

PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT
GEMDEV – ISTED

ÉQUIPE N°80
INSTITUT D'URBANISME DE PARIS – UNIVERSITÉ PARIS – VAL-DE-MARNE
INSTITUT NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME – RABAT

**L'émergence d'acteurs locaux
dans le champ démocratique et professionnel :
une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise ?**

RAPPORT DE RECHERCHE

Aziz EL MAOULA EL IRAKI, Pascale PHILIFERT, Liliane PIERRE,
Emeline BAILLY, Sophie DUBOIS, Michèle JOLE, Abderrahmane RACHIK,

Sommaire

Introduction	3
Dispositif de décentralisation : gouvernement des territoires, stratégies municipales et marchandisation foncière (Burkina Faso)	5
Quartiers non réglementaires : intermédiation, élite de proximité et restructuration urbaine (Maroc)	110
Changements institutionnels, configurations d'acteurs et dynamiques professionnelles (Maroc)	203
Conclusion	259

Le sommaire présenté ici est abrégé, la table des matières complète est placée à la fin du document.

Dans le sillage des questions nées de la gouvernance urbaine et des défis urbains contemporains, cette recherche a pour but d'éclairer les relations entre décentralisation et mise en place de nouvelles légitimités qui en découlent. En effet, les configurations d'acteurs et les processus de légitimation restent mal connus en regard des spécificités opérationnelles au Maroc comme au Burkina Faso.

Il faut savoir que le Maroc met en œuvre une décentralisation impulsée par une loi de 1976, que le Burkina Faso est dans un processus de décentralisation amorcé depuis 1993 et guidé par des lois de 1998.

"*Décentralisation*", dans notre cas doit être entendue comme un processus administratif et politique qui vise à répartir les compétences publiques entre le niveau central de l'État, ses déclinaisons dans des circonscriptions administratives et des collectivités locales construites selon un processus électif.

Ainsi s'est-on proposé d'étudier l'émergence de dirigeants et de médiateurs locaux dans le champ démocratique et l'affirmation d'acteurs dans le champ professionnel et social de la fabrication de la ville et de la gestion urbaine. Comment se répartissent ces nouveaux savoir-faire, ces nouvelles règles ? Quelles formes adoptent ces recompositions et ces stratégies d'intervention ? Quelles sont les échelles territoriales concernées ? Enfin, en quoi cela conditionne-t-il la réflexion sur le rôle et la place des fonctions d'expertise et de médiation renouvelées, repensées ?

Cette recherche a permis de croiser et d'approfondir des réflexions, antérieurement démarrées, des différents membres de l'équipe. Elle est fondée sur des similitudes dans l'approche :

- Au Maroc comme au Burkina Faso, nous avons décidé de prendre appui sur deux villes de province dans leur entier et sur des quartiers de la ville principale connus pour être nés hors de la légalité foncière écrite.

- Le second point commun amorce ce que nous avons appelé des regards croisés : à chacun de dire ses villes et ses acteurs afin d'explorer la richesse qu'apportera la différenciation des façons de faire.

- Un point de divergence cependant différencie les travaux sur le Maroc et le Burkina Faso : le travail sur les agents techniques locaux a été ébauché au Burkina alors qu'au Maroc un chercheur en collaboration avec un autre a mené un travail plus poussé.

Cependant, ces proximités méthodologiques n'avaient pas pour objectif l'obtention de résultats comparables entre eux, mais plutôt de structurer le caractère démonstratif de chacune des démarches ; on se gardera donc de parler de comparatisme à propos du parti que nous avons choisi. Nous avons cependant tenté de dégager des questionnements comparatifs en fin de parcours.

La démarche a pris un soin particulier à observer les perceptions qu'ont les différents acteurs concernés des modalités nouvelles de gestion et d'organisation, des conflits entre acteurs, de la place du politique.

Comme le montre l'intitulé formulé au départ du projet de recherche, *acteurs* est l'un des mots clés que les trois chapitres de ce document ont en partage. C'est aussi par lui que passe la singularité des travaux en termes d'approche des terrains d'observation. Chacun des chercheurs, selon la thématique développée a privilégié une catégorie d'acteurs.

Au cœur du premier chapitre *Dispositif de décentralisation : gouvernement des territoires, stratégies municipales et marchandisation foncière (Burkina Faso)* se trouvent les élus locaux.

Le second chapitre *Quartiers non réglementaires : intermédiation, élite de proximité et restructuration urbaine (Maroc)* privilégie l'approche des habitants et du leadership en prenant appui sur des témoignages souvent en forme de récits de vie.

Le titre du troisième chapitre *Changements institutionnels, configurations d'acteurs et dynamiques professionnelles (Maroc)* trouve son objet central dans le monde des professionnels de et au niveau local.

N'oublions pas de dire qu'il y a de la transversalité dans ces trois recherches, transversalité qui les associe l'une à l'autre parce que dans chacune, elle interroge le local en regard de la déclinaison de tous les niveaux auxquels s'exerce la gouvernance urbaine.

**Dispositif de décentralisation : gouvernement des territoires,
stratégies municipales et marchandisation foncière.
(Burkina Faso)**

Liliane PIERRE

avec la collaboration d'Emeline BAILLY et Sophie DUBOIS

Conformément à l'intitulé de notre proposition de recherche **l'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel : une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise ?**, le centrage sur le jeu d'acteurs fonde la lecture croisée entre les deux pays : Maroc et Burkina Faso. C'est sous cet angle qu'a été construite la grille d'analyse des observations effectuées au Burkina Faso.

Rappelons brièvement deux caractères fondateurs de la recherche que nous présentons.

Le cadre général est la mise en œuvre d'une **décentralisation politique et administrative** préparée dès 1993 par une Commission Nationale de Décentralisation – la CND- et mise en actes progressivement d'échéance électorale en échéance électorale depuis 1995.

Les terrains d'observation correspondent à trois configurations singulières de la première catégorie de collectivités locales promues par la décentralisation : les **communes urbaines** dont la certaines étaient précédemment les **communes de plein exercice**¹. Dédougou est le chef-lieu d'une province excentrée du pays, investi d'un rôle politique et administratif qui trouve son origine dans les moments forts de l'histoire nationale, Pouytenga doit son classement à un dynamisme économique dont l'essor a été très soutenu par l'accession de la Haute-Volta à l'indépendance. Ouagadougou, capitale nationale est structurée en cinq arrondissements, selon une répartition des compétences entre conseil de la ville et conseils des arrondissements qui donne une tonalité particulière au critère de plein exercice².

Au Burkina Faso, les objectifs de la décentralisation ont été énoncés dans une loi³ : **"La décentralisation constitue l'axe fondamental d'impulsion et du développement de la démocratie. La décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales ou collectivités locales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale"**.

Les relations entre l'État et les collectivités locales sont codifiées par la même loi dès l'article suivant : **"la décentralisation doit être accompagnée d'une déconcentration adéquate des services de l'État dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités locales"**.

La restitution de notre démarche et l'exposé des résultats que nous en avons obtenus sont organisés en trois parties.

Dans un premier temps, nous interrogerons la décentralisation en tant que dispositif pour un territoire national, puis, dans les communes de province Dédougou et Pouytenga, nous analyserons des dynamiques fondées sur leur statut de collectivités locales : production de leurs plans de développement, implantation et gestion

¹ Loi 041/98/AN du 6 août 1998 modifiée le 2 juillet 2001, article 8, *Peuvent être érigées en commune urbaine les agglomérations ou les communes rurales qui ont une population résidente d'au moins dix mille habitants et une activité économique pouvant générer des ressources propres permettant l'élaboration d'un budget annuel équilibré en recettes et dépenses à quinze millions de francs CFA au moins. Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent, acquièrent le statut de commune urbaine : les chefs-lieux de province, les communes de plein exercice à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Les communes urbaines jouissent de la totalité des prérogatives que confèrent la personnalité morale et l'autonomie financière.*

² Présentation complète des communes cf.infra chapitre A.2.4..

³ Loi 040/98/AN du 6 août 1998 modifiée par l'Assemblée Nationale le 2 juillet 2001, articles 2 et 3.

Cette loi appartient à un ensemble dénommé les *textes d'orientation de la décentralisation – les TOD-* à l'issue de chacun des votes, les textes de lois ont été diffusés, ils sont sensiblement différents entre la version correspondant au vote du 6 août 1998 et celle qui correspond au vote du 2 juillet 2001. Notre phase de travail de terrain correspond au moment du passage d'une série de textes à l'autre, nous avons dû nous référer, selon les sujets, à l'une ou l'autre de ces séries selon leur accessibilité. Les textes relatifs à la modification du 6 août 2003 ne nous ont pas été accessibles.

d'équipements stratégiques. Enfin, nous observerons similarités et singularités d'un acte de gouvernance : celui de la production de lotissements d'habitation dans deux arrondissements périphériques de la capitale du pays Ouagadougou et dans un chef-lieu de province, Dédougou.

Pour achever de situer notre propos, nous terminons cette introduction par une brève présentation de la situation politique-administrative des trois communes que nous avons choisies comme terrains d'observation : Ouagadougou, Dédougou et Pouytenga.



Dédougou

Ouagadougou

Pouytenga

Ouagadougou est la capitale nationale du pays qui jusqu'en 1984 s'est appelé la Haute-Volta, elle est aussi chef-lieu de la province du Kadiogo et capitale de région administrative : Région du Centre qui ne compte pas d'autre province.

Elle est en outre Commune de plein exercice ayant fait l'objet, au fil du temps de plusieurs statuts particuliers, dont l'actuel est que les 30 secteurs et 17 villages qui la composent sont regroupés en 5 arrondissements administrés complémentirement par la mairie centrale et les mairies d'arrondissements. En 2000 sa population était estimée à 1 million quatre cent mille habitants.

La situation particulière de Ouagadougou selon la place qu'elle occupe dans l'administration du territoire est venue au fil des étapes de structuration du pays.

Si la loi du 18 novembre 1955 sur l'organisation municipale en Afrique et à Madagascar avait fait de Ouagadougou une commune de plein exercice, aux conseillers élus au suffrage universel en 1956, le décret de 1959 mit fin à ce régime au profit de celui des Délégations spéciales, renouvelé en 1975 par un décret de la République de Haute-Volta. La singularité de la capitale devait être renforcée en 1976 par une ordonnance⁴ qui instituait un Conseil de la Ville auquel s'ajoutait un Comité consultatif soumis à l'autorité du préfet. Le découpage administratif comprenait dix secteurs, englobant chacun un groupe de quartiers qui ne perdaient pas leur autonomie⁵.

En 1983, le territoire communal reçut une nouvelle délimitation et une division en trente secteurs gérés, chacun, par un Comité de Défense de la Révolution (CDR) dont le délégué était le représentant de l'administration d'État⁶, confirmant ainsi la volonté d'orienter le pays vers une organisation révolutionnaire qui devait se substituer à une situation réputée trop féodale.

La situation actuelle résulte de l'introduction, en 1993, d'une nouvelle division : **l'arrondissement** territoire administré au sein d'une **mairie d'arrondissement**⁷.

De 1993 à 1995, les fonctions de Haut-Commissaire du Kadiogo ont été confondues avec celles de maire de Ouagadougou. Le maire actuel a été élu, par les autres membres du conseil municipal, en 1995 et en 2000.

La Commune de Ouagadougou est constituée de cinq arrondissements qui regroupent trente secteurs et dix-sept villages⁸. En Mairie centrale comme en mairie d'arrondissement, le maire est assisté d'un bureau municipal de cinq membres qui sont des adjoints élus à ces fonctions par leurs pairs : les cent-sept membres du conseil municipal sont quatre-vingt dix conseillers eux-mêmes élus par les électeurs des secteurs à raison de trois conseillers par secteur et dix-sept délégués administratifs nommés à raison de un par village. La répartition politique des quatre-vingt dix conseillers élus est la suivante : quatre-vingt un sont membres du Congrès pour la Démocratie et le Progrès –CDP-, principal parti de la mouvance présidentielle, trois sont membres de l'ADF-RDA, l'un des principaux partis d'opposition qui trouve ses racines dans le Rassemblement Démocratique Africain, parti historique du mouvement de revendication des indépendances qui a plus de cinquante ans, trois autres partis ont des représentants : l'ULD en a trois, le CNDP en a deux et le RDP en a un. À l'exception

²⁷ Ordonnance 76-012 portant statut particulier de la ville de Ouagadougou

²⁸ Décret 76-382 de délimitation des secteurs

²⁹ Décret 83-264 portant délimitation des nouvelles limites de la ville de Ouagadougou et division du territoire communal en secteurs du 23 décembre 1983, art. 2 et 3.

³⁰ loi portant statut particulier de la province du Kadiogo et de la commune de Ouagadougou le 12 mai 1993 qui a aussi été promulguée pour la province du Houët et la ville de Bobo Dioulasso.

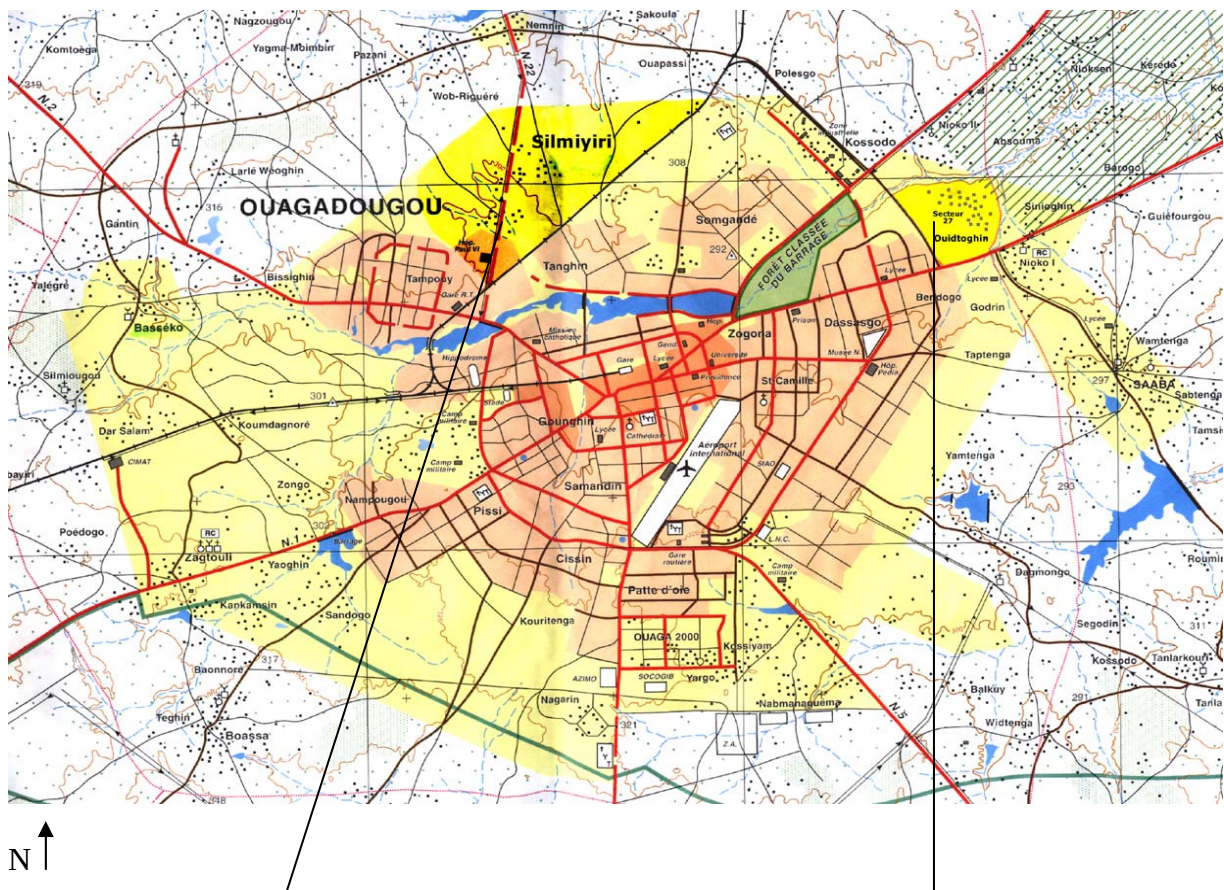
³¹ Cf. carte n°2. Arrondissements de Baskuy : secteurs n°1 à 12, Bogodogo : secteurs 14, 15, 28, 29, 30, Boulmiougou, : secteurs 16, 17, 18, 19, Nongr'masom : secteurs 13, 23, 24, 25, 26, 27 et Sig Noghin : secteurs 20, 21, 22.

d'un peu moins de dix qui tiennent le devant de la scène, les partis politiques sont très nombreux, instables, souvent éphémères et mal définis. Ceux qui sont entrés au conseil municipal ne sont pas très éloignés de la mouvance présidentielle, un point commun entre eux est qu'ils ne sont pas sankaristes, ils ne se réclament pas du message révolutionnaire fondateur de la nation sous l'égide du président Thomas Sankara en 1983, le CNDP se réclame de la justice sociale et le RDP se définit comme le parti pour un avenir meilleur de la jeunesse burkinabè.

Les maires d'arrondissement n'ont pas la compétence d'exécution du budget, ils sont ordonnateurs délégués des crédits qui leur sont alloués.

Ouagadougou est l'une des trois communes du Burkina Faso (avec Bobo Dioulasso et Banfora) à disposer de services techniques municipaux.

Nos terrains d'observation sont situés dans les deux arrondissements contigus qui occupent la partie nord de la ville. Ce sont, d'ouest en est, le village de Silmiyiri au-delà des limites du secteur 22 dans l'arrondissement de Sig Noghin et la zone non lotie appartenant au secteur 27, dans l'arrondissement de Nongr' Massom.



à Sig Noghin, le quartier Paul VI et le village de Silmiyiri dans le secteur 22

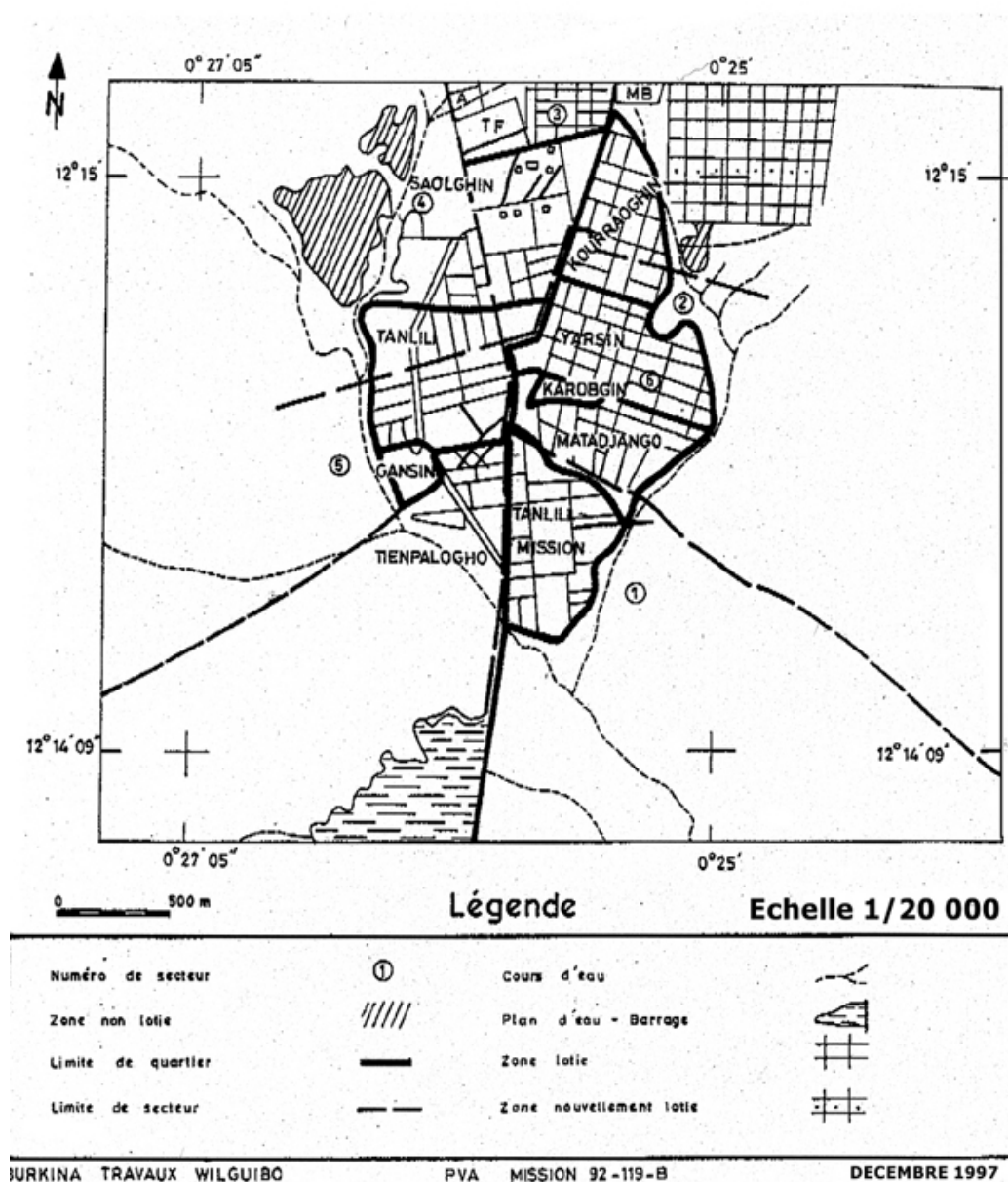
à Nongr' Massom, le secteur 27 qui comporte une zone non lotie

Dédougou est capitale de la région administrative de la Boucle du Mouhoun et chef lieu de la province du Mouhoun. (cf. carte n°1). Commune urbaine, administrée par un maire élu depuis les élections du 12 février 1995, elle a de longue date, un rôle d'autorité sur une zone géographique étendue. Chef-lieu de cercle dès 1909, de sous-préfecture à partir de 1974 puis chef-lieu du département de la Volta Noire (ordonnance 74-040/HES/IS/DI du 7 juin) et Commune de plein exercice depuis 1979 par un acte politique du chef de l'État (ord 79 -035 du 11 sept 1979 et décret 79-348). Organisée en 6 secteurs aux termes de la loi de 1983, elle correspond aussi à définition de la Commune énoncée en 1993 (loi 93-004 ADP). En 1995, elle comptait 37 823 habitants, un budget dégageant une capacité d'autofinancement avoisinant 10 millions de francs CFA. En 1998 elle pouvait devenir Commune Urbaine avec un maire et les 48 conseillers élus trois ans plus tôt (Trente-six conseillers de secteur à raison de 6 par secteur auxquels s'ajoutaient douze délégués administratifs de villages). Le nombre de secteurs actuellement de 7 fait qu'à raison de trois par secteur, le conseil municipal serait composé de 21 membres s'il n'y avait eu un décès, une maladie de longue durée et une impossibilité de cumul avec la charge de député. Les villages ont été intégrés aux secteurs, cependant un nouveau périmètre communal est à l'étude. Les 21 conseillers élus le 24 septembre 2000 appartiennent tous au CDP.

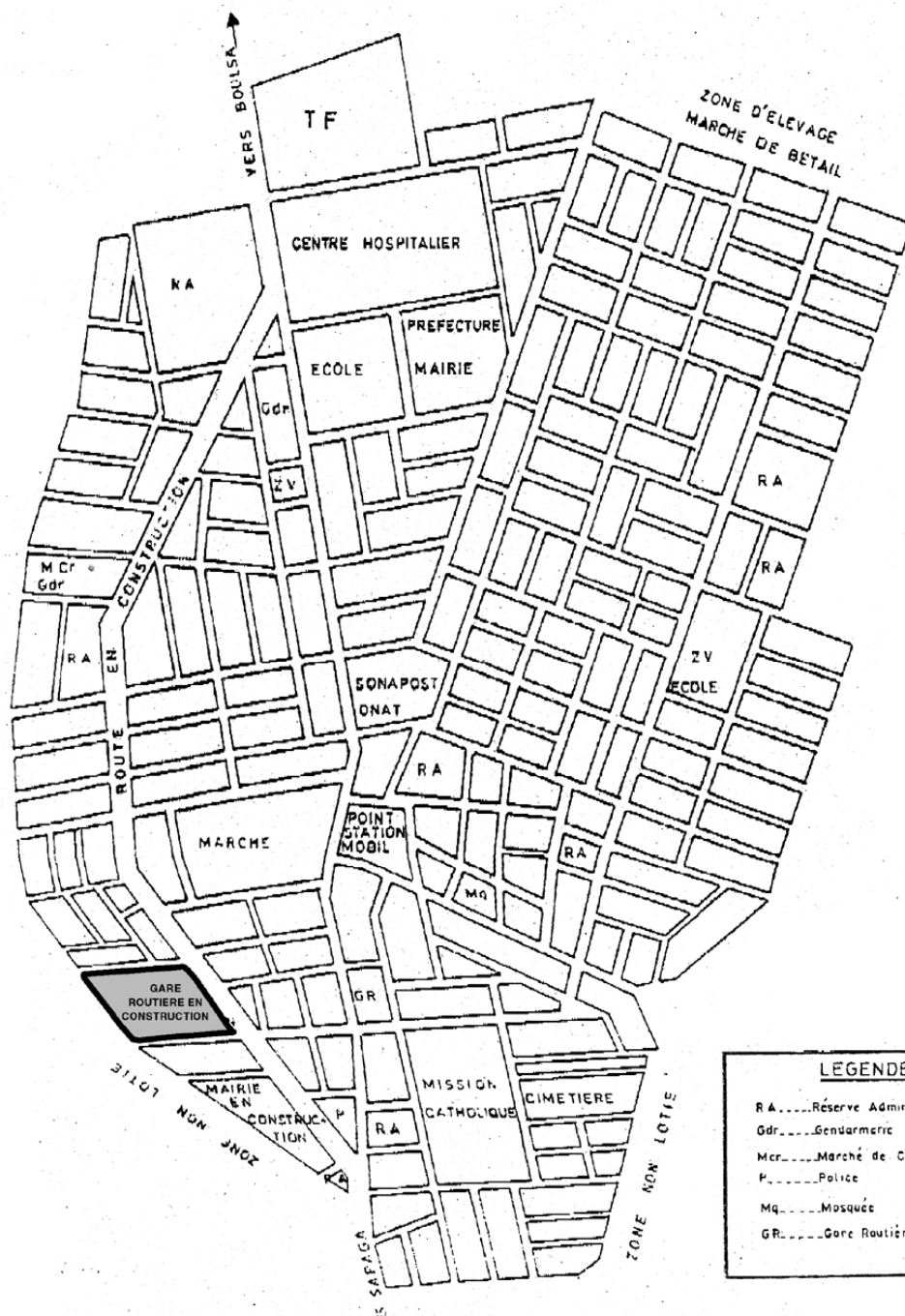


Dédougou, commune urbaine aux limites en cours de définition.

Pouytenga est localisée dans la Région Administrative du Centre-Est dont la capitale est Tenkodogo et dans la province du Kouritenga dont le chef-lieu est Koupéla (cf. carte n°1). Pouytenga a été, en 1978, érigée en chef-lieu du département de même nom, elle est commune administrative depuis 1988 et commune de plein exercice depuis les élections municipales du 12 février 1995. C'est son dynamisme économique qui lui a permis de prendre rang dans les 33 communes reconnues de plein exercice par les élections municipales de 1995 et d'être parmi les bénéficiaires des mesures de mise en œuvre de la décentralisation en devenant commune urbaine en 1998. En 1995, la population de 25 000 habitants répartie en cinq secteurs, a élu un Conseil de 30 membres, tous sous l'étiquette du parti majoritaire sur le plan national, l'ODP-MT devenu ultérieurement le CDP. Le 24 septembre 2000, ont été élus, à raison de trois par secteur, quinze conseillers municipaux : neuf sous l'étiquette du CDP, six sous celle de l'ADF-DRA.



VILLE DE POUYTENG LES EQUIPEMENTS



LEGENDE

- RA.....Réserve Administrative
- Gdr.....Gendarmerie
- Mcr.....Marché de Céréales
- P.....Police
- Mq.....Mosquée
- GR.....Gare Routière

Cartes du plan de développement communal.

Photo aérienne 1998.



A) LA DÉCENTRALISATION, DISPOSITIF PARTICIPANT DE LA GOUVERNANCE URBAINE ?

Conformément à la problématique énoncée dans le titre de notre projet, notre but principal a été de détecter *l'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel*. Le contexte politique de nos terrains d'observation est caractérisé par la mise en acte progressive de lois de décentralisation amorcée il y a une décennie. Notre choix a donc été d'analyser **l'organisation du dispositif et les débuts de son application** et de laisser de côté la décentralisation en tant que processus incarnant une politique qui viendrait à modifier le fonctionnement profond de la société qui compose le pays dans ses frontières actuelles.

Dans le rapport d'étape présenté en mai 2003, nous avons tenté une mise à plat du dispositif, dans cette seconde phase nous restituerons ses mécanismes de fonctionnement pour montrer la problématique d'analyse des terrains d'observation que nous avons choisis.

Au fil de notre analyse, nous allons montrer que ce que l'on désigne par **"décentralisation"** au Burkina Faso correspond à un partage institutionnel à deux niveaux combiné à un emboîtement structurel à trois niveaux permettant l'application d'un dispositif d'encadrement réglementaire et de soutien aux initiatives.

Nous montrerons, dans une première partie, la dualité institutionnelle entre collectivités locales et circonscriptions administratives, dans une seconde partie, la translation de l'emboîtement structurel prévu en 2001⁹ "région-province-commune" à l'emboîtement "région-commune" qui prévaut depuis août 2003, dans une troisième partie, nous montrerons différents aspects de la mise en actes de la dialectique entre décentralisation et déconcentration.

L'administration du Territoire du Burkina Faso dans le processus actuel de Décentralisation est régie selon un dispositif appelé **les TOD** : Textes d'Orientation de la Décentralisation composé de quatre lois votées les 3 et 6 août 1998 auxquelles est venue s'ajouter une première loi modificative votée le 2 juillet 2001¹⁰. Une seconde modification est intervenue par le vote le 6 août 2003 d'un ensemble de trois lois dont nous n'avons pas pu prendre en compte les décrets d'application.

A.1. UN TERRITOIRE QUI DOIT CONCILIER "ÊTRE GOUVERNÉ" ET "ÊTRE ADMINISTRÉ".

Un mode d'administration local s'est construit, au fil des trente dernières années, fondé sur une dialectique entre circonscriptions administratives et collectivités locales. Constitue-t-il les prémices d'un pouvoir local ?

⁹ Loi n°041/98/AN (cf. infra) modifiée par délibération et vote de l'Assemblée Nationale le 2 juillet 2001

¹⁰ Les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) se composent des quatre lois suivantes et de leurs décrets de promulgation : Décret n°98-350/PRES du 10 septembre 1998 promulguant la **loi n° 040/98/AN** du 3 août 1998 portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso; décret n°98-351/PRES promulguant la **loi n°041/98/AN** du 6 août 1998 portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso; décret n°98-352/PRES du 10 septembre 1998 promulguant la **loi n°042/98/AN** du 6 août 1998, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales; décret n°98-353/PRES du 10 septembre 1998 promulguant la **loi n°043/98/AN** du 6 août 1998 portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation. Ils ont été complétés par la **loi n°013-2001** du 2 juillet 2001 portant modification des lois n°040/98/AN du 03 août 1998, n°041/98/AN du 6 août 1998, n°043/98/AN du 6 août 1998 et son décret de promulgation n°2001-385/PRES.

Aux termes des lois de 1998, "**la décentralisation** constitue l'axe fondamental d'impulsion du développement et de la démocratie", elle "doit être accompagnée d'une **déconcentration** adéquate des services de l'État dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités locales", tandis que **Collectivités locales et circonscriptions administratives** fondent l'organisation territoriale du pays¹¹.

En 1998, la loi énonçait que les collectivités locales étaient : la province et la commune et les circonscriptions administratives au nombre de trois : la province, le département, le village. En 2001, la loi modificative¹² ajoutait à la division du territoire : les régions qui, comme les provinces, "sont à la fois des collectivités locales et des circonscriptions administratives".

Le changement introduit par les lois votées le 6 août 2003 annule la dualité institutionnelle de la province en confirmant l'existence de deux types de collectivités locales : région et commune et de trois types de circonscriptions administratives : la région, la province, le département et le village. La région reste la seule à être à la fois une collectivité locale et une circonscription administrative. Les territoires des collectivités locales et des circonscriptions administratives peuvent coïncider¹³.

Les collectivités locales sont des divisions du territoire dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière¹⁴ que n'ont pas les circonscriptions administratives qui sont des cadres de représentation de l'État et de coordination des activités et des services déconcentrés sous l'autorité des dépositaires de l'autorité de l'État¹⁵. Le second critère de définition des collectivités locales est que "dans chaque collectivité locale siège un conseil élu"¹⁶

1.1. Collectivités locales : "personnalité morale et autonomie financière".

Le transfert des compétences et des ressources afférant à l'érection en collectivités locales doit être effectif au 31 décembre 2005 pour les communes, au 31 décembre 2011 pour les régions.

La commune est scindée en deux catégories : urbaine et rurale. Des communes urbaines sont le terrain d'appui de nos observations car c'est sur elles que la dynamique de mise en œuvre de la décentralisation à l'instigation d'organes appropriés comme la Commission Nationale de Décentralisation, (CND, cf infra) est la plus engagée et la mieux observable.

La commune urbaine burkinabè¹⁷ est ainsi définie : "peuvent être érigées en commune urbaine les agglomérations ou les communes rurales qui ont une population résidente d'au moins dix mille habitants et une activité économique pouvant générer des ressources propres permettant l'élaboration d'un budget annuel équilibré en recettes et en dépenses à quinze millions de francs CFA au moins"¹⁸

Les **communes rurales** ont été définies dans la même loi, ce sont tous les chefs-lieux de départements qui n'atteignent pas les conditions de population et budget

¹¹ Loi 040/98/AN, articles 2, 3 et 4.

¹² Loi 013-2001 du 2 juillet 2001, article 1.

¹³ Il y aura donc des différences notables entre l'information présentée dans notre rapport d'étape qui correspond à la période où ont eu lieu nos observations de terrain et la situation qui prévaut actuellement même en l'absence de décrets d'application publiés des lois votées le 6 août 2003.

¹⁴ Loi 041/98/AN, du 6 août 1998 modifiée par l'assemblée nationale le 2 juillet 2001, articles 5 à 10

¹⁵ ibid. articles 38 à 41

¹⁶ ibid. article 2

¹⁷ *Burkinabè* : l'orthographe adoptée est celle dont l'usage est la plus courant au Burkina Faso, la restitution de la prononciation aurait plutôt été en "français de France" : *burkinabais*.

¹⁸ Loi 041/98/AN, art.8

imposées aux communes urbaines, elles seront administrées par des maires élus¹⁹. Il était prévu que la mise en œuvre de la décentralisation y intervienne une fois le processus bien engagé dans les communes urbaines.

"Les organes de la commune sont : le conseil municipal qui est l'organe délibérant; le maire qui est l'organe exécutif. Le maire est assisté d'un premier adjoint et d'un deuxième adjoint. Le conseil municipal est élu conformément aux dispositions du code électoral. Le mandat du conseil municipal est de 5 ans. Le conseil municipal élit en son sein le maire et les adjoints au maire au scrutin secret et à la majorité absolue"²⁰.

Les élections municipales du 12 février 1995 ont concerné 33 communes dénommées "de plein exercice" qui, aux termes de la loi de 1998 sont devenues communes urbaines, celles du 24 septembre 2000 : 49 communes. **Les communes urbaines** actuelles sont les 45 chefs-lieux de provinces auxquelles s'ajoutent Niangoloko dans la province de la Comoë limitrophe de la Côte d'Ivoire, Bittou et Garango dans la province du Boulgou limitrophe du Togo, liées au commerce frontalier acheminé vers Ougadougou et Niamey, à celui du bétail des éleveurs qui fait la réputation de Tenkodogo chef-lieu du Boulgou ainsi que Pouytenga dans la province de Kouritenga, liée à la fois au commerce frontalier et à celui des bovins et de l'élevage vers le reste du pays et l'étranger.

Les scrutins municipaux de 1995 et 2000 sont des étapes de consolidation du processus démocratique dont la base est la Constitution de 1991 en vertu de laquelle avait été mise en place une représentation nationale : Assemblée des Députés du Peuple (ADP) devenue Assemblée Nationale (AN).

Les régions ne sont pas encore opérationnelles en tant que collectivités locales (que l'on dit aussi territoriales), ceci devrait se faire progressivement dans les huit années à venir²¹.

1.2. Circonscriptions administratives : cadres de représentation territoriale de l'État.

Actuellement, le territoire national compte 13 régions rassemblant 45 provinces, elles-mêmes composées de 350 départements (cf. carte n°1).

Les dépositaires de l'autorité de l'État que sont les haut-commissaires de province et préfets de département sont en fonction dans toutes ces circonscriptions administratives, les gouverneurs de région devraient tous être nommés avant la fin 2003²².

Les circonscriptions administratives que constituent les **régions** ont été, en tant que circonscriptions électorales, le support des élections législatives qui ont eu lieu les 28 avril et 5 mai 2002, le nombre de sièges à pourvoir pour composer l'Assemblée Nationale, était de 90 répartis entre les treize régions et 21 sur des listes dites "territoire national".

L'échelle d'administration régionale en est donc aux prémises de son fonctionnement, il faut regarder celles de la province et de la commune pour trouver matière à observation et analyse dans le cadre d'un travail de recherche en temps limité.

¹⁹ Loi 041/98/AN, art 12 et 13

²⁰ Loi 042/98/AN, art 80, 81, 82, 113

²¹ Loi 013-2001, art.7bis "dans un délai de dix ans au plus, il sera procédé à la mise en place des organes délibérants des régions"

²² Information donnée par le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation diffusés par l'hebdomadaire l'Opinion n°306 13 au 19 août 2003.

1.3. Des circonscriptions administratives aux circonscriptions électorales : construction d'une dualité pour conduire aux collectivités locales.

Nous avons pu montrer que du point de vue législatif, le Burkina Faso est administré depuis longtemps sous un pouvoir central fort relayé par une pyramide structurelle solidement hiérarchisée.

* Depuis 1974 "le Territoire de la République de Haute-Volta est divisé en circonscriptions administratives où s'exerce le Pouvoir de l'État par l'intermédiaire des Autorités désignées. Ces circonscriptions sont : le Département, la Sous-préfecture, l'Arrondissement, la Commune ou le Village. L'unité administrative de base est le Village ou la Commune "²³.

L'autorité la plus élevée était celle du préfet, elle même fortement liée à l'autorité gouvernementale ministérielle et militaire dans le régime qui s'instaurait en 1974.

"La Commune est une Collectivité locale et administrative décentralisée dont l'existence est garantie par une loi organique. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (...) Le département est administré par un fonctionnaire (...) nommé en conseil des ministres sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité. Il reçoit le titre de préfet"²⁴.

Nous dirons que l'**espace de négociation** entre l'expression de la volonté citoyenne et l'autorité étatique était dans cette deuxième partie des années 70, d'**échelle départementale et d'essence dirigiste**.

Un an plus tard, un décret²⁵ venait confirmer que l'exercice de l'**autorité à l'échelle communale restait pour l'essentiel prérogative de l'État** qui désignait les préfets et les chefs de délégations spéciales, organes gestionnaires des communes. Ce régime s'est assoupli dans les années suivantes, nous en prenons pour témoignage le fait qu'un de nos terrains d'observation, la commune de Dédougou, ait été érigée en commune de plein exercice par un décret du 11 septembre 1979, ce statut n'était pas consécutif à une désignation électorale d'un maire, la commune était administrée par une délégation spéciale mais à un geste politique au plus haut niveau de l'état.

* Durant la période révolutionnaire²⁶, le lien avec l'État est affirmé avec force : "la représentation de l'État, du Conseil National de la Révolution et du Gouvernement, l'administration générale et la gestion des collectivités locales, la coordination des services publics et para-publics s'effectuèrent, à l'intérieur du territoire national dans le cadre des **circonscriptions administratives** et des **organes du pouvoir local** ci-après (art.1)". "La Province et le département sont à la fois des **circonscriptions administratives déconcentrées** et des **collectivités publiques décentralisées dotées de la personnalité morale**"²⁷.

La Commune, échelon qui nous intéresse directement, fait l'objet d'une définition, mais le texte reste assez succinct quant à la réalité de son administration et de sa gestion : "Tout chef-lieu de Province constitue une Commune. Les chefs-lieux de Départements peuvent être érigés en Communes. La Commune est divisée en **secteurs** dont le nombre ne peut être inférieur à 5 ou supérieur à 50" (art.17).

²³ Ordonnance 74-45 du 2 juillet 1974 "portant organisation de l'administration Territoriale de la République de Haute-Volta", art.1 et 3.

²⁴ Ibid. art. 4, 6 et 7.

²⁵ Décret 75-239 du 23 juin 1975 portant dissolution et nomination des Délégations spéciales chargées de l'administration des communes de Haute-Volta

²⁶ l'Ordonnance 83-021 du 14 novembre 1983 "portant réorganisation de l'administration territoriale de la république de Haute-Volta" : élucide la définition de la Commune en la plaçant dans un ensemble renouvelé de circonscriptions administratives."Les circonscriptions administratives sont : la Province, le Département, la Commune, le Village" (art.2).

²⁷ Ibid. art. 1 et 3 et "La Province est divisée en départements, le Département peut compter plusieurs Villages" (art.4). "La Province est dirigée par un Haut-Commissaire nommé par le président du Conseil National de la Révolution" (art.27).

"La Commune est administrée par un maire désigné par l'ensemble des Comités de Défense de la Révolution des Secteurs de la ville" (art.18). "La commune est gérée par une assemblée populaire regroupant les comités de défense de la révolution des différents secteurs communaux. Le Conseil Révolutionnaire Municipal – CRM- désigne son bureau qui est son organe exécutif permanent. Le président de ce bureau porte le nom et exerce les fonctions de maire" (art.57).

On retiendra de cette ordonnance qu'elle déclinait sur l'ensemble du territoire national qui allait devenir Burkina Faso le 4 août 1984, **une répartition hiérarchisée des fonctions** d'organisation et de gestion avec un dispositif articulé de **contrôle des responsabilités strictement inclus dans l'organigramme révolutionnaire**.

La dualité institutionnelle était déjà instaurée, cependant s'il est facile de se représenter la position des circonscriptions administratives déconcentrées par rapport à l'autorité centrale de l'état, il est beaucoup moins aisé de se représenter celle des **collectivités publiques décentralisées** par rapport à l'autorité gouvernementale. Si elles étaient dotées de la personnalité morale, qu'en était-il de leur responsabilité juridique et financière ?

L'unité territoriale de proximité la plus fine était les **secteurs** dont nous verrons qu'ils sont les éléments de repérage opératoires dans les trois communes urbaines où sont situés nos terrains d'étude.

*Aux termes de la Constitution adoptée par référendum en Juin 1991 : "Le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales où siègent les organes locaux du pouvoir populaire" (art.143), "la loi organise la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales" (art.145).

Un ensemble de cinq lois votées en mai 1993, dont certaines sont le socle fondateur des TOD (textes d'orientation de la décentralisation), complète la constitution en précisant les modalités de représentation de la population présente sur le territoire national.

"Tous les chefs-lieux de province acquièrent de plein droit le statut de commune"²⁸, pour chaque circonscription électorale, c'est-à-dire secteur, il est élu 6 conseillers"^{29,30}, ce qui tendrait à nous faire interpréter que le secteur, s'il est de création révolutionnaire marqué d'une intention politique forte de transformation de la société au détriment des pouvoirs traditionnels (dits d'essence féodale) a trouvé une place dans l'organigramme actuel et qu'il est le support de la démocratie représentative de proximité.

Brossée à grands traits l'évolution de la situation des communes comme collectivités ces 30 dernières années serait la suivante.

En 1974, la loi définissait les communes comme des **circonscriptions administratives dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière**. Un an plus tard, dans le cadre d'un régime politique militaire, elles devenaient des délégations spéciales dont les chefs étaient nommés par le pouvoir d'état. En 1983 la loi révolutionnaire faisait des départements et provinces à la fois des circonscriptions administratives déconcentrées et des **collectivités publiques** décentralisées, dites organes du pouvoir local, dotées de la personnalité morale, tandis que leurs chefs-lieux

²⁸ loi 93-004 ADP du 7 mai 1993 portant organisation du territoire

²⁹ Loi portant organisation municipale du 12 mai 1993

³⁰ Le nombre de conseillers par secteur a été ultérieurement fixé à trois, nombre actuellement en vigueur.

avaient le statut de communes, étaient divisés en secteurs et gérés par leurs assemblées de Conseils Révolutionnaires Municipaux et administrés par des maires émanant de ces conseils. En 1991 les collectivités publiques décentralisées furent dénommées **collectivités territoriales**, en 1993, 1998 puis 2001 et 2003 les lois désignent les communes comme **collectivités locales** gérées par des conseils municipaux élus, **dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et bénéficiant d'un transfert de compétences** des services publics centraux ou de ceux des circonscriptions administratives.

En 2003, le territoire national compte quarante-neuf communes urbaines qui sont donc collectivités locales, trois-cent cinquante départements, quarante-cinq provinces et treize régions qui sont des circonscriptions administratives. Les régions ont aussi le statut de collectivités locales, mais leurs organes élus ne sont pas encore constitués, les chefs-lieux de départements ont rang de communes rurales ou urbaines mais seuls les organes des communes urbaines sont opératoires.

1.4. La dualité : conjonction ou concurrence de deux modes d'administration?

Notre phase d'observations sur le terrain a pris place dans un cadrage administratif rendu obsolète par les lois votées en août 2003. Il convient de le rappeler pour expliciter la logique selon laquelle ont été forgées nos hypothèses.

La province est définie très succinctement en tant que **collectivité locale** comme en tant que **circonscription administrative**. "Le territoire de la province comprend des départements, des communes et des villages". Comme collectivité locale "la province est administrée par un président de conseil provincial élu assisté par des vice-présidents", tandis que "la province circonscription administrative est administrée par un haut-commissaire" et que "il est créé auprès du haut-commissaire un organe consultatif dénommé la Conférence des Cadres de la Province"³¹.

Qu'en sera-t-il des deux modes d'administration ainsi énoncés, de leurs relations entre les personnes et services qui en ont la responsabilité et la charge, de l'affichage vis-à-vis du public ? ainsi se dessinait un questionnement exploratoire pour notre recherche³².

La période de notre recherche correspondait à la première échéance décisive et devait nous permettre de faire une observation en vraie grandeur : "dans un délai de 5 ans au plus tard après l'adoption de la présente loi, les élections provinciales seront organisées sur l'ensemble du territoire national"¹ L'année 2003 aurait dû être celle de la mise en œuvre de la province dans son identité de collectivité territoriale, en 2002, nos observations à cette échelle de territoire ont pris appui sur la province - circonscription administrative.

Si la pertinence d'un questionnement de la dualité collectivité locale / circonscription administrative nous paraissait évidente à l'échelle provinciale, nous ne saurions transposer cette intention à l'échelle régionale. Il nous apparaît que le point de vue le plus prolix serait plutôt celui que l'on prendrait à partir de la province pour observer les dynamiques consolidées ou opposées qui pourront s'établir entre commune et région en tant que collectivités locales. C'est alors que le rôle, déjà fortement établi,

³¹ Loi 041/98/AN art 3,4, 22 et 23

³² Dans la loi 042/98/AN qui concerne Commune et province en tant que collectivités locales, les attributions sont clairement posées : "Le conseil provincial définit les orientations en matière de développement dans la province conformément aux grandes orientations nationales"³². Le conseil provincial élu pour 5 ans, élit en son sein un président et 2 vice-présidents.

de représentation de l'état déconcentré par l'administration provinciale pourrait se voir conforter d'une fonction décisive d'arbitrage entre les deux niveaux effectifs de décision et d'action de la région et de la commune.

Ces intuitions émanant de notre première analyse ne se verront pas érigées en hypothèses de travail dans la recherche présente dont l'échéance est beaucoup trop rapprochée pour permettre des observations de terrain valides.

Notre perspective a été d'interroger les conditions politiques de l'administration des territoires en explorant les relations entre les instances qui représentent l'état à l'échelle territoriale communale – services administratifs de la province et autres déclinaisons de l'autorité gouvernementale - et les instances proprement communales issues des scrutins de 1995 et 2000.

L'organisation territoriale récente, dont nous venons de mettre en lumière les éléments forts, s'inscrit dans un contexte historique au sein duquel nous avons cherché quelques points de repère explicatifs.

A.2. DE L'ÉTAT AUX COMMUNES, ÉTABLISSEMENT D'UN ÉQUILIBRE RENOUVELÉ.

Nous avons décidé d'entrer dans ce sujet à partir du débat qui a conduit à renoncer la poursuite de l'érection des provinces en collectivités locales.

2.1. Le débat qui s'est déroulé à l'Assemblée Nationale du 22 juillet au 6 août 2003, a développé deux types d'arguments. Il s'agissait d'apprécier la place et le rôle de l'échelon provincial dans le schéma général d'organisation de l'administration du territoire et aussi de prendre en compte les besoins de son fonctionnement en termes de cohérence administrative et de ressources humaines et matérielles.

* Le manque de pertinence des provinces en tant que collectivités locales³³ a été attribué aux trop grandes **disparités** qui séparent les unes des autres. Pour qu'il y ait un équilibre entre elles sur le plan des ressources possibles et moyens disponibles, il vaut mieux opérer un regroupement de certaines provinces au sein des périmètres des régions.

* L'expérience de cinq années de mise en œuvre progressive des TOD a montré l'existence de quelques doublons composés de province et commune. Le périmètre administratif de référence est celui de la province, il a permis d'éviter le déclassement de certaines communes si elles ne satisfaisaient pas aux conditions budgétaires car le critère pris en compte a été leur rang de chef-lieu de province, dans ces cas de doublons, l'assiette des recettes ne peut être considérée comme limitée par le **périmètre communal mais par le territoire provincial**. La question cruciale est alors de décider où l'entité province aurait pu asseoir ses recettes en tant que collectivité locale?

* Un autre argument a milité en faveur de renoncement à la mise en acte de la province comme collectivité locale : le **mandat des élus** communaux est gratuit. Comme leur zone de référence électorale est souvent provinciale : ils auraient voulu devenir membres du conseil provincial afin de recevoir des émoluments pour leur engagement politique, d'où la crainte d'un déséquilibre si, dans un cumul de mandats,

³³ Loi 042/98/AN, article 2 "les collectivités locales sont la province et la commune"

certaines maires, adjoints ou présidents de commissions municipales se trouvaient simultanément élus provinciaux.

* Le schéma prôné par la loi d'août 2003 semble clair et équilibré. Le gouvernorat de province sera dirigé par un gouverneur (nommé par décret en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé de l'administration du territoire, entouré **d'un conseil de région** composé d'élus, le gouverneur est choisi parmi les personnels occupant les emplois supérieurs de l'état). Le haut-commissariat provincial est dirigé par un haut-commissaire entouré de la **conférence des cadres** de la province³⁴ (nommé par décret en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé de l'administration du territoire) qui fait fonctionner la circonscription administrative provinciale, c'est-à-dire l'administration d'état à l'échelle provinciale, relais des services centraux pour la tutelle administrative des communes. Le **conseil municipal** est présidé par un maire qui organise la prise de décisions dont il est rendu compte devant les électeurs.

Le dispositif sera consolidé par l'érection en communes soit urbaines, soit rurales de tous les chefs-lieux de département. Le fonctionnement de la décentralisation sur le mode communal, à l'œuvre depuis 1998 est dans l'ensemble apprécié positivement (cf. infra chapitres sur fonctionnement et stratégies communales).

2.2. Le nouveau choix et les attentes qu'on lui fait porter.

* Sur le plan des **recettes** : on aura deux assiettes, communale et régionale. Le problème qui se pose est celui de l'abondement du budget provincial. Actuellement, outre des fonds venant de l'état, il reçoit des ressources perçues au niveau départemental dans les chefs-lieux, en particulier celles qui sont produites par la tenue régulière de grands marchés. Quand les chefs-lieux deviendront des communes rurales, certaines recettes ne passeront plus par l'échelon départemental pour être redistribuées, la contribution au budget provincial s'en trouvera, de ce fait amputée. La nécessité de revoir les assiettes à l'échelle provinciale ainsi que les clés de répartition entre niveaux s'imposera sous peu.

Une fiscalisation des ressources naturelles agro-sylvo-pastorales est envisagée sur le plan national, mais son assiette serait communo-rurale et provinciale.

* La collaboration entre autorités communales et services provinciaux s'impose. Elle est la plus avancée dans le domaine social où les directions provinciales de l'action sociale instruisent des dossiers dont l'aboutissement est une décision municipale : la reconnaissance du statut d'indigent, par exemple, est accordée par le maire à l'issue de la présentation d'un dossier émanant de la direction provinciale de l'action sociale. Elle est lourde de conséquences car elle donne accès à des parcelles de terrain pour l'habitation dans des conditions éminemment dérogatoires, dispensant du paiement de contributions qui sont des taxes communales³⁵.

On observe actuellement que les services sociaux sont relayés par des associations qui supposent un contact d'électeurs ou d'administrés avec les autorités municipales.

* Une certaine inquiétude semble persister sur la possibilité de **rééquilibrage** des disparités provinciales au sein des régions car il y a une forte concurrence politique

³⁴ La Conférence des Cadres Techniques de la Province –CCTP- est un lieu de concertation et d'aide à la décision souvent plus opératoire que les Commissions Provinciales d'Aménagement du Territoire –CPAT- qui doivent porter avis sur tous les documents de projet ayant trait à l'aménagement. Cf. définition complète des CPAT en note partie C.1.2.

³⁵ Une évaluation des charges liées aux services transférés est menée en 2003 aux termes de la loi de programmation à propos de la fonction publique communale (premier test sur les personnels de santé et éducation)

entre provinces et que l'appréhension des régions en tant que circonscriptions électorales englobantes n'a pas toujours été aisée. On y a parfois constaté des affrontements entre provinces rivales plutôt que la recherche d'un terrain d'entente pour le rééquilibrage entre des provinces injustement disparates. Il y a encore trop de provinces sans députés pour que les provinces, rassemblées en régions, collaborent réellement³⁶

L'avantage de l'échelle régionale sera surtout perceptible pour la cohérence de répartition des dotations en infrastructures nécessitant le fonctionnement de réseaux comme certaines unités de production de la Société Nationale Burkinabè d'Electricité. Le découpage en treize régions est fondé sur celui des Offices Régionaux de Développement –ORD– du Ministère de l'économie et des finances.

L'expérience locale faisait craindre, dans une logique de décentralisation, la multiplication des différends entre 45 présidents de conseils provinciaux, alors qu'on pense pouvoir s'attendre à un effet fédérateur de la dynamique qui s'instaurera entre treize présidents de conseils régionaux.

Cette hypothèse est à rapporter au positionnement relatif des gouverneurs et hauts-commissaires et des gouverneurs et présidents de conseils régionaux. Elle a aussi à voir avec une lecture politique singulière dont les habitants nous ont fait part dans un de nos quartiers d'observation à Ouagadougou.

Pour réaliser les élections, la voie la plus classique, imposée par le gouvernement burkinabè est celle des candidatures présentées ou soutenues par des partis politiques. La lecture de ce dispositif par les représentants associatifs des habitants est que les élus représentent leurs partis au sein des conseils mais pas les électeurs qui leur ont donné leurs voix pour prendre des décisions dans l'intérêt de la collectivité. **Les conseillers municipaux (et dans une certaine mesure les députés) ont pour eux la légalité mais pas la légitimité des citoyens.** Les électeurs, ne reconnaissant pas leurs voix, ne se sentent pas responsables des actes que les élus posent même en leurs noms.

2.3. De l'État aux Communes, déclinaison de la subsidiarité.

Le schéma général qui devrait être opératoire à terme est fondé sur les TOD, les titres III et IV de la loi 041/98/AN (du 6 août 1998 modifiée le 2 juillet 2001) *des compétences et des moyens d'action des collectivités locales – des rapports entre l'état et les collectivités locales* qui sont la base principale de notre analyse et de l'interprétation que nous avons pu faire des informations recueillies sur nos terrains d'étude.

Nous citerons ici les articles essentiels sachant que, pour certains, la réalité de la situation subit actuellement des modifications importantes qui ne nous ont pas été accessibles dans les délais de cette recherche. La loi énonce compétence par compétence la répartition entre celles qui sont dévolues aux provinces et celles qui sont dévolues aux communes³⁷. La mise en acte de la province en tant que collectivité locale ayant été annulée le 6 août 2003, nous manquons d'éléments pour savoir ce qu'il adviendra des compétences qui lui étaient dévolues, passage à la commune, pour certaines, mise au compte de la province en tant que circonscription administrative, pour d'autres, voire passage à la région dont l'érection en collectivité locale a été votée en 2001. En ce qui concerne l'échelon régional, la loi formulée en 2001 en prévoit l'existence mais ne va pas plus loin qu'un seul article : "Les domaines de compétence de

³⁶ Entretien avec une député du CDP, rappelons que ce sont les périmètres des 13 régions qui ont servi de circonscriptions électorales en 2002.

³⁷ Une exception à l'ordonnancement de l'exposé pour ce qui est du domaine foncier et du développement économique et de la planification qui ne sont pas répartis entre province et commune comme cela va être montré.

la région collectivité locale sont déterminés par la loi³⁸. La parution des textes votés le 6 août 2003 devrait répondre à cette situation.

Nous focaliserons notre observation sur les informations concernant les communes.

Le principe de base est celui de subsidiarité. Dans cette délégation verticale, la répartition des compétences est organisée par blocs, et l'allocation de ressources par transfert de fiscalité et / ou dotation³⁹.

2.3.1. Les compétences sont organisées en onze "blocs" que nous mentionnerons en ne détaillant que ceux qui ont un rapport direct avec la problématique et l'ancrage de terrain de notre recherche.

Le domaine foncier des collectivités locales est le premier alinea de cette section, il ne constitue pas à proprement parler un bloc de compétences mais participe, en tant que cadre, à l'organisation des relations entre l'État et les collectivités locales. Comme cela sera détaillé plus loin (partie C.1.1.) la loi foncière de 1983 a institué au Burkina Faso un Domaine Foncier National -DFN- constitué de toutes les terres et de certains biens immeubles cités par la loi. Ce DFN est, de plein droit, propriété de l'État, certaines terres peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales dans les conditions fixées par la loi foncière en vigueur.⁴⁰

Le premier bloc est celui de *l'aménagement du territoire, de la gestion du domaine foncier et de l'urbanisme*, le second, celui de *l'environnement et de la gestion des ressources naturelles*, le troisième du *développement économique et de la planification*, viennent ensuite de *la santé et de l'hygiène, de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation, de la culture, des sports et des loisirs, de la protection civile, de l'assistance et des secours, des pompes funèbres et des cimetières, de l'eau et de l'électricité* et enfin, *des marchés abattoirs et foires*.

Le premier, le troisième et le dixième des blocs de compétence nous intéressent spécifiquement pour cette recherche⁴¹.

³⁸ Loi 041/98/AN du 6 août 1998 modifiée le 2 juillet 2001, titre III, section 2 des domaines de compétence des collectivités locales, paragraphe préliminaire : des compétences de la région, article 67 bis.

³⁹ Ibid. articles 60, 61, 62. "La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales est régie par le principe de subsidiarité et s'opère si possible par blocs de compétences"³⁹

"Les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés du transfert concomitant aux collectivités locales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions prévues par la loi".

"Les ressources nécessaires aux collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations ou par les deux à la fois".

⁴⁰ La loi foncière est composée d'un ensemble de textes rassemblés sous le sigle RAF : *réorganisation agraire et foncière*, que nous présenterons en partie C.1.1. Les textes actuellement en vigueur ont été promulgués en 1984 et 1985, ils ont fait l'objet de deux modifications successives dites "relecture" en 1991 et 1996 / 1997.

⁴¹ **De l'aménagement du territoire, de la gestion du domaine foncier et de l'urbanisme.** (...) article 73 : la commune reçoit les compétences suivantes : -avis sur le schéma d'aménagement urbain avant son approbation par l'État conformément aux procédures prévues par les textes en vigueur, -établissement et exécution des plans de lotissement, après approbation de l'autorité de tutelle conformément aux textes en vigueur, -attribution des parcelles et délivrance des titres d'occupation se rapportant à son domaine foncier propre ou aux parties du domaine foncier national ayant fait l'objet d'un transfert de gestion à son profit,- délivrance des autorisations de construire, -adressage et dénomination des rues, -participation à la gestion des terres du domaine foncier national situées dans son ressort territorial, -délivrance des autorisations d'occupation du domaine public, -réglementation et police de la circulation, -création, réhabilitation et entretien des rues et des signalisations, -désignation des sites des gares et des aires de stationnement, -construction et entretien des caniveaux, des gares et aires de stationnement, -initiative et soutien en matière de transport en commun, -initiative et soutien en matière de ramassage scolaire.

Article 76 : **Du développement économique et de la planification.** Les collectivités locales élaborent et exécutent leurs politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État. À cet effet, elles bénéficient de l'appui des services compétents de l'État dans les conditions définies au titre IV de la présente loi. L'appui des services de l'État a pour objectifs : - d'obtenir des plans locaux de développement techniquement bien conçus, -de permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités locales et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social, -de favoriser la constitution et la conservation des banques de données nécessaires à toute planification.

Article 77 : les collectivités locales peuvent passer avec l'État ou avec d'autres personnes morales, des contrats-plans ou des contrats-programmes pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, culturel, sanitaire ou scientifique.

La commune reçoit des compétences en aménagement urbain, foncier et urbanisme, tandis qu'en matière de développement économique, la loi implique que les *collectivités locales élaborent et exécutent leurs politiques et plans de développement*⁴² en bénéficiant de l'appui des services de l'état mais elle ne formalise pas cet appui.

* **En aménagement urbain**, les situations qui peuvent se présenter sont précisément libellées et énumérées : la commune porte avis sur le schéma d'aménagement urbain dont la loi prévoit qu'il soit élaboré par les services de l'État⁴³, la commune établit et exécute les plans de lotissement après approbation de services de l'État préalablement identifiés, la commune attribue des parcelles et délivre des titres d'occupation ainsi que des autorisations de construire, elle désigne les sites des gares et les aires de stationnement. Le dernier bloc lui octroie la compétence de création, aménagement et gestion des marchés et de construction et gestion des abattoirs. Le partenariat consécutif à la répartition des compétences est clair : dans le domaine des **choix de projets, la commune porte avis ou demande approbation**, elle endosse la **responsabilité de la réalisation des actes d'aménagement urbains**. Nous verrons ultérieurement comment elle sollicite des contributions et établit des partenariats avec d'autres acteurs.

* **Dans le développement économique**, le rôle des communes est peu explicité dans les textes de 1998 revus en 2001. Cependant, dans la formulation des articles de la loi, on perçoit leur **quasi-obligation de dépendance à l'égard des services de l'État**.

Si les communes ont la responsabilité d'élaborer et exécuter *leur politique* et *leur plan de développement*, les services de l'État qui les appuient se voient assigner l'objectif *d'obtenir des plans locaux de développement techniquement bien conçus*⁴⁴. La nécessité pour les communes de chercher des collaborations extérieures est suffisamment manifeste pour que la loi ait aussi prévu qu'elles puissent *passer avec l'État ou d'autres personnes morales des contrats-plans et des contrats-programmes pour la réalisation d'objectifs de développement économique*⁴⁵(...) Nous avons rencontré des situations de mise en acte de ces articles dans les communes qui seront présentées au chapitre suivant et dont nous avons observé l'élaboration des plans de développement.

L'énoncé du bloc de compétences relatif au développement économique et à la planification illustre l'application à la lettre de la définition burkinabè de la décentralisation "**La décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales ou collectivités locales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale**"⁴⁶.

Pour conclure sur la répartition des compétences, nous dirons que cette différence entre les conditions faites à l'aménagement urbain et au développement économique confirme que **des savoir-faire ont été élaborés de longue date** et selon des formes diverses dans le domaine de l'aménagement tandis que l'objectif de développement

Des marchés, abattoirs et foires. Article 91 : la commune reçoit les compétences suivantes : -création, aménagement et gestion des marchés, -construction et gestion des abattoirs.

⁴² Article 76

⁴³ RAF article 20 le projet de schéma directeur d'aménagement est élaboré par les ministères chargés du secteur concerné par l'aménagement et des aménagements urbains : art 27 les zones urbaines à aménager sont déterminées par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.... Art 28 Les ministères chargés de l'administration du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme doivent chacun en ce qui le concerne, préalablement à tout aménagement de villes et localité, procéder à la détermination de leurs limites administratives, à l'étude d'impact sur l'environnement et à l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme(...)

⁴⁴ Loi 041/98/AN, article 76

⁴⁵ ibid., article 77

⁴⁶ Loi 040/98/AN du 3 août 1998 modifiée le 2 juillet 2001, article 2

économique attendu de la décentralisation a un **caractère pionnier** qui justifie la mise en place d'un dispositif spécifique de responsabilité étatique.

2.3.2. Les moyens et leur utilisation sont énoncés par la loi⁴⁷. Un ensemble de directives codifie l'autonomie financière donnée par la loi, d'autres dispositions expriment la compétence des communes à se créer des recettes.

L'engagement de l'État à l'égard des communes est explicite. " Toute charge nouvelle incombant aux collectivités locales du fait de la modification par l'État des règles relatives à l'exercice des compétences transférées doit être compensée par un transfert approprié de moyens".

Les moyens d'action des communes sont clairement énoncés. "Les collectivités locales disposent de budget et de ressources propres", "Le budget de chaque collectivité prévoit pour une année financière toutes les recettes et dépenses de la collectivité sans contraction entre les unes et les autres".

Les règles de fonctionnement ne devraient pas être ambiguës. "Le budget est proposé par l'organe exécutif de la collectivité locale, voté par le conseil et approuvé par l'autorité de tutelle dans les conditions fixées par la loi et dans le respect des règles de la comptabilité publique"

Elles participent de la discipline de décentralisation. "Les dépenses des collectivités locales sont obligatoires ou facultatives. Sont obligatoires pour les collectivités locales les dépenses mises à leur charge par la loi. Les dépenses obligatoires doivent nécessairement figurer au budget. Elles doivent faire l'objet d'ouverture de crédits suffisants avant qu'il ne soit possible à la collectivité d'inscrire des dépenses facultatives. Une dépense facultative ne peut être inscrite au budget que lorsqu'elle présente un caractère d'intérêt local".

L'inscription dans le dispositif d'organisation du territoire est faite en application du principe de subsidiarité.

"Les recettes ordinaires des collectivités locales proviennent du produit des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine et des services locaux, des subventions, des ristournes accordées par l'état ou d'autres collectivités publiques sur le montant des impôts et taxes recouvrés à leur profit, des recettes temporaires ou accidentelles et de la répartition annuelle des fonds de dotation des collectivités locales".

"Les recettes d'investissement comprennent la part des fonds de dotation, les fonds d'emprunts, les recettes temporaires ou accidentelles, les crédits alloués par le budget de l'État ou par tout autre organisme public ou privé sous forme de fonds de concours pour grands travaux et les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement".

L'éventail de recettes peut être assez large et s'enrichir au fur et à mesure des nécessités de la commune. "Les collectivités locales disposent d'une compétence générale en matière de détermination des tarifs ou taxes rémunérateurs du domaine et des services locaux. Elles peuvent fixer les taux des impôts et taxes dans les conditions déterminées par la loi". "Les collectivités locales peuvent recourir à l'emprunt pour la réalisation de leurs investissements de développement. Ces emprunts peuvent bénéficier de la garantie de l'État".

⁴⁷ Loi 041/98/AN portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso, titre III des compétences et des moyens d'action des collectivités locales, chapitre 2, et loi 042/98/AN portant organisation et fonctionnement des collectivités locales, titre III Des finances des collectivités locales.

2.3.3. Les relations entre l'État et les collectivités et d'autres personnes morales sont à la fois d'assistance et contractuelles.

"Le devoir d'assistance de l'État vis-à-vis des collectivités s'exerce sous forme notamment de subventions, de dotations spéciales, de mise à disposition de ressources humaines ou matérielles, d'appui technique et financier.

Les collectivités se doivent assistance les unes aux autres. La loi a prévu que l'État organise avec les collectivités locales un mécanisme de solidarité entre elles en créant un fonds de solidarité en vue de soutenir les actions des collectivités les plus défavorisées. Ce fonds devait être alimenté par les contributions de l'État, des collectivités locales et des partenaires au développement.

Les collectivités locales burkinabè peuvent instituer entre elles et des personnes morales de droit public ou privé, nationales ou étrangères, des structures de concertation et de coopération sur les questions d'intérêt local qui ne sont, cependant pas dotées de la personnalité morale.

Elles peuvent aussi passer des contrats entre elles ou avec des personnes physiques ou morales qu'elles soient privées ou publiques pour l'exécution de tâches relevant de leurs compétences et sont priées d'en informer l'autorité de tutelle.

Les collectivités locales peuvent aussi déterminer par contrats les interventions qu'elle feront en commun avec les services de l'État dans tous les domaines d'intérêt public national ou local.

L'éventail de possibilités est large aussi bien pour les financements que pour les collaborations. Nous en verrons quelques exemples dans le chapitre B de ce texte.

Une triple orientation est offerte à la construction de l'action publique, les collectivités vont devoir trouver les meilleures opportunités de collaboration ou de financement, ce qui suppose une capacité d'initiative difficile à improviser et que peut-être les services de l'État ont déjà, il va donc falloir transmettre du savoir-faire aux communes.

A.3. LA MISE EN ACTES : DÉCENTRALISATION VERSUS DÉCONCENTRATION.

Ce qui vient d'être exposé permet de formuler une hypothèse générale : **le défi qu'a à relever le principe de décentralisation n'est-il pas de savoir trouver sa juste place en regard d'une déconcentration administrative qui s'est installée au fil des lois organisant l'administration du territoire national ?**

Le repérage d'acteurs locaux émergents qui est notre objectif général de recherche nous conduit à observer, du point de vue des communes, le cadre construit pour les interventions promues par le dispositif de décentralisation avant de mettre en perspective les unes des autres les actions réalisées depuis 1995 et de voir quelles sont les conditions actuelles dans lesquelles doit se déployer le jeu des acteurs locaux.

3.1. Structures et outils.

La Commission Nationale de Décentralisation -CND- a été créée par décret en 1993 comme Administration de Mission auprès du Premier Ministre, soutenue par un collectif de bailleurs dotée d'un Président et un Secrétaire Permanent nommés en Conseil des Ministres. Depuis le 1^{er} janvier 2003⁴⁸, la CND est une administration de mission dont le secrétariat permanent est placé sous la responsabilité du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation -MATD. Son Secrétaire général, nommé en conseil des ministres, sur proposition MATD, a rang de conseiller technique, le ministre est ordonnateur, il est ordonnateur délégué.

L'objectif assigné à la CND était de réfléchir et faire des propositions sur l'ensemble du processus de décentralisation.

L'une de ses premières tâches a été l'élaboration dès 1993, de quatre lois qui allaient être votées en 1998 sous la désignation lois 040 à 043 et la dénomination de Textes d'Orientation de la Décentralisation –TOD- (cf. supra 1.1.).

Ses programmes d'activités et les rapports d'exécution étaient discutés en assemblée générale deux fois par an (à l'exception de 2001 où une seule AG a eu lieu du 12 au 15 décembre), les A.G. réunissaient des représentants de tous les ministères, de la "société civile", des ONG. Le président pouvait aussi être assisté d'une "cellule stratégies et méthodes" au sein de laquelle il rassemblait universitaires et experts pour des réunions thématiques.

Dans la configuration qui est entrée en vigueur en janvier 2003, la CND s'est vu confirmée dans sa vocation de recherche-action et sa mission **d'élaboration de réglementation, de prospective et de veille sur les communes** urbaines mais aussi rurales, tandis que le volet opérationnel, les applications pratiques sont du ressort de la Direction du Développement Local qui succède à la DGD -Direction Générale de la Décentralisation- du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation -MATD-. L'ensemble de ce ministère doit avoir un programme touchant à des aspects de la décentralisation, c'est, de plus, en son sein que doit s'effectuer la coordination des programmes spécifiques des divers et nombreux acteurs concernés.

En préalable aux élections de 1995, la CND a réalisé un état des lieux des communes qui allaient devenir de plein exercice au cours duquel elle constata leur dénuement et élaborait des formes d'appui qui pouvaient leur être proposées. Les actions développées dans les collectivités par la CND sont essentiellement axées sur la diffusion de l'information et des connaissances nécessaires aux élus, techniciens et public qui contribuent à la mise en œuvre de la décentralisation. Ainsi ont eu lieu des ateliers régionaux d'appropriation des TOD (Textes d'Orientation de la Décentralisation) en amont de la validation des textes d'application qui vient d'avoir lieu, la CND doit mettre en pages ces textes sous forme d'opuscules dont elle organisera la distribution. On citera aussi l'atelier au cours duquel le Manuel de Communication Communale a été remis par le président de la CND au président de l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF). Cet ouvrage a été conçu par le projet d'appui à la consolidation de la Décentralisation (PACD) avec l'appui technique et financier de l'ACDI (coopération canadienne) et de la Fédération Canadienne des municipalités. Il aborde quatre thèmes essentiels : élaborer sa stratégie de communication, les formes d'interview, la séance d'animation, les outils de communication de proximité. La CND publie une revue intitulée *Action Collective* dans laquelle sont abordés sous forme d'articles plutôt techniques, les sujets intéressant directement les communes dont l'un des plus attendus est le transfert de compétences.

³² décrets en cours de diffusion

La CND a proposé la création du **Fonds de Démarrage des Communes (FODECOM) et du Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes (SAGEDECOM)**.

Ces deux organes ont fonctionné en lien direct avec la CND jusqu'à la réorganisation en cours de mise en œuvre.

Le **SAGEDECOM** est entré en activités le 3 avril 1996, toutes les communes de plein exercice pouvaient bénéficier de ses prestations à l'exception de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso qui, dans une situation plus favorable que les autres, ont été intégrées ultérieurement et à leur demande, en 1998.

La transformation du SAGEDECOM en AGEDECOL⁴⁹ -Agence pour la gestion et le développement des collectivités a été décidé par délibération en Conseil des ministres en septembre 2002.

En tant que structure, le SAGEDECOM était composé d'un comité de pilotage et d'une équipe d'appui.

Le **comité de pilotage**, instance dirigeante et de décision, composé de treize membres dont sept maires, était présidé par le Secrétaire Permanent de la CND, le vice-président était un maire représentant de l'AMBF-Association des Municipalités du Burkina Faso, les six autres maires étaient renouvelés par moitié tous les ans. Siégeaient aussi au comité de pilotage : un représentant du Ministère de l'Aménagement du Territoire, un représentant du Ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme, un représentant du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, deux représentants du "collectif" des bailleurs de fonds, ceux de la Suisse et du Canada.

Le comité de pilotage se réunissait en séance ordinaire tous les six mois ainsi qu'en séances extraordinaires thématiques.

L'équipe d'appui était au début composée de quatre agents qui, progressivement, sont devenus neuf dont trois cadres de terrain : le Coordonnateur, un coordonnateur adjoint et un chargé de mission "suivi - évaluation". La prise de décision se faisait par consensus.

L'AGEDECOL prévoit une délocalisation à des échelles qu'il reste à définir en conformité avec la loi de programmation.

Le **programme** du SAGEDECOM était structuré par séquences d'une durée approximative de cinq ans, correspondant donc à un mandat municipal et son fonctionnement basé sur des programmes triennaux.

De 1996 à 2000, donc depuis sa création, le SAGEDECOM répondait à la demande des élus qui étaient supposés connaître leurs besoins. De 2000 à 2005 l'équipe d'appui a prévu de proposer un programme minimum de formation et d'études aux communes en anticipant sur leur demande.

Il s'agissait de qualifier les besoins, de susciter des premières demandes de la part des collectivités, d'étudier les réponses à apporter en privilégiant l'élaboration d'un outil privilégié : le plan de développement communal. (Ouagadougou a fait l'objet de programmes particuliers).

Les communes sont invitées à élaborer et exécuter leur plan de développement dans le respect d'une meilleure harmonisation et cohérence des différents plans de

⁴⁹ Changement du comité de pilotage de 13 à 26 membres : 16 communes, 4 provinces, 4 régions, 6 administration. En 2003, à titre transitoire, l'ancien comité continue.

*développement des collectivités locales avec le plan national de développement économique et social*⁵⁰.

Pour solliciter le dispositif d'appui à la décentralisation, chaque commune doit être dotée d'un **plan de développement communal**, les seize nouvelles communes urbaines issues des élections de septembre 2000 sont prioritaires pour recevoir le soutien nécessaire à l'élaboration des leurs. Les communes peuvent être conseillées pour la mise en place de leurs commissions ad hoc⁵¹ et pour l'organisation d'une consultation restreinte afin de choisir des consultants, un bureau d'étude ou des services de l'état pour la confection du plan. Elles peuvent bénéficier d'une formation ad hoc, méthodologique comme, par exemple, l'élaboration d'un plan de façon participative. Sur les quarante-neuf communes urbaines, sept n'avaient pas encore de document provisoire courant 2002. Parmi les seize plans des communes qui se sont ajoutées en 2000, six sont faits par l'état au sein de ses Directions Régionales du Plan, les autres par des consultants indépendants ou des bureaux d'étude locaux. Entre 1994 et 1998 la direction d'appui aux collectivités locales du Ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme, devenue structure de projet avec l'appui de la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle a pris en charge la maîtrise d'ouvrage de dix-sept plans de développement pour des communes réparties sur l'ensemble du territoire national.

Le SAGEDECOM a conçu une méthode d'élaboration des plans de développement communaux qui présente l'originalité d'introduire dans le plan des dispositions relatives à la future mise en œuvre pour éviter la mise à l'écart et l'obsolescence rapide des documents de planification.

Cette méthode individualise onze étapes qu'elle recommande de suivre scrupuleusement. La première est l'élaboration des termes de référence, elle se justifie par un souci de transparence et d'ample diffusion d'information pour inciter à une large participation d'acteurs institutionnels aussi bien que de membres de la population volontaires ou sollicités. La seconde est l'élaboration de Termes De Référence –TDR-. Communes et Directions Régionales⁵² de l'Économie et de la Planification se sont accordées sur la nécessité de TDR. On procède ensuite à la confection et diffusion des dossiers d'appel d'offre et l'on crée des commissions ad hoc d'échelle communale chargées du suivi de l'élaboration⁵³. Outre les membres du conseil municipal, les représentants de certains services et les consultants, elles comptent des personnes-ressource sollicitées à dessein. Le SAGEDECOM suggère la composition des commissions qui sont rendues opératoires par arrêtés municipaux et organise un séminaire de sensibilisation sur la planification et la définition d'objectifs qui est en fait le lancement de l'opération d'élaboration du plan. Le travail de la commission ad hoc avec le bureau d'études, sixième étape de la méthode, doit être régulier et faire l'objet de compte-rendus écrits. À l'échéance prévue, le bureau d'étude soumet à la commission ad hoc et au conseil municipal un rapport provisoire qui, éventuellement amendé, est adopté par délibération du conseil municipal. Trois étapes ultérieures sont préconisées par la méthode du SAGEDECOM : un séminaire dit "de marketing et mobilisation sociale", destiné à identifier et renforcer les capacités de préparation et de mise en

⁵⁰ Article 76, titre III des compétences et des moyens d'action des collectivités locales. décret n°98-350/pres du 10 septembre 1998 promulguant la loi n°040/98/AN du 3 Août 1998. Texte d'Orientation de la Décentralisation (TOD).

⁵¹ Dans les commissions ad hoc, se trouvent les services déconcentrés de l'État qui sont généralement provinciaux sauf pour certains qui sont régionaux comme c'est le cas pour Gaoua.

⁵² "Régional" ne doit pas être entendu comme "à l'échelle des 13 régions" en cours de mise en œuvre, ce syntagme correspond à un découpage en régions "techniques" de certains services de l'État qui ont besoin d'une certaine déconcentration pour fonctionner : impôts, économie, fourniture d'électricité, alimentation en eau, etc.

⁵³ Le cas général est que la présidence de la commission ad hoc revient à l'autorité municipale et le secrétariat à la Direction Régionale de l'Économie et de la Planification.

œuvre du plan de développement, une étude pour élaborer un système de suivi de l'élaboration du plan, un séminaire de renforcement des capacités de suivi de la mise en œuvre. L'ultime étape est l'approbation du plan achevé par une délibération du conseil municipal.

L'échange avec la population a lieu principalement à la phase de recueil et d'analyse des données. Nous nous sommes interrogés sur la priorisation des actions. La réponse qui nous a été donnée est qu'elle se fait avec la commission ad hoc au moment de la présentation des projets et de la programmation mais qu'elle pourrait être débattue en conseil municipal dans la mesure où il représente la population.

Les **autres tâches** consécutives à la décentralisation et pour lesquelles les communes érigées en communes urbaines doivent chercher appui sont, dans nos terrains d'étude : la mise au point de l'assiette fiscale, la mise à jour du fichier domanial, la mise en place de la commission d'attribution des marchés publics ainsi que des études de faisabilité pour l'implantation d'équipements ou la réalisation d'aménagements.

En **formation**, des sessions ont été organisées par le SAGEDECOM sur des sujets communs à l'ensemble des communes bénéficiaires des appuis comme :

- Le rôle d'un élu local et le fonctionnement du conseil municipal,
- La préparation et exécution du budget
- La procédure de passation des marchés publics.
- La gestion de l'état civil.

Le FODECOM et certains services déconcentrés de l'état participaient ou collaboraient aux formations.

Le SAGEDECOM organisait aussi des échanges internes au pays et des stages pratiques d'agents d'une commune dans une autre.

Trois communes se sont doté d'**EPCD** (Établissement Public Communal de Développement) avec la collaboration de la mission de coopération suisse : Koudougou, Ouahigouya et Fada N'Gourma. Le SAGEDECOM les considérait comme des relais qui soutiendraient, articuleraient la **déconcentration** des services.

L'**AMBF** association des Municipalités du Burkina Faso est le relais principal de l'information destinée aux communes. Les études ou programmes de rencontres lui sont remis officiellement avant d'être diffusés.

La création de l'association de gestion urbaine au Burkina (**AGUB**) a eu lieu en avril 1999 en référence au Programme de Gestion Urbaine du Centre des Nations-Unies pour les Établissements Humains.

3.2. Projets, programmes et actions.

Quand les communes ont leur plan de développement communal, elles peuvent s'adresser au FODECOM, au FICOM ou au Programme de Réduction de la Pauvreté (BAD) ou mettre en œuvre d'autres ressources dont leurs fonds propres.

Le **FODECOM**, fonds d'appui au démarrage et développement des communes, prenait surtout en charge les personnels. Ses activités ont débuté le 3 avril 1996. L'état civil et la comptabilité étaient financés pendant un an avant la prise de relèvement par la commune. Deux des quatre bailleurs du dispositif de décentralisation : le Danemark et les Pays-Bas contribuaient à son financement.

Héritier du FODECOM, le FODECOL, autonome, apportera un appui aux collectivités locales en matière d'assistance à la maîtrise d'ouvrage surtout des infrastructures à caractère marchand et non marchand.

La Formation des élus locaux⁵⁴ a donné lieu, par exemple, à un séminaire sur la maîtrise d'ouvrage communale dans la réalisation et la gestion des infrastructures et les procédures, organisé conjointement par GTZ-formation, FODECOM et FICOM.

Le Fonds d'Investissement des Communes –**FICOM** – a été créé en 1996 par un accord entre le gouvernement du Burkina Faso, la Caisse Nationale du Crédit Agricole (CNCA) et la Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KfW). Il est administré par un comité composé de dix membres dont cinq maires élus. Sa cellule de gestion est animée par un secrétaire général désigné par la CNCA, le FICOM est assisté par un cabinet de consultants allemands. Il apporte un soutien financier au processus de décentralisation et subventionne des micro-projets à destination de la population des communes urbaines dont les maires sont élus.

L'**appui aux communes** se traduit par l'obligation pour elles d'une participation dont le taux varie en fonction du budget (référence budget 1998 ou 1999), par tranches de budget : pour une commune dont le budget fut inférieur à 10 millions, la participation de la commune doit être de 2% du coût de l'activité ou du projet pour lequel le financement est demandé, pour un budget de 10 à 20 millions, la participation doit être de 5%, un budget de 20 à 40 millions, la participation doit être de 10%, un budget supérieur à 50 millions, la participation doit être de 60%, c'est le cas de Ouagadougou et Bobo Dioulasso (mais un remaniement était en cours en 2002 pour les faire passer à 40%), ce qui induisait que, compte tenu des coûts, une seule intervention devenait possible dans ces 2 villes : celle de la formation. Ouahigouya, Koudougou, Banfora étaient à 40%, Dédougou dans la catégorie 11 à 13%, Pouytenga devait payer 15% des investissements FICOM et 10% des investissements FODECOM. Elle n'est pas éligible au programme BAD de lutte contre la pauvreté. (cf. infra)

Sur un plan plus général, les communes sont encouragées à *passer des programmes pour la réalisation d'objectifs de développement économiques, notamment avec l'Etat ou toute personne morale dans le cadre de contrats*⁵⁵.

La démarche ECOLOC⁵⁶ (économie locale) vient en appui à ces objectifs. Ce dispositif est fondé sur *« l'évidence qu'un processus de décentralisation qui ne s'accompagnerait pas d'effet positif sur le développement local manquerait son objectif et aurait de grandes chances de provoquer une grave désillusion à l'égard de la démocratie. Pour pallier ce risque, il est indispensable que les acteurs locaux puissent identifier les leviers sur lesquels ils peuvent agir pour rendre leur collectivité plus vivable, plus compétitive et plus attractive »*⁵⁷.

⁵⁴ Sidwaya 28 fév 2002, Séminaire de Banfora

⁵⁵ Article 77, titre III des compétences et des moyens d'action des collectivités locales. décret n°98-350/pres du 10 septembre 1998 promulguant la loi n°040/98/AN du 3 Août 1998. Texte d'Orientation de la Décentralisation (TOD).

⁵⁶ « programme de relance des économies locales en Afrique de l'Ouest" lancé à l'initiative conjointe du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et du Programme de Développement Municipal, lancé en appui au mouvement de décentralisation

⁵⁷ « Développement local et décentralisation » ed. OCDE 2002 - Objectifs retranscrits par l'OCDE dans le cadre de la présentation de ECOLOC.

Le programme ECOLOC a démarré en 1997 par une série d'études⁵⁸ qui a montré qu'en Afrique subsaharienne, le concept « d'économie locale » correspond à une « réalité tangible »⁵⁹. L'usage du concept d'économie locale a pour objectif d'aider à comprendre et à faire comprendre comment fonctionne et évolue la société locale (les ménages, les opérateurs économiques et les institutions) et par quelles voies celle-ci peut engager un processus de développement autonome. Une deuxième étape, en cours, du programme ECOLOC, s'organise autour des impératifs⁶⁰ suivants : répondre à une demande massive d'évaluation d'économies locales⁶¹, définir un "cadre local de développement" et mettre en œuvre des actions concrètes de "relance de l'économie locale", et enfin évaluer le financement du développement local tant sur la base des ressources internes que pour ce qui est de l'aide extérieure et de la manière de concevoir et mettre en œuvre des programmes de "développement local intégré" (associant de façon cohérente des actions en milieu urbain et des actions en milieu rural).

Au Burkina Faso, aurait débuté en 2002 une étude sur le pouvoir et les potentialités locales au niveau économique, appliquée aux deux communes de Dédougou et Gaoua grâce à un financement allemand octroyé par l'intermédiaire de la GTZ dans la perspective d'intégrer les comptes économiques locaux aux plans de développement communaux élaborés selon la méthode du SAGEDECOM. Cette intégration fut un échec à Gaoua et semble laissée de côté dans l'élaboration du PCD (Plan Communal de Développement de Dédougou). Le programme Ecoloc (bénéficiant d'une contribution financière de l'AFD -Agence Française de Développement), devrait aussi se traduire par une recherche-action dans les 13 chefs-lieux de Régions.

Le remaniement en cours dans le dispositif de décentralisation prévoit la poursuite du programme d'actions en économie locale, piloté par des comités dans une équipe qui bénéficiera d'un financement canadien.

3.3. De l'encadrement au conseil.

Si en 1996 au début de la phase opérationnelle du dispositif sa pratique s'inscrivait dans une logique d'encadrement des collectivités, en 2003, l'expérience acquise, conduit les organes à se caler plutôt dans un rôle de conseil à des collectivités qui doivent gérer des collaborations et partenariats multiples.

3.3.1. Un tâtonnement pionnier.

La **déconcentration administrative** qui accompagne la **décentralisation** paraît chercher des ajustements. La tutelle la plus rapprochée des communes est, selon les organigrammes, exercée par les structures départementales placées sous l'autorité du préfet. La tutelle effective est plutôt de niveau provincial où les services sont plus fournis et l'autorité du haut-commissaire plus affirmée que celle du préfet que ce soit par l'appui qu'il prend sur la Conférence des Cadres Techniques de la Province (CCTP)

⁵⁸ Etudes pilotes portant sur l'économie de huit villes secondaires de l'Afrique de l'Ouest et de leurs hinterlands respectifs : Saint-Louis au Sénégal ; Sikasso puis Ségou au Mali ; Daloa, Korhogo et San Pedro en Côte d'Ivoire ; Bobo Dioulasso et Kaya au Burkina Faso.

⁵⁹ Cette réalité est celle du fonctionnement de "bassins démo-économiques", certes ouverts au reste du pays, de la région et au monde, mais d'un poids démographique et d'une densité suffisant pour qu'un potentiel de production de richesse et d'échanges internes s'y manifeste

⁶⁰ « Développement local et décentralisation » ed OCDE 2002 - Objectifs retranscrits par l'OCDE dans le cadre de la présentation de ECOLOC.

⁶¹ Exprimée selon l'OCDE, par les élus locaux à la suite des résultats des premières études de cas réalisées

ou par la présidence attachée à son statut de diverses commissions techniques comme celle de l'aménagement du territoire.

La transformation du SAGEDECOM en AGEDECOL, autrement dit le passage du statut de *service* à celui d'*agence* traduit la volonté d'affirmer l'autonomie des structures mises en place avec un caractère expérimental au sein de la CND. Les actions accomplies par le SAGEDECOM l'ont été sous forme de projets qui par leur succession et leur coordination ont mis en évidence un besoin permanent d'appui et de conseil à la gestion et au développement des communes qu'assurera l'AGEDECOL. L'aire d'intervention de l'agence s'élargit avec le déploiement de la décentralisation aux communes rurales et aux régions.

L'AGEDECOL va fonctionner en combinant la participation de l'état, celle des partenaires au développement, de ressources propres dont la composition est à l'étude, dont une part pourrait être une contribution des communes au prorata du nombre d'habitants. Dans la phase d'activité du SAGEDECOM les communes ont participé aux programmes ou actions mis en œuvre à leur intention sans contribuer au fonctionnement de la structure elle-même.

Le passage SAGEDECOM étroitement lié à la CND à l'AGEDECOL proche du MATD faisait craindre aux bailleurs une pesanteur ou une lenteur dans les actions, due à l'inertie bureaucratique inhérente aux services ministériels. Il est prématuré de vouloir en juger après une seule année de la nouvelle configuration.

On avait vu poindre une hésitation pendant la phase de réorganisation des organes du dispositif de décentralisation : rattacher l'AGEDECOL à l'administration, donc au MATD ou à l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF). Les élus membres du comité de pilotage craignaient que l'appartenance à un ministère ne fasse interpréter, dans les communes, la mission de l'AGEDECOL comme une mission de contrôle de l'état.

Le programme actuel est très orienté vers les actions de formation. Les communes urbaines étoffent leurs services par des recrutements, les communes rurales vont avoir des élus investis de ces responsabilités pour la première fois.

Les grands sujets d'intervention vont être présentés dans les pages suivantes au fur et à mesure de la restitution de l'observation de nos terrains d'étude.

La question foncière est une préoccupation récurrente pour les services centraux ou déconcentrés de l'État et pour les élus des communes. Une opération-test dite d'assainissement du fichier des parcelles est en cours à Dédougou sous maîtrise d'œuvre du service régional des domaines (il s'agit là du découpage du pays en régions techniques de la Direction Générale des Impôts pas de l'échelle régionale administrativo-politique en cours de mise en acte). Sa perspective est l'amélioration du recouvrement fiscal pour la DGI, l'amélioration de la gestion du patrimoine communal devrait passer par une informatisation à laquelle contribueraient l'AGEDECOL et la Direction des Affaires Foncières et du Patrimoine de la Direction Générale de la Décentralisation (MATD).

Le système d'acteurs dans le champ technique et dans celui des pratiques professionnelles connaît les prémices d'une nouvelle architecture institutionnelle.

Néanmoins quelques éléments ont pu être identifiés à cette étape de la recherche qui visent à identifier les changements intervenus (redéploiement des missions et

compétences) et les liens nouveaux entre acteurs qui interviennent dans le domaine de l'urbanisme.

Deux types d'organismes publics dominant le champ technique en termes d'urbanisme et d'aménagement du territoire et sont rattachés à l'Etat central.

3.3.2. À l'interface du politique et du technique.

L'objectif assigné à la **CND** était de réfléchir et faire des propositions sur l'ensemble du processus de décentralisation. Une "cellule stratégies et méthodes" avait été mise en place au sein de laquelle étaient rassemblés universitaires et experts pour des réunions thématiques chargés sur des thèmes précis de donner de grandes orientations.

Dans la configuration qui entre en vigueur actuellement, les actions développées dans les collectivités par la CND sont essentiellement axées sur la diffusion de l'information et des connaissances nécessaires aux élus, techniciens et public qui contribuent à la mise en œuvre de la décentralisation. Ainsi ont eu lieu des ateliers régionaux d'appropriation des TOD, l'édition de manuels de communication, etc.

Le volet opérationnel correspondant est à présent assuré par les directions du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) qui, outre leur vocation à la déconcentration administrative auront à guider les volets techniques de la dynamique de décentralisation politique.

Dans son travail, la CND a disposé d'outils opérationnels : Fonds de Démarrage des Communes (FODECOM) et du Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes (SAGEDECOM). Ces deux organes ont fonctionné en lien direct avec la CND jusqu'à la réorganisation en cours de mise en œuvre.

Dans la nouvelle configuration, l'AGEDECOL et le FODECOL relèvent du MATD. L'application de leurs missions ne sera plus limitée aux communes urbaines, mais s'étendra aux communes rurales, provinces et régions qui constituent les collectivités locales aux termes des TOD.

Une des missions principales du SAGEDECOM était d'identifier les besoins de formation des élus, de proposer un programme minimum de formation et de lancer des études sur les communes concernées en les guidant pour la passation de marchés auprès de bureaux d'études.

Les modalités de repérage des besoins étaient réalisées par le chargé de mission accompagnées de distribution de fiches d'identification des besoins. Il s'agissait de qualifier les besoins, de susciter des premières demandes de la part des collectivités, d'étudier les réponses à apporter en privilégiant l'élaboration d'un outil privilégié : le plan de développement communal. (Ouagadougou a fait l'objet de programmes particuliers).

Directions centrales administratives et services déconcentrés des ministères, perdant leur fonction d'exécution directe, doivent définir leurs domaines d'intervention entre conseil et contrôle

Sont concernées les Directions centrales du Ministère des Infrastructures, de l'urbanisme et de l'Habitat, principalement la Direction Générale de l'Urbanisme et de la Topographie et ses sous-directions notamment la Direction de l'Analyse et de la Statistique Urbaine et la Direction de l'Architecture, de l'Habitat et de la Construction qui rassemblent de nombreux cadres. Ce sont les lieux de définition, et de suivi des politiques globales, notamment des lotissements. Elles sont composées en majorité des

cadres techniques spécialisés qui ont fait leur parcours professionnel dans l'administration.

Le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation et ses directions : affaires foncières et patrimoine, études et planification du développement local, sont également mises à contribution. Ces directions ne comportent parfois pas plus de 5 personnes, mais on relève une tendance au recrutement de personnel à la formation plus ciblée, recrutement d'aménageur ou d'experts en accompagnement sur les questions des affaires domaniales, et la volonté de mettre en place des outils d'observation et de suivi centralisé.

D'autres directions de ministères interviennent aussi telles que : la DGI liée au Ministère des Finances pour les questions touchant à la gestion domaniale.

Les **Services déconcentrés** devraient voir leur nombre augmenté avec la mise en œuvre du processus de décentralisation sous forme de directions régionales (DRUT et DRAHC) et sont appelés à remplir de nouvelles fonctions : missions d'études, de conseil, d'inspection, de suivi et coordination des projets.

Des structures d'arbitrage et de contrôle, telles que les Commissions Provinciales d'Aménagement du Territoire chargées d'examiner tous les projets qui concernent la province devraient fonctionner comme des instances partenariales qui réunissent les services déconcentrés, les collectivités locales ainsi que des personnes-ressources souvent engagées à titre militant au sein de structures associatives.

3.3.3. Au cœur du niveau local en construction : la commune

Si les textes définissent le rôle que doivent jouer les autorités locales dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme de manière claire, l'analyse de cas concrets montre bien les difficultés que rencontrent les communes au quotidien pour la mise en œuvre d'une politique de développement local.

Dans les communes étudiées, la compétence technique (et administrative) est assurée le plus souvent par les seuls Secrétaires Généraux parfois assistés d'un adjoint technique. Cheville ouvrière de la mise en œuvre d'une politique communale et principal conseiller du maire, *le S.G.* est aussi l'interlocuteur des services déconcentrés et de la CND, de représentants de l'autorité d'État, préfet et surtout haut-commissaire, des entreprises privées, des habitants.

Le manque de cadres techniques dans les villes moyennes implique le recours aux services déconcentrés de l'État et aux bureaux d'étude privés qui élaborent souvent des plans de lotissements et ont en charge le bornage des parcelles. De plus, de nombreuses ONG viennent en appui des petites communes et contribuent par de nombreux financements à l'action publique.

Au niveau local, les questions techniques sont également traitées par les antennes locales des directions régionales des services déconcentrés de certains ministères : division fiscale et des domaines par exemple (Dédougou) dont les fonctionnaires sont présents dans les commissions d'attribution de parcelles. Ils sont souvent appelés comme appui technique auprès des communes notamment lors du montage des dossiers liés à un lotissement cependant le manque de moyens et la pression qu'ils subissent entravent leur action.

Le défi pour les communes est de savoir chercher des appuis qui ne les enferment pas dans la tutelle portée par les services de l'État et de ne pas tomber dans la dépendance stratégique que leur offrent certains bureaux d'études.

3.3.4. Une domination qui se consolide : celle des bureaux d'études privés.

Malgré leur faible nombre (à peine une dizaine pour l'ensemble du Burkina Faso), les bureaux d'études privés sont investis de nombreuses missions pouvant avoir un impact majeur sur le développement et la gestion future de la ville. Ils sont fréquemment chargés de la réalisation des plans de développement communaux, de la production de documents de planification et d'orientation (SD), de la confection des plans de lotissements, du suivi des chantiers après passation des marchés avec les entreprises et de l'animation d'un certain nombre de dispositifs liés à la décentralisation.

Le recours à ces organismes est à rapprocher du manque de moyens techniques et en personnel et aussi au manque de compétences en urbanisme des nouvelles collectivités mais ils doivent se mettre à leur service sans décider à leur place.

Ce sont de petites structures, souvent de création récente où dominent les formations d'architectes mais qui sont fréquemment associés à des sociologues, des géographes, économistes et urbanistes. Et font appel à des consultants, collaborateurs plus spécialisés pour certaines missions : ingénieur en génie rural par exemple ou en environnement. Aux compétences techniques « classiques », il leur est souvent demandé de s'adjoindre des compétences en termes d'analyse du système d'acteurs et de mise en œuvre de modalités de sensibilisation, d'information et participation des acteurs concernés par le projet.

Tendent à se créer également des bureaux d'études spécialisés notamment dans le secteur de la communication autour des projets urbains (cas de Synergie par exemple).

Par ailleurs, ces bureaux d'études sont à l'origine de la réflexion et de la création de structures de reconnaissance des missions et professions (association des urbanistes, et des architectes).

Pour conclure sur les prémisses de gouvernance urbaine que nous souhaitons déceler, nous dirons que, si la loi affiche un équilibre dialectique entre décentralisation et déconcentration, nous avons observé qu'actuellement, la déconcentration administrative paraît chercher des ajustements.

Nos observations se sont concentrées sur les relations entre les instances qui représentent l'état à l'échelle territoriale communale et les instances proprement communales issues des scrutins de 1995 et 2000.

La tutelle la plus rapprochée des communes est, selon les organigrammes, exercée par les structures départementales placées sous l'autorité du préfet. La tutelle réelle est plutôt de niveau provincial où les services sont plus fournis et l'autorité du haut-commissaire plus affirmée que celle du préfet que ce soit par l'appui qu'il prend sur la Conférence des Cadres Techniques de la Province (CCTP) ou par la présidence attachée à son statut de diverses commissions techniques comme celle de l'aménagement du territoire.

Les services de l'État ont la responsabilité de transmettre du savoir-faire aux communes qui vont devoir trouver les meilleures opportunités et modalités de collaboration ou de financement.

•



ACTION COLLECTIVE

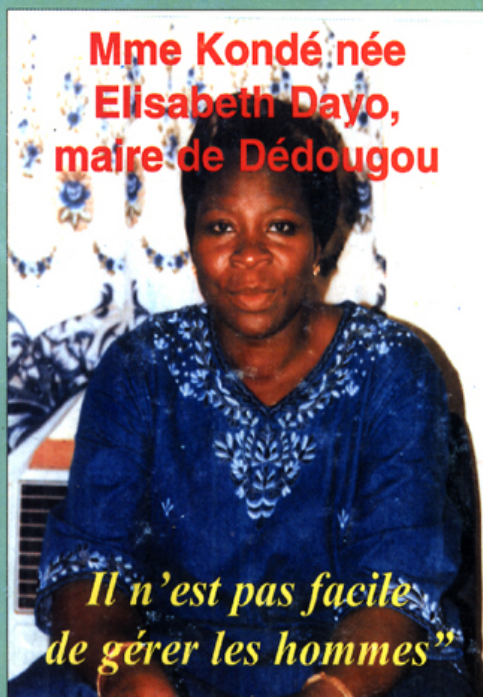
Bulletin bimestriel de liaison de la Commission Nationale de la Décentralisation N° 007 Janv.- Fév. 2002

Assemblée générale de la CND

Antoine Raogo Sawadogo s'en va



**Mme Kondé née
Elisabeth Dayo,
maire de Dédougou**



*Il n'est pas facile
de gérer les hommes"*

COMMUNES URBAINES DU BURKINA

Etat des lieux avant
le transfert de nouvelles
compétences

POULS DES COMMUNES

- Kongoussi, Réo, Orodara, Pouytenga, Bobo-Dioulasso
- Yako, Boussé, Koudougou

**Première
Assemblée générale
de l'AMBF**

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Dédougou. L'une des rues principales du centre-ville.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Dédougou. L'emplacement du marché. Au premier plan un bloc sanitaire, en arrière plan la première tranche réalisée de construction du nouveau marché.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Pouytenga. Rue résidentielle dans le centre-ville.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Pouytenga. Équipements publics : borne-fontaine et centre culturel pour jeunes.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

B) PLANS DE DÉVELOPPEMENT ET ÉQUIPEMENTS MARCHANDS, PREMIERS JALONS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ?

Dans ce chapitre, nous rendons compte de notre analyse d'un objet-clé du dispositif de décentralisation : les plans de développement des communes et de la mise en actes d'une section de la loi portant organisation de l'aménagement du territoire, celle qui énonce les domaines de compétence des collectivités locales. Notre objectif est de montrer les conditions d'émergence de la notion de développement local, d'une administration communale et de démarches de gouvernance basées sur de nouvelles instances de débat.

B.1. LES ACTIONS LOCALES INITIÉES PAR LE DISPOSITIF DE DÉCENTRALISATION.

1.1. Les plans de développement communaux

Les documents de planification qui concernent les villes appartiennent au Burkina Faso à deux familles différentes. Les schémas directeurs et tous ceux qui traitent de l'aménagement territorial et spatial sont codifiés par les textes portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF), les plans de développement des communes dont l'orientation est socio-économique sont prévus par les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD).

Les plans de développement communaux ont pour objectif de planifier le développement urbain, économique et social de la municipalité à moyen terme (5 ans). Comme la loi le prévoit, leur réalisation est placée sous la responsabilité des communes qui, avec l'aide des services d'urbanisme, le plus fréquemment passent marché pour leur conception à des bureaux d'études privés.

Les plans de développement communaux s'appuient sur un diagnostic local qui apprécie le cadre naturel (relief, climat, sol, hydrologie, végétation), l'urbanisation (occupation de l'espace, habitat, voirie, réseaux et équipements), les évolutions socio-économiques à l'œuvre (démographie et fonctionnement social, éducation, santé, culture, économie) ainsi que les besoins des populations et autorités locales (partenaires du développement, corporations professionnelles, associations, etc.). Ils aboutissent à la définition d'un programme communal d'actions et d'investissements. Une évaluation des modalités de gestion et de la capacité financière communale est également réalisée afin d'organiser la participation de la municipalité à la mise en œuvre du programme d'action par financement direct, recours aux aides auxquelles elle peut prétendre, contributions exigibles dans ce cas.

Nous avons choisi d'étudier les plans de développement communaux de Dédougou et Pouytenga. À l'issue des élections de 1995, les deux communes avaient des conseils municipaux homogènes, composés uniquement d'élus appartenant au parti de la majorité présidentielle (ODP-MT devenu CDP). Aux élections de 2000, Pouytenga n'a pas changé de maire, mais a vu arriver 6 conseillers d'opposition en face de 9 de la majorité, Dédougou a changé de maire mais pas de parti politique. Les équipes municipales des deux villes se sont saisies différemment des plans de développement communaux.

À Dédougou, un plan de développement communal a été élaboré sous le conseil municipal issu des élections de 1995, il a été revu et corrigé en 2000 par le conseil

suivant⁶², un autre plan de développement a été mis en chantier en 2002. En matière d'équipements, le premier conseil municipal avait mis l'accent sur le besoin de dispensaire et d'écoles, le second sur des infrastructures marchandes : abattoir et marché et autogare. Les projets du *plan de développement de la commune de Dédougou*⁶³ classés par fiches étaient les suivants : marché central, gare routière, aménagement de la voirie, construction de caniveaux, abattoir, construction d'un hôtel de ville, stade municipal, marché au bétail, renforcement institutionnel. La préparation du second plan, dénommé *Plan communal de Dédougou* (PCD) inclut dans les missions du comité ad hoc créé pour son élaboration, comme première tâche, la définition du processus d'élaboration du PCD et prévoit des modalités de participation de la population et de collaboration entre le comité ad hoc et les consultants.

À Pouytenga, le plan date de 1998⁶⁴. Quatre ans plus tard, le maire et le secrétaire général estimaient que son exécution avait été accomplie à environ cinquante pour cent des objectifs⁶⁵. Il s'agit de construction d'équipements sociaux et éducatifs et aussi de la mise en œuvre de la *volonté de dynamisation de l'économie* qui s'est traduite par une organisation des acteurs dans les marchés et la construction d'une gare routière et d'un marché aux céréales à l'initiative de la mairie.

Le plan communal de Développement de Dédougou

Le déficit d'implication des acteurs locaux et la faiblesse des moyens budgétaires de la commune ont considérablement limité la prise en charge par la municipalité⁶⁶ et la mise en œuvre du plan élaboré en 1996⁶⁷. Il préconisait la création d'un service municipal d'aménagement et de développement urbain (SADU), pour assurer le suivi de la planification, du budget d'investissement ainsi que la mise en œuvre des projets de voirie, d'assainissement, de gestion des infrastructures. Ce service n'a pas été créé en raison de l'absence de financements municipaux pour le recrutement des techniciens.

Conformément à la dévolution des compétences aux communes, les actions municipales se sont centrées sur la création d'équipements dont un abattoir, une gare routière, etc. Les équipements étaient mentionnés dans le plan de développement communal avec des prévisions de sources de financement. La réalisation du marché central estimée à presque 142 millions de francs CFA était ventilée en : fonds propres de la commune : 14,44 (ce qui correspond à 10%, catégorie d'éligibilité à laquelle appartient Dédougou dans le dispositif de décentralisation, cf. supra partie A.3.2.), État : 22,5 et opérateurs économiques : 21,2, le reste devant venir de donations. Les prévisions de donations interviennent aussi pour la réalisation des caniveaux à concurrence de 48.2 millions sur un total de 56,7, pour le théâtre populaire : 35,2 sur un total de 81. Le stade municipal était prévu avec 30% de fonds propres, 30% de crédits et 40% de donations, l'abattoir à 50% de fonds propres et 50% de l'État. Ce dernier a été réalisé grâce à une donation et la garantie d'un prêt obtenus par l'intermédiaire de l'archevêché auprès d'un diocèse italien.

Lors des élections municipales de 2000, le conseil municipal de Dédougou a été renouvelé. Le nombre de conseillers a diminué de plus de la moitié car la loi fixait à trois par secteurs au lieu de six le nombre de conseillers et le nouveau découpage

⁶² Entretiens Secrétaire Général de la Mairie de Dédougou 25-02-2002, 29-04-2002.

⁶³ *Plan de développement de la commune de Dédougou*, Direction d'Appui aux Collectivités Locales (DACL – MIHU) mai 1996, Réalisé par le service régional d'urbanisme de Bobo-Dioulasso avec l'appui de Promo-Sahel : Barry Harouna, Nama Roger, Yili Thomas.

⁶⁴ Le plan a été réalisé sous maîtrise d'ouvrage du PACL avec une collaboration financière de la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle.

⁶⁵ Entretien du 28-02-2002 et du 25-02-2003.

⁶⁶ Nous n'avons trouvé aucune trace de délibération municipale discutant et approuvant le plan.

⁶⁷ cf. Maire de Dédougou – mai 2003

administratif du territoire communal préconisé par le plan de développement de 1996, définissait sept secteurs. Les conseillers ont tous été élus sous l'étiquette CDP, parti de la mouvance présidentielle, beaucoup ne s'étaient pas présentés aux élections de 1995 et ont entamé leur premier mandat.

Le Maire et la nouvelle équipe municipale ont pris l'initiative de redéfinir les objectifs de développement local⁶⁸. Le plan de développement de 1996 avait énoncé quatre axes opérationnels dont l'un était le développement d'un réseau de petites et moyennes entreprises et industries (PME / PMI) bien intégré à l'activité régionale, cet axe était resté en second plan. Des trois autres : renforcement de l'infrastructure urbaine, amélioration de la gestion urbaine, développement de l'habitat et du logement, le premier avait présidé au choix des équipements réalisés et le troisième avait argumenté la demande de réalisation de nouveaux lotissements (cf. infra partie C).

La stratégie municipale actuelle consiste à « définir une politique de développement local durable⁶⁹ » autour d'une série d'actions :

- « l'amélioration du cadre de vie par l'assainissement, l'amélioration de la voirie et la création d'infrastructures urbaines adéquates
- l'amélioration des capacités de gestion communale
- le développement du sens civique et l'éveil politique des populations
- l'amélioration des finances de la Commune, base d'un développement local centré sur des ressources endogènes, à travers le développement d'initiatives pour améliorer le recouvrement des ressources à partir d'une identification de toutes les potentialités existantes
- l'amélioration de la situation socio-économique des femmes et des jeunes
- la redynamisation des infrastructures marchandes existantes et au besoin la création de nouveaux équipements pour générer des ressources qui pourraient être injectées dans le social
- l'organisation et la dynamisation des activités économiques »

Pour mettre en œuvre ces orientations, des stratégies ont été définies reposant sur :

- une méthode de projet participative impliquant acteurs locaux et habitants qui se traduit notamment par une volonté de :
 - « apprendre aux citoyens à compter d'abord sur les ressources propres de la commune avant de solliciter des appuis extérieurs »
 - « encadrer la population afin d'améliorer leur performance dans tous les domaines du développement »
 - « associer les citoyens dans les activités de développement de la commune »
 - « encourager les ressortissants de la commune à participer à la construction de la cité »
- Un recours privilégié à des partenaires financiers et/ou techniques :
 - « La CND et l'ensemble des instruments (FODECOL, AGEDECOL, GTZ - appui à la décentralisation)
 - L'Etat et ses structures techniques centrales et déconcentrées
 - Les partenaires du développement (GTZ-MEF, FICOM)
 - Les partenaires du jumelage – coopération Sud-Sud & Nord-Sud
 - Le jumelage avec d'autres communes du Burkina Faso »

⁶⁸ La nouvelle municipalité est composée de 21 conseillers municipaux dont 18 peuvent siéger et le territoire communal est réparti en 7 secteurs dont deux comprennent des zones non loties avec pour chacun, les conseillers municipaux sont dits conseillers de secteurs parce qu'ils sont élus à raison de 3 par secteur et restent pendant leur mandat plus particulièrement attachés à leur secteur.

⁶⁹ Commune de Dédougou « Les grandes orientations du conseil municipal », novembre 2002

L'élaboration d'un nouveau Plan Communal de Développement (PCD) de Dédougou fut décidée par la municipalité en novembre 2002 avec l'objectif de « *clarifier le cadre de développement local et surtout favoriser l'implication de tous par rapport à cet objectif* »⁷⁰. Pour le Maire, le Plan Communal de Développement est l'occasion de convaincre les bailleurs de fonds potentiels, « *ne plus naviguer au gré des intérêts des partenaires et surtout d'impliquer l'Etat* », notamment à travers le SAGEDECOM, afin d'améliorer la relation avec l'État. Un comité ad hoc a été constitué par délibération du conseil municipal et s'est traduit par un arrêté municipal. Placée sous l'égide du Ministère de l'Economie et des Finances, la réalisation de l'étude et de l'appui à l'élaboration du plan de développement communal est confiée, via le SAGEDECOM, à GTZ, ONG issue de la coopération allemande

La première démarche envisagée, à l'exemple de Goua, devait s'apparenter à la démarche ECOLOC. Aurait débuté en 2002 une étude sur le pouvoir et les potentialités locales au niveau économique, appliquée aux deux communes de Dédougou et Gaoua grâce à un financement allemand octroyé par l'intermédiaire de la GTZ dans la perspective d'intégrer les comptes économiques locaux de toute la région aux plans de développement communaux élaborés selon la méthode du SAGEDECOM. Cette intégration ne fut pas réussie à Gaoua (Région du Sud-Ouest) et semble laissée de côté dans l'élaboration du PCD (Plan Communal de Développement de Dédougou).

Missionnés pour deux mois par l'Etat, les consultants de GTZ ont eu la charge de réaliser un diagnostic et d'accompagner la démarche d'élaboration et la synthèse du Plan Communal de Développement de Dédougou⁷¹. Les services de l'Etat doivent être présents tout au long du processus d'élaboration pour apporter des contributions au diagnostic⁷².

L'élaboration du nouveau plan communal de Dédougou (PCD) s'appuie sur différentes structures : comité ad hoc, commissions thématiques, réunions publiques, atelier de planification, etc. qui nous ont paru offrir un lieu pertinent ou performant pour la négociation.

- Le **comité ad hoc** a été mis en place au début de l'année 2003, il est présidé par un élu municipal et comprend 25 membres nommés par arrêté⁷³. Il s'organise autour du président, d'un secrétaire et de 4 vice-présidents thématiques dits *présidents de volets*⁷⁴. Il a pour mission de contribuer à l'élaboration du PCD et surtout de mener des réflexions en lien avec la population. Il constitue, de ce point de vue une « porte d'entrée » des consultants pour mieux saisir la demande locale et être introduits auprès des habitants⁷⁵.

- Pour approfondir le diagnostic et le repérage des ressources locales, les membres du comité ad hoc ont été répartis en quatre **volets thématiques** :

- social : démographie, habitant, santé, éducation
- économique : agriculture, élevage, artisanat, commerce, transport, équipement marchand

⁷⁰ Commune de Dédougou « Rapport de synthèse de l'atelier de lancement de l'élaboration du plan communal de développement », novembre 2002

⁷¹ Des outils ont été élaborés par GTZ pour favoriser la collecte de données par l'ensemble des acteurs associés à l'élaboration du PCD : guide d'orientation pour les entretiens avec les acteurs locaux, grille d'analyse, une formation à la conduite d'entretien était initialement prévue, mais n'a pas été mise en œuvre

⁷² La DRED par exemple a réalisé une enquête auprès des artisans, commerçants et Industriels repérés à partir des registres d'imposition. Deux enquêteurs ont ensuite été chargés de rencontrer 77 structures et d'élaborer une fiche de renseignements pour chacune d'elle qui a permis de définir un profil des entreprises locales et d'identifier leurs attentes.

⁷³ Le comité ad hoc compte un conseiller par secteur, des représentants des ONG, associations et unions, des représentants des confessions religieuses, des leaders d'opinion (politique, députés, ressortissants,...), des services déconcentrés de l'Etat

⁷⁴ source : *présentation du comité ad hoc*, mairie de Dédougou.

⁷⁵ Commune de Dédougou « Rapport général de l'atelier de planification dans le cadre du plan communal de développement », avril 2003

- environnement, sport et loisirs : sport, assainissement, jeunesse, activités récréatives

- mobilisation et gestion des ressources : ressources humaines, financières et matérielles, partenaires au développement, gestion administrative, etc.

L'objectif de ces volets est d'établir un diagnostic, de mobiliser les acteurs intervenant dans leur thématique et de définir un programme d'actions à court terme (première année), à moyen terme (2 à 5 ans) et à long terme (plus de 5 ans) ainsi que d'étudier sa faisabilité et ses modalités de financement⁷⁶.

Les volets reçoivent chacun la collaboration d'un "consultant qui servira de facilitateur"⁷⁷. Chacun détermine un programme de travail et la méthodologie à partir des outils réalisés par GTZ (démarche de mobilisation des habitants par secteur, recueil d'information, entretiens, réunions, restitution). En matière sociale, les membres du volet ont par exemple, fait le choix de constituer trois groupes qui ont réalisé des entretiens pendant trois jours dans chacun des 6 secteurs(dont certains ont été découpés en sous-secteurs pour distinguer les zones non loties des quartiers lotis, ce qui donne un périmètre opérationnel de neuf secteurs).

- À une approche thématique est associée la démarche géographique. Pour entrer en contact avec la population, des **réunions par secteur avec les habitants** ont été organisées en février 2003 sous l'égide de la Municipalité et en présence de membres du comité ad hoc et de représentants de chaque volet thématique. Les membres de chaque volet thématique s'étaient rendus au préalable dans les secteurs pour informer des réunions, répondre aux questions éventuelles et surtout pré identifier d'éventuelles demandes ou sollicitations. Des annonces ont aussi été faites par la radio et par haut-parleurs dans les secteurs.

L'idée de base de cette méthode était de ne pas demander aux habitants ce qu'ils attendent mais de leur faire dire ce qu'ils pourraient ou vont faire⁷⁸, de les "faire réfléchir". L'objectif méthodologique de ces rencontres était de « favoriser l'expression de besoins de la population non perçus, d'amener les habitants à définir les priorités d'actions et enfin d'identifier les contributions possibles des habitants et acteurs locaux au développement local »⁷⁹. Cette démarche semble avoir eu pour corollaire, en focalisant sur les préoccupations des habitants, de ne pas aborder les sujets véritables nécessaires à l'élaboration de PCD et de les reporter aux rencontres avec les "leaders d'opinion"⁸⁰. En ce qui concerne la "société civile", certains responsables d'organisations humanitaires engagées dans un combat de nature politique au Burkina Faso hésitaient à répondre aux sollicitations du dispositif d'élaboration du PCD car il émane de la mairie qui est marquée politiquement. Des enquêtes ou entretiens en recueil de données d'apparence plus techniques auraient été moins dissuasives pour ce genre d'interlocuteurs potentiels.

Les réunions de secteurs ont consisté à présenter les constats croisés des directions déconcentrées de l'Etat, le diagnostic des consultants GTZ et l'état des lieux du comité ad hoc, afin de lancer le débat avec les habitants présents. L'invitation et la restitution des conclusions sont effectuées dans les secteurs par les conseillers de secteur et par voie de la Radio CEDICOM⁸¹.

⁷⁶ ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ entretien avec une consultante GTZ

⁷⁹ Commune de Dédougou « Rapport général de l'atelier de planification dans le cadre du plan communal de développement », avril 2003

⁸⁰ entretien avec une consultante GTZ

⁸¹ cf. Entretiens avec le représentant actuel de la chefferie et une journaliste de la radio diocésaine, DIACONESE – avril 2003

Lors des réunions de secteurs, les représentants des commissions sont chargés de mémoriser les demandes et propositions concernant leur thématique. Chaque commission fait une restitution des réunions par secteurs qui est ensuite analysée par les consultants de GTZ et services techniques de la ville et de l'état. La synthèse est établie par les consultants et restituée une première fois dans le cadre d'une réunion du comité ad hoc avant d'être présentée dans un cadre plus large, l'atelier de planification.

- Une réunion dénommée **atelier de planification** a été organisée en avril 2003 avec tous les acteurs locaux impliqués afin de restituer les conclusions des différents travaux et de dégager les actions prioritaires qui devaient être entreprises par la commune pour les cinq années à venir. Il s'est tenu à la Direction Régionale de l'Environnement et du cadre de vie, service technique associée à la réalisation de l'élaboration du PCD par méthode GTZ et sous tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances et sous la présidence du Haut Commissaire de la Province du Mouhoun, assisté du préfet du Département et du coordonnateur de l'AGEDECOL.

Etaient présents à cette restitution du Plan Communal de Développement de Dédougou les conseillers municipaux, des responsables de directions déconcentrées des services de l'Etat et de la municipalité et des membres de la société civile choisis.

Chaque volet thématique et le comité ad hoc, ainsi que les services de l'Etat impliqués telle la Direction Régionale de l'Economie et du Développement, ont restitué leurs conclusions. Les consultants ont présenté une synthèse des différentes contributions. Les débats de l'atelier de planification n'ont pas fait émerger de nouveaux projets mais plutôt porté sur les modalités de suivi et de gestion municipale. Les éléments dégagés dans l'atelier de planification ont été d'abord repris par le comité ad hoc puis transmis aux consultants pour des travaux de consolidation en vue d'une restitution programmée un mois plus tard.

Ainsi, la municipalité de Dédougou entend donner une orientation participative à l'élaboration de son Plan de Développement Communal. Ce dernier permet à l'équipe municipale de poser les objectifs municipaux et de les communiquer aux administrés. Le choix de cette méthode à orientation participative centre le jeu d'acteurs autour de l'équipe municipale.

Le plan de développement communal de Pouytenga

Le plan de développement communal de Pouytenga a été élaboré sous l'autorité du Programme d'Appui aux Collectivités Locales⁸², cofinancé par la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle et la commune de Pouytenga et réalisé par le service régional d'urbanisme de Ouagadougou avec l'appui technique du bureau d'études « Burkina Travaux Wilguiba ». Il a été terminé en 1998.

Le plan de développement communal de Pouytenga⁸³ définit 4 objectifs prioritaires.

1. Améliorer la gestion urbaine, notamment les capacités communales de gestion administrative, économique, financière et technique (assainissement, voirie, travaux de génie civil)

2. Développer des infrastructures et équipements urbains, notamment les équipements marchands et sociaux. Ces équipements sont présentés comme devant être

⁸² PACL, issu en avril 1996 de la DACL créée en juillet 1994 au sein du Ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme. Le PACL a été appuyé par la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle.

⁸³ Ministère de l'administration territoriale et de la sécurité et Ministère des infrastructures, de l'habitat et de l'urbanisme, « Plan de développement communal de Pouytenga », rapport définitif, septembre 1998

générateurs de ressources pour la commune. Concernant les équipements marchands, il est prévu l'engagement d'une étude d'aménagement et la construction d'une gare routière et d'un abattoir.

3. Soutenir les petites entreprises et l'artisanat, en créant des cadres d'actions appropriés (formation, caution bancaire, attribution de parcelle, promotion de produits, cadre de concertation avec les opérateurs économiques, etc)

4. Aménager l'espace urbain en améliorant l'habitat et l'urbanisme avec l'élaboration de schéma prospectif (zones d'expansion préférentielle, « zoning », extension des réseaux, etc.)

Les actions identifiées comme prioritaires sont :

- Le renforcement institutionnel de la mairie avec la construction d'une nouvelle mairie
- L'aménagement des équipements marchands, notamment le marché central (réalisation d'une plate forme avec des couloirs de circulation facilitant les livraisons et les achats, ainsi que la mise en place d'un réseau d'assainissement), la clôture du marché à bétail, l'aménagement d'une gare routière, d'un abattoir, construction de yaar (de nos jours on a tendance à désigner ainsi les marchés de quartier), entrepôts de marchandises
- La réalisation d'équipements culturels (salle de cinéma, bibliothèque)
- La création d'équipements de santé (centre médical, salle d'hospitalisation, maternité)
- L'ouverture de classes et d'un centre sportif, d'un centre d'apprentissage
- L'aménagement des voiries, notamment l'asphaltage des rues desservant les principales infrastructures de la ville
- La construction de caniveaux (2km par an).

Les projets relatifs à la santé et à l'éducation (13^{ème} à 15^{ème} objectifs), l'amélioration de l'habitat (lotissement, 20^{ème} objectif), d'aménagement de voirie et les réseaux d'assainissement et d'eau (18^{ème} et 24^{ème} objectif) énoncés comme prioritaires dans le diagnostic apparaissent en des rangs éloignés dans la liste.

Le plan de développement communal de Pouytenga spécifie clairement que les actions, ne bénéficiant pas de financement, doivent conduire à la recherche de financements extérieurs. Il préconise en effet comme objectif de « *prospector toutes les sources de financement pour collecter des fonds pour le financement du plan (FICOM, Ambassades, Agence Faso Baara⁸⁴)* »⁸⁵. Dans ce sens, un programme d'investissement des projets des opérateurs économiques est décliné : construction d'une boucherie, d'une boulangerie, d'une huilerie, d'une unité de fabrication de viande sèche, de boissons sucrées, etc.

Le maire de Pouytenga expliquait, en 2002, une exécution qui atteignait à peine 60% par un manque de moyens propres et venus de l'état et une nécessité de recours systématique à des institutions financières.

En tant que commune moyenne, pour toute réalisation, elle doit payer 15% des investissements quand elle obtient un financement FICOM, elle est dans la norme

⁸⁴ ⁸⁴ L'Agence Faso Baara qui est actuellement une institution de droit privé à but non lucratif dont le principe d'intervention est fondé sur la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) des travaux qui sont exécutés à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). Elle a été créée par le gouvernement révolutionnaire du Burkina Faso. Depuis l'avènement de la décentralisation, elle met en œuvre un programme, sur financements allemands, destiné à doter les communes d'infrastructures de base.

⁸⁵ « Plan de développement communal de Pouytenga », rapport définitif, septembre 1998 – p 83

FODECOM à hauteur de 10%, elle est hors Programme BAD (Banque Africaine de Développement, fonds FAD) de lutte contre la pauvreté.

Les actions prévues dans le plan de développement et réalisées sont les suivantes.

Dans le domaine des équipements de santé : construction de cuisines dans le district sanitaire et clôture du centre médical. En éducation : prévision et réalisation de quelques établissements avec divers financements : Une école réalisée au secteur 1, financement obtenu par la mairie, une école par une mission, une école financée par les parents d'élèves au secteur 2. Pour faire face aux 400 demandes d'inscription pour la classe de 6^e en sept 2001, le CEG communal est construit : 8 classes, local pour l'administration, le logement de fonction est en cours de construction. Sur le plan social : la jeunesse n'ayant que le cinéma, la mairie a obtenu la création d'un centre d'animation pour jeunes au secteur 2. La mairie a aussi fait lotir de 5000 parcelles.

Dans le domaine de l'économie locale, la volonté de dynamisation s'est traduite par l'organisation des acteurs dans les marchés sous l'égide du second adjoint, la construction de la gare routière est terminée, celle du marché aux céréales, achevée en août 2003.

Les réalisations non achevées ou non faites courant 2002 étaient un cinéma, un stade, une nouvelle maternité, le re profilage des voies, le renforcement ressources humaines, les enclos définitifs du marché à bétail et l'abattoir.

Le plan de développement communal insiste enfin sur le fait que « *les élus doivent se sentir responsables face à la population et donc répondre à leurs préoccupations* ». Il préconise « *d'associer la société civile à la prise de décision et réaliser un véritable développement à la base* » et de « *créer un cadre de concertation pour recueillir les propositions de la société civile et leur contribution à l'action communale* ».

Dans les faits, la municipalité a suivi l'objectif du plan de développement communal de développer « *des équipements marchands et sociaux* », dont « *les investissements généreront des ressources pour la commune* »⁸⁶. Pouytenga a organisé la création de l'équipement principal au service de l'économie marchande, la gare routière et favorisé le développement économique en cherchant à organiser la principale activité locale, celle des marchés spécifiques à cette ville qui ont une envergure régionale. La réorganisation de la gestion des quatre marchés est pilotée par un élu. Des comités de gestion des marchés et des sous-comités ont été mis en place, dans l'objectif⁸⁷ de « *faire comprendre aux commerçants la nécessité de payer et de partager les tâches en matière de développement économique local* ». Selon la municipalité, ces comités de gestion permettent aussi de faire émerger des « *représentants* » parmi les commerçants, interlocuteurs privilégiés de la Mairie.

En termes d'infrastructures, il faut noter que la commune a profité de la réfection de la piste en direction de Boulsa et Dori et de la construction des ponts nécessaires. Cette piste constitue une déviation de la rue principale qui dessert la mairie et la gare routière.

Il y a donc une adéquation entre les objectifs globaux déclinés dans le plan de développement et les réalisations effectives. On peut cependant remarquer que, si les équipements marchands (marchés, abattoirs et gares routières) ont été programmés, la réorganisation des marchés ne pouvait l'être au titre d'équipements à réaliser. De même, les projets d'amélioration du cadre de vie envisagés (aménagement de voirie et

⁸⁶ Plan de développement communal de Pouytenga », rapport définitif, septembre 1998 – p 80

⁸⁷ Entretien avec le collecteur de la mairie de Pouytenga, avril 2002

caniveaux, reverdissement des rues, etc.) n'ont pas vraiment été engagés. Les élus locaux ont privilégié les projets à effets économiques.

Les principales préoccupations de la municipalité de Pouytenga concernent la gestion locale et la comptabilité municipale. Le souci d'équilibre budgétaire prédomine.

Ainsi, l'observation de plans de développement communaux dans deux villes moyennes du Burkina dans le contexte de la décentralisation révèle l'émergence de modes de gouvernement qui apparaissent singuliers dès les premières observations.

1.2. Des équipements au service des activités marchandes : gares routières, marchés et abattoirs.

Dans chacune des villes étudiées, les trois équipements réalisés depuis la mise en place de la décentralisation dans les communes urbaines⁸⁸ sont les gares routières, les abattoirs et les marchés qui sont explicitement cités dans les blocs de compétences dévolues aux communes⁸⁹.

À Pouytenga et Dédougou, ces équipements figuraient dans le Plan de Développement de la commune, mais n'étaient toujours en position prioritaire dans le programme d'investissement bien qu'ils soient créateurs potentiels de ressources fiscales locales immédiates.

À Dédougou, depuis 1999, ont été construits une gare routière, un abattoir et la première phase du marché central.

À Pouytenga, la gare routière date de 1999, ainsi que la première tranche du marché aux céréales. Les quatre marchés (volailles, céréales, noix de cola et marché général) sont d'envergure régionale et représentent des potentialités de développement économique local pour la ville. La réputation commerciale de Pouytenga est ancienne et la municipalité l'utilise pour en faire un label de son développement économique.

1.2.1. Les gares routières : une réalisation et des modalités de gestion contractuelles.

À Dédougou, les problèmes de circulation des véhicules et d'autres transports routiers ont été mis en avant par l'Etat et la municipalité au pouvoir entre 1995 et 2000. Le plan de développement de la commune précise que la construction d'une gare routière permettrait de rationaliser les trafics routiers, mais aussi de répondre à l'anarchie de la circulation et des arrêts dans la ville et d'améliorer la sécurité. L'objectif, repris par la municipalité, est d'y faire stationner, charger et décharger toutes les marchandises et tous les transports de voyageurs afin de supprimer les autres lieux ayant cette utilisation⁹⁰. L'infrastructure de la gare a été financée dans le cadre du FODECOM. C'est le premier maire (1995-2000) qui a pris contact avec les bailleurs de fonds par l'intermédiaire du dispositif de décentralisation.

⁸⁸ Lecture de 6 plans communaux de développement de communes de plein exercice administrées par un maire depuis 1995.

⁸⁹ La loi 041/98/AN (TOD) les met explicitement dans le 2^{ème} et le 11^{ème} bloc de compétences dévolues aux communes.

⁹⁰ Cf. Entretien avec le Secrétaire Général de Dédougou en Mai 2002 et Plan de développement communal de Pouytenga, septembre 1998,

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Pouytenga. La gare routière

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Rationaliser le stationnement des véhicules dans l'enceinte de la gare.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Bureau de l'organisation des transporteurs.

Billetterie, hall d'attente et d'embarquement des passagers.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Les conditions d'attente.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Aire de prière musulmane, hangars et échoppes pour les activités marchandes.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

À **Pouytenga**, aux dires des transporteurs et de la municipalité⁹¹, la précédente gare était obsolète⁹², le stationnement des véhicules s'effectuait sur un lieu qualifié de « gare » par les transporteurs et les rédacteurs du plan de développement communal. L'exiguïté, la mauvaise desserte, l'inexistence de construction identifiant ce lieu font que les transporteurs se garaient chez eux et embarquaient sur la route principale à côté d'une station essence⁹³. Cette situation devenait préoccupante avec l'augmentation du trafic liée à l'activité commerciale croissante de Pouytenga. En 1997, un parc de 250 véhicules de transports (bus et camions) et des entrées quotidiennes évaluées à au moins une centaine,⁹⁴ étaient recensés.

Jusqu'alors la régulation des trafics et du stationnement n'avait fait l'objet d'aucun investissement public engendrant une situation de dispersion des activités routières sur divers sites. Aussi, la réalisation d'une gare routière apparaît en 5^e projet du programme d'investissement 1998-2002⁹⁵. La gare routière a fait l'objet dès 1999 d'un nouveau projet de construction sur un terrain appartenant à la commune proche de l'ancien emplacement qui servait de gare et de la mairie et en limite de la zone lotie⁹⁶. L'infrastructure a été financée avec une contribution du FICOM et réalisée par l'agence Faso Baara.

Si les deux gares routières étaient construites dès 2002, celle de Dédougou n'était pas encore ouverte. Cette dernière faisait l'objet d'une négociation sur le mode de gestion entre la mairie et les transporteurs. Elle s'est ouverte en Mars 2003. Par contre, la gare de Pouytenga, ouverte dès 2002, avait déjà fait l'objet d'une négociation concernant sa gestion entre la mairie et les transporteurs dès la fin de l'année 2000.

Les modalités de gestion des gares se sont parallèlement mises en place. Une organisation professionnelle préexistait à la mise en place des nouvelles gares routières à Pouytenga et à Dédougou.

La mauvaise lisibilité, adaptation et gestion des transports d'une part, le mauvais état du terrain identifié comme gare d'autre part, ont engendré la création d'une multitude de « mini-gares routières » non organisées. Ces lieux émergeaient aux abords des terrains appartenant aux transporteurs⁹⁷. Selon les représentants de transporteurs de Dédougou, une organisation entre les transporteurs autochtones d'une part et des transporteurs de passage d'autre part s'était développée.

Ainsi, un transporteur de Dédougou nous a confié qu'il existait parfois des alliances pour utiliser les terrains « privés » et garer les véhicules, notamment en transit. Les transporteurs de passage devaient payer une autorisation aux autochtones pour stationner et embarquer des passagers ou des marchandises. L'organisation entre les autochtones et les transporteurs de passage (parfois en relation familiale ou de lignage avec les autochtones) reste cependant floue. Nous n'avons pas pu approfondir les intérêts économiques et les enjeux de pouvoir.

La gestion est aujourd'hui « déléguée » de façon officielle par la mairie aux opérateurs économiques locaux et plus particulièrement aux syndicats des transporteurs⁹⁸ présents dans les deux communes. Les maires ont, dans les deux cas,

⁹¹ Plan de Développement Communal de 1998 et entretien avec un agent de la mairie

⁹² Entretiens mai 2002 avec le bureau du syndicat des transporteurs (10 personnes)

⁹³ Plan de développement communal de Pouytenga, septembre 1998, p 41.

⁹⁴ Plan de développement communal de Pouytenga, septembre 1998, p 83

⁹⁵ Plan de développement communal de Pouytenga, septembre 1998, p 85

⁹⁶ Cf. carte extraite du PDC de 1998, en annexe.

⁹⁷ Il s'agit le plus souvent des terrains où ils vivent ou appartenant à un membre de leur famille

⁹⁸ Ces syndicats sont dominés par les grandes sociétés de transport national (OTRAF et EDEBAF), mais regroupent aussi de nombreux petits transporteurs commerçants informels.

l'un en 2002, l'autre en 2003, signé un contrat avec des représentants de transporteurs afin de leur faire prendre en charge l'aménagement intérieur, la gestion, l'entretien et les futurs investissements nécessaires au fonctionnement de la gare.

À **Dédougou**, c'est le maire qui a contacté les représentants des syndicats des transporteurs pour étudier avec eux les modes de gestion du nouvel équipement réalisé. Le type de gestion proposé par la municipalité était basé sur un partage entre la collectivité et les transporteurs⁹⁹. Cependant, dans un premier temps, les transporteurs voulaient être les seuls à gérer la future gare¹⁰⁰ et plusieurs conflits sont survenus. La réalisation d'une nouvelle gare supposait une modification de l'organisation préexistante, contrôlée uniquement par les transporteurs organisés et souvent autochtones. Le syndicat des transporteurs collectait déjà une taxe auprès des véhicules, mais ne reversait rien à la mairie. Aussi, la contestation fut d'autant plus vive qu'aucune négociation n'avait été prévue par la municipalité¹⁰¹. Des conflits ont notamment éclaté autour du choix de l'emplacement de la gare, emplacement qui a finalement été décidé par la mairie. Ainsi, à Dédougou, la situation est restée bloquée, la gare réalisée est restée longtemps fermée.

Le maire a souhaité reprendre les discussions pour permettre l'ouverture et le fonctionnement de cet équipement. Les transporteurs étaient eux-mêmes en attente d'un accord pour la gestion de la gare répondant à leurs objectifs. Une négociation a commencé fin 2001 et début 2002. Le maire a proposé aux transporteurs d'aller voir le fonctionnement d'un équipement semblable à Gaoua. Après un premier refus des transporteurs très méfiants, la visite a finalement été organisée au terme d'une série de réunions.

Le contrat de gestion proposé par la municipalité de Dédougou s'est inspiré du modèle de Gaoua¹⁰² et des recommandations émises par la CND¹⁰³. Le contrat prévoyait une **location-gérance** de l'équipement au syndicat des transporteurs. La gare est subdivisée en lots (magasins, locaux de stockage, local sanitaire, hall et cours, hôtel et restaurant). Chaque lot ainsi distingué est évalué et l'ensemble constitue un coût global de location que le syndicat des transporteurs doit verser à la commune. Si ce type de découpage a satisfait les transporteurs, une négociation s'est engagée pour déterminer le montant de la location. Au bout de plusieurs mois, un accord a été trouvé sur un prix finalement plus bas, que celui qu'avait proposé la mairie au départ. Ce mode de gestion où les transporteurs gardaient le contrôle de la gare a finalement satisfait le syndicat.

En effet, ce dernier est ensuite libre de sous-louer chaque lot à des commerçants et transporteurs individuels. Néanmoins, la sous-location n'était pas réalisée en 2002 et ne l'est que partiellement en 2003 (avec la sous-location de l'hôtel et de quelques emplacements commerciaux). Cette possibilité octroie des revenus au syndicat et conserve l'avantage dont il bénéficiait dans la situation préexistante.

En plus de la recette que perçoit le syndicat sur ces sous-locations, il collecte une taxe sur les entrées et sorties de véhicules. Ces recettes lui permettent de financer l'ensemble de l'entretien, des investissements complémentaires nécessaires dans la gare ainsi que le coût de la location et la compensation du salaire de l'agent municipal chargé de collecter la taxe au sein de la gare. En effet, le syndicat des transporteurs n'a pas souhaité jouer le rôle de collecteur pour la mairie, mais a admis la compensation du

⁹⁹ Entretien avec le Secrétaire Général de Dédougou, mai 2002

¹⁰⁰ Entretien avec le président et des membres du bureau du syndicat de transporteurs, mai 2003.

¹⁰¹ Selon les transporteurs, lors de la réalisation de la gare routière de Dédougou, aucune concertation n'aurait été engagée par la municipalité. Le secrétaire général admet également dans un entretien en 2002 que la concertation est venue un peu trop tard, alors que la réalisation de l'équipement était déjà bien commencée.

¹⁰² Entretien avec le Secrétaire Général de Dédougou, mai 2002+ entretien avec les transporteurs en Mai 2003

¹⁰³ dans le cadre des financements du FODECOM

salaire de ce dernier¹⁰⁴ après de longues négociations. Cet agent permet aussi de garantir la collecte à usage direct des transporteurs. Enfin, le bénéfice qui nous a été indiqué en Mai 2003, par le président du syndicat des transporteurs quelques semaines après l'ouverture effective de la gare, serait de 10 500 francs CFA par mois. Le président du syndicat a ajouté que ce bénéfice augmentait régulièrement et était satisfaisant.

Du côté municipal, outre la recette de location, une organisation se mettait aussi en place pour recouvrer des recettes sur les activités commerciales qui se déroulent dans l'enceinte de la gare. Ainsi un agent communal est présent sur le site pour collecter la taxe sur les entrées et sorties de véhicules, taxe qui est versée à la mairie. Cependant, il collecte une deuxième taxe qui est versée au syndicat de transporteurs gestionnaire. Il semblerait que cet agent communal soit accompagné d'un transporteur qui ne joue cependant pas le rôle de collecteur à part entière, mais d'accompagnateur.

Un agent de police municipale est de plus, détaché à la gare pour aider à assurer la collecte de la taxe auprès des récalcitrants qui souhaitent ne pas payer. Sur l'ensemble du territoire communal, un arrêté municipal a été pris pour contraindre l'ensemble des transporteurs à se rendre à la gare. Tout stationnement hors de cette enceinte est puni par une amende pouvant aller jusqu'à 25 000 francs CFA.

L'agent de police municipale détaché qui profite à la commune et aux acteurs économiques locaux, est un commissaire de police mis à disposition de la commune par l'État. Néanmoins, nous avons observé que ce type d'agent, permettant d'améliorer le recouvrement des taxes, était de plus en plus des agents communaux. Le maire de Dédougou a précisé qu'il souhaitait les développer.

À Pouytenga, la gare routière a fait l'objet d'un contrat de gestion déléguée de type similaire depuis 2002. Si la mise en place d'une structure de gestion a abouti plus rapidement qu'à Dédougou, les négociations ont aussi été ardues et progressives entre la mairie et le syndicat des transporteurs.

Des conflits entre les deux protagonistes ont d'abord eu lieu à propos de la localisation de la future gare. Après discussions, la municipalité a finalement décidé de l'emplacement. Un second litige a porté sur la répartition des investissements, ainsi que sur celle de la gestion. Ici aussi, le syndicat des transporteurs souhaitait conserver la totale maîtrise de la gestion de la gare¹⁰⁵.

Lors des négociations sur la gestion, la mairie s'était engagée à faire construire la clôture de la gare, clôture qui n'a cependant pas été réalisée au moment de l'ouverture. Cet élément était très important pour les transporteurs qui voyaient ici la seule garantie de pouvoir maîtriser les entrées et les sorties de véhicules et donc le recouvrement des taxes. La mairie espérait cependant que ces finitions seraient effectuées par le syndicat, les financements obtenus pour la construction de la gare étant, selon le secrétaire général communal, insuffisants pour terminer l'ouvrage.

D'après le président du syndicat des commerçants, qui convoitait aussi la gestion de la gare, une lutte de pouvoir et d'intérêts avait eu lieu au moment de la mise en place de la gare. Ces conflits, notamment au sujet de la relocation des lots stratégiques au sein de la gare (espaces commerciaux, sanitaires, locaux de stockage...), étaient à la fois internes (entre les transporteurs et entre le syndicat des commerçants et celui des transporteurs, auquel appartient d'autres commerçants) et externes (entre la municipalité et le syndicat des transporteurs).

¹⁰⁴ Entretien avec le Secrétaire Général de Dédougou, mai 2002+ entretien avec les transporteurs en Mai 2003

¹⁰⁵ Entretien avec le président des transporteurs de mai 2002.

L'organisation partenariale qui s'est mise en place est complexe. La gestion de la gare est assurée par les acteurs économiques locaux et aidée par la municipalité (sécurité, respect des stationnements sur le territoire communal). Les gares routières sont donc un type d'équipement stratégique car créateur de ressources qui bénéficient non seulement au syndicat de transporteurs, mais aussi à la mairie.

Conformément à ce que dit la loi de la dévolution des compétences, les communes exercent les fonctions qui leur sont octroyées sans que n'interviennent les services, même déconcentrés, de l'État.

1.2.2. Les marchés : des équipements dont la réalisation et la gestion sont en cours de discussion.

La rénovation ou la réalisation de marchés sont souvent prioritaires dans les programmes d'investissements municipaux. Ainsi, comme il l'a été vu ci-dessus, à Pouytenga la reconstruction d'un marché central et le remplacement de la clôture du marché au bétail figuraient en second projet de réalisation¹⁰⁶, tandis qu'à Dédougou celle du marché central était le premier projet, juste devant la gare routière¹⁰⁷. En 2002, les travaux des marchés avaient fait l'objet d'une réalisation partielle. La réflexion sur le type de gestion était en cours entre la mairie et les commerçants.

Dans les deux villes, les Plans communaux de développement constatent la vétusté, le manque d'hygiène et le mauvais fonctionnement des marchés. Les entretiens que nous avons menés avec les syndicats de commerçants¹⁰⁸ confirment ces propos.

Les commerçants de Dédougou ajoutent à ces premières remarques, qu'il y avait un manque de places sur le marché central existant avant 1998. L'histoire du marché central de Dédougou nous a été racontée par le président du syndicat des commerçants, syndicat avec lequel la mairie actuelle négocie pour mettre en place une structure de gestion. Un premier marché avait été démoli pour des raisons de vétusté en 1985, puis reconstruit par le syndicat des commerçants en accord avec le préfet-maire. Le choix de faire construire ce marché par les commerçants devait ainsi rendre la construction plus rapide, devant le manque de financement de l'Etat révolutionnaire. Dans ce cadre, c'était donc le syndicat des commerçants qui gérait le marché et collectait pour son compte les taxes sur les activités commerciales. En 1998, le maire décida de faire démolir le marché devant le constat de vétusté, d'insécurité et d'insalubrité. En effet, le secrétaire général de la mairie nous indique en 2002, que de multiples échoppes en matériaux de fortunes *proliféraient* au sein et en dehors de l'enceinte du marché. Cette prolifération permettait aux commerçants détenteurs d'échoppes de les sous-louer à d'autres commerçants en quête d'emplacement pour pouvoir vendre leurs produits. La reconstruction du marché est donc une initiative de la mairie pour répondre aux besoins des commerçants d'augmenter les places et de le rendre plus attractif.

Un recensement par la mairie en lien étroit avec le syndicat des commerçants a d'abord eu lieu, afin de déterminer les besoins et prévoir la venue de commerçants extérieurs. En 1999, fut construite la première tranche du marché central, grâce à un financement du FODECOM. Cette réalisation partielle (70 places pour 1000 boutiques à terme) est qualifiée par les commerçants, de trop petite, ne permettant pas à tous les

¹⁰⁶ cf. Plan communal de développement réalisé en 1998, p 83

¹⁰⁷ Cf. Plan communal de développement réalisé en 1996, p9

¹⁰⁸ Entretiens à Pouytenga en Mai 2002 avec les membres du bureau des syndicats de commerçants et à Dédougou en Mai 2003 avec le président et le secrétaire du bureau du syndicat des commerçants,

commerçants de s'implanter et au marché local de se développer davantage. La réalisation de la première tranche, puis de la deuxième tranche quelques mois plus tard, devaient permettre de mettre en place un autofinancement pour réaliser le reste du marché. Si la répartition, l'élaboration des plans du marché et le prix de location des places ont bien été négociés par la mairie avec le syndicat des commerçants au cours des années 2000/2001¹⁰⁹, il semble que les deux parties n'aient pas encore trouvé d'accord sur le mode de gestion. Aujourd'hui, la première tranche du marché fonctionne et chaque commerçant paye une taxe à la mairie. Le syndicat des commerçants ne gère pas le marché. Néanmoins la négociation est toujours en cours car les commerçants entendent bien pouvoir garder un contrôle sur l'activité commerciale du marché, notamment lorsque les tranches ultérieures seront terminées.

À **Pouytenga**, les marchés sont les équipements majeurs de la ville. Leur activité marchande d'envergure régionale, constitue un outil de développement économique. L'équipe municipale (1995-2000) a souhaité réaliser des études sur l'aménagement des équipements marchands de la ville dès son arrivée au pouvoir. Comme nous l'avons vu, ces aménagements constituent le deuxième objectif du programme d'investissement 1998-2000 qui fut proposé dans le cadre du Plan de développement communal. Plus précisément, figure d'abord la restructuration du marché central, l'aménagement du marché au bétail, la construction de yaar¹¹⁰ dans deux secteurs et deux villages rattachés aux communes.

Les marchés sont organisés en quatre secteurs spécialisés et répartis sur quatre lieux dans la ville. On trouve le marché central qui est généraliste et le plus grand, bordant la voie principale d'entrée de ville. Ce marché est selon le Plan de développement communal mal structuré et vétuste. Jouxant le marché central, on trouve les marchés de noix de cola et de volailles. Les problèmes de vétusté, d'hygiène, de mauvaise organisation et de forte densité sont aussi exposés dans le Plan de développement communal de 1998¹¹¹.

Concernant le marché central, l'équipe municipale (1995-2000) a souhaité reconstruire un marché moderne sur le même emplacement et un projet bien avancé figurait déjà dans le plan de développement communal de 1998 (financements, description de la configuration architecturale...). En mai 2002, le recensement des commerçants présents dans le marché avait déjà été réalisé et les plans de construction ainsi que les possibilités de financement existaient, mais la reconstruction du marché central n'était pas réalisée. Le marché au bétail a lui aussi fait l'objet d'un souhait de modernisation et d'agrandissement. La municipalité cherchait à développer cette infrastructure en construisant un marché au bétail "en dur". La construction d'une clôture en ciment était un des aménagements envisagés. En 2002, nous avons pu observer qu'une partie du marché était en cours de construction : enclos, constructions de bâtiments fermés avec zones d'embarquement, parc de repos, parc d'attente, quelques bureaux et échoppes.

¹⁰⁹ Entretien avec les membres du bureau du syndicat des commerçants en 2003 + avec le Secrétaire Général en 2002 à Dédougou

¹¹⁰ Des secteurs et villages sont rattachés à la commune et nécessitent selon le PDC des petites structures de marchés appelées des yaars.

¹¹¹ Ces remarques sont exposées par le secrétaire général lors d'un entretien en 2002 et par les commerçants eux-mêmes lors d'une visite en mai 2002

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Pouytenga. L'ancien marché aux céréales.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Pouytenga. Les conditions de vente des céréales avant le nouveau marché.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Pouytenga. Le nouveau marché aux céréales en mai 2002. L'installation des commerçants a eu lieu dans la première semaine de septembre 2003.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Pour la gestion, le mode de fonctionnement est proche de celui des gares. Les entretiens avec les représentants des commerçants - le président et le secrétaire du bureau du syndicat des commerçants à Dédougou et les représentants des comités de gestion et sous comité de gestion des marchés à Pouytenga - révèlent ici aussi que les marchés étaient auparavant gérés par les syndicats de commerçants et les commerçants eux-mêmes.

Ainsi, à Pouytenga, la gestion, mais aussi l'entretien, l'amélioration des marchés sont réalisés par les syndicats de commerçants spécialisés de chaque marché.

La spécificité de cette commune est que des comités de gestion des marchés ont été créés à l'initiative du maire adjoint chargé des affaires économiques du deuxième mandat. Ces comités ont pour objectif de prendre en compte les demandes des commerçants et aussi et surtout de sensibiliser les commerçants à payer une taxe sur les échanges commerciaux à la municipalité. Le comité de gestion principal est composé de onze commerçants représentants (appartenant aux syndicats) qui siègent avec le deuxième adjoint et la police. Des sous-comités de gestion par marché (marché aux céréales, de bétail, de noix de cola,...) ont été créés et sont en lien avec le comité de gestion. Ces sous-comités regroupent des représentants des syndicats (par spécialités), ainsi que des commerçants à titre individuel et des élus.

D'une façon générale, ces comités regroupent de nombreux commerçants, principalement des représentants des différentes organisations commerçantes officielles, des syndicats professionnels ou non officiels, souvent aussi des élites économiques locales et bien souvent de religion musulmane. Ces commerçants nous ont dit participer aux différentes réunions en présence de membres de la municipalité.

L'intention exprimée par le maire et son second adjoint, était de mettre en place une politique fiscale locale basée sur la persuasion et de faire le moins possible appel à la coercition.

Ainsi, ici ce sont les commerçants qui collectent une taxe sur les entrées et sorties de marchandises des marchés. Cette taxe permet de rétribuer leur travail d'entretien et de gestion des marchés. Une partie est reversée à la mairie. La ville perçoit une taxe sur les emplacements, prélevée soit par un collecteur privé, c'est-à-dire un commerçant, qui reverse une partie à la municipalité, soit directement par un collecteur de la mairie.

Dans ce cadre, les commerçants gestionnaires de l'équipement et la municipalité ont élaboré le projet de réaliser de nouveaux bâtiments commerciaux au sein du marché aux bestiaux (construction en cours fin 2002 et en 2003 dans lesquelles devait s'installer le marché aux céréales en septembre 2003) qui seront taxées avec les mêmes règles de reversement à la commune. Une partie sera reversée de la même façon à la mairie. Les locations de ces bâtiments commerciaux à proximité du nouveau marché au bétail seraient récupérées par le syndicat des commerçants de bétail pour entretenir le marché¹¹².

Enfin, ces comités semblent avoir renforcé le pouvoir des organisations de commerçants, qui ont pu faire inscrire en Conseil Municipal la réalisation par la mairie de travaux d'aménagement de voies (cofinancement avec fonds obtenus par le dispositif de décentralisation) pour améliorer l'accès aux marchés.

Nous reviendrons dans la partie suivante de façon plus précise sur ces comités de gestion.

¹¹² Entretien avec les représentants des comités de gestion en 2002.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Pouytenga. Le marché au bétail, conditions précaires de garde des animaux et de circulation des professionnels.

Le souhait des éleveurs et des commerçants est de remplacer toutes les palissades de bois par des structures métalliques et d'améliorer les quais de chargement – déchargement des animaux.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

1.2.3. Les abattoirs, des équipements en cours de réalisation, dont les modalités de gestion restent à préciser.

Dans les deux villes, les plans communaux de développement avaient, ici aussi, identifié la vétusté et le manque d'hygiène et de capacité des abattoirs. Ils concluaient à la nécessité de réhabiliter ou de reconstruire ces équipements. Les entretiens avec les syndicats de bouchers¹¹³ et la visite sur site ont confirmé ce besoin.

À Dédougou, l'abattoir a été construit grâce à un don humanitaire non gouvernemental. En effet, lors de la visite d'un diocèse italien, les représentants du diocèse ont été émus par l'état déplorable de l'abattoir et ont décidé de financer l'investissement d'un nouvel équipement. Il fut inauguré en février 2002.

À Pouytenga, la réalisation de cet équipement, était prévue par un financement public venant d'une forte contribution du Fonds d'Investissement Communal (FICOM), complétée par la contribution communale sur fonds propres imposée par les règles de décentralisation (15% du coût de l'investissement). En 2003, il n'est pas encore réalisé.

Ces équipements, jadis réalisés et entretenus par l'Etat, ont été délaissés et progressivement repris par les syndicats de bouchers, qui en assurent aujourd'hui la gestion et surtout le contrôle.

À Dédougou en 2002, la mairie connaissait des difficultés pour faire fonctionner le nouvel abattoir frigorifique¹¹⁴. L'équipement largement dimensionné fait appel à des techniques spécifiques, très coûteuses en fonctionnement et en entretien, bien trop lourdes pour les capacités financières et techniques de la mairie. En novembre 2002, la municipalité parvient à dégager dans son budget, les 30 millions de FCFA nécessaires aux coûts de fonctionnement. En 2003, l'abattoir de Dédougou fonctionnait. Si la mairie en assume le coût actuel, le maire précise que cette situation ne pourra pas durer au-delà d'une année budgétaire.

La mairie s'était déjà tournée vers le syndicat des bouchers pour trouver des modalités de gestion en partenariat de ce nouvel équipement. Les entretiens avec le syndicat des bouchers nous ont révélé que les bouchers souhaitaient ne pas perdre leur pouvoir acquis sur l'équipement précédent (contrôle et taxes). Mais ils étaient aussi conscients de la lourdeur et du coût du nouvel équipement. Une situation conflictuelle s'est installée entre la mairie et le syndicat des bouchers.

Un mode de gestion a finalement été trouvé. Il est néanmoins jugé insuffisant par la mairie et les bouchers en raison de son coût élevé. La mairie est désormais gestionnaire, garante du fonctionnement et paie les factures d'électricité et d'eau afférentes. Le syndicat des bouchers collecte la taxe à l'entrée de l'abattoir et en reverse la totalité à la commune. Seule, une partie de la somme collectée est reversée au collecteur pour rétribution. Les bouchers habilités à dépecer par le syndicat, perçoivent une taxe sur chaque abattage effectué au sein de l'abattoir. Ces bouchers font partie du syndicat des bouchers qui les a choisis. L'abattoir est ouvert aux seuls bouchers ou clients de Dédougou. Enfin, la mairie aide à vérifier qu'il n'y ait pas d'abattages clandestins ou non conformes à la réglementation en matière d'hygiène au sein de l'abattoir (avec les services d'hygiène de l'Etat) et en dehors (avec la police). Un arrêté municipal a été pris dans ce sens.

¹¹³ Entretiens réalisés à Dédougou et Pouytenga en 2002 et 2003

¹¹⁴ Entretien avec le secrétaire général en 2002

À **Pouytenga**, en 2002, la mairie réfléchit à un accord et à une « contractualisation » entre la ville et les bouchers pour faire fonctionner le futur abattoir qui n'est pas encore réalisé en mai 2003. Un système de taxation est d'ores et déjà mis en place par la collectivité sur l'abattoir existant obsolète et vétuste, afin de collecter les taxes qui doivent permettre d'aider au fonctionnement du futur abattoir. Ces taxes sont versées pour partie à la mairie et pour partie au syndicat des bouchers qui les utilisent pour entretenir l'équipement.

Nous voyons donc que, ici aussi, les deux municipalités ont fait appel aux bouchers pour leur proposer de prendre en charge la gestion¹¹⁵.

Nous reviendrons sur les conflits qui se sont développés entre les opérateurs économiques locaux et la municipalité, mais aussi entre les opérateurs locaux. En effet, l'appel aux opérateurs privés pour assurer la gestion de ces équipements, recompose le rôle des acteurs présents initialement (l'Etat, les opérateurs économiques). Les nouvelles collectivités cherchent ainsi leur place.

B.2. PREMIERS ÉLÉMENTS D'UN CADRE DE GOUVERNANCE LOCALE.

2.1. Des plans de développement communaux qui promeuvent la notion de « développement local »

La décentralisation burkinabè préconise la mise en place de plans de développement communaux afin de favoriser le « développement local¹¹⁶ ». Pour la CND, « *la centralisation étatique a monopolisé les ressources au profit de Ouagadougou, Bobo Dioulasso, Zinziaré* ». Elle n'a pas profité aux autres communes qui apparaissent alors dans « *une situation socio-économique précaire* », marquées par « *l'exode de leur population vers les centres urbains* », « *le manque d'équipements et de services publics des communes entravent le développement local* »¹¹⁷. Pour la CND, les plans de développement communaux sont un outil de la décentralisation permettant de « *définir des politiques locales de développement qui tiennent mieux compte des besoins des habitants* »¹¹⁸. Il est légitime que toute commune en soit dotée avant de solliciter une intervention du SAGEDECOM.

On entend par développement local, un développement intersectoriel : social, sanitaire, économique et urbain au moins au niveau du territoire communal.

À Pouytenga, comme nous l'avons vu, le plan de développement communal constitue un document de référence, mais la municipalité a orienté ses priorités vers des projets économiques. C'est en fonction des opportunités de financement que les décisions municipales s'écartent du plan de développement communal. Le non-respect des plans de développement est souvent le fait de bailleurs de fonds qui imposent leur projet que les communes acceptent par opportunité¹¹⁹.

Les projets locaux sont motivés par leur coût avantageux et aussi par l'occasion qu'ils procurent de créer des ressources municipales par la taxation du service rendu par

¹¹⁵ Cependant, nous n'avons pas vu de contrats écrits explicitant les rôles de chacun.

¹¹⁶ Sawadogo, Raogo Antoine, -président de la CND jusqu'en 2002- : « développement local et processus de décentralisation : expérience au Burkina Faso », Ouagadougou, CND, 1998

¹¹⁷ « Les investisseurs communaux, vitrine du développement local », revue Action Collective n°6, octobre 2000

¹¹⁸ Sawadogo, Raogo Antoine : « développement local et processus de décentralisation : expérience au Burkina Faso », Ouagadougou, CND, 1998

¹¹⁹ Coordinateur du SAGEDECOM, entretien avril 2002

les équipements. Dans ce sens, la contribution des acteurs économiques est déterminante. Impulsé par la CND, le souci de gestion budgétaire et de développement économique est promu par le SAGEDECOM qui fait la promotion des taxes locales et de la gestion déléguée à des professionnels privés¹²⁰.

Les préoccupations municipales d'équilibre budgétaire sont à rapprocher de celle de la CND en matière de « bonne gestion municipale ».

Les municipalités de Pouytenga et Dédougou ont donc nettement orienté le développement local vers des projets relatifs au développement économique. Les besoins sociaux identifiés dans les Plans de Développement Communaux, comme l'assainissement, la santé, les écoles, l'approvisionnement en eau, n'ont pas fait l'objet de réalisations premières.

En voulant **définir une stratégie municipale**, l'expérience du deuxième Plan Communal de Développement de Dédougou exprime son intérêt pour le développement local. Initié par la municipalité, ce Plan Communal de Développement cherche à associer les acteurs locaux, les habitants, mais aussi l'Etat à la définition des besoins locaux. La municipalité a souhaité les faire adhérer à une stratégie de développement municipal de manière à garantir la réalisation des projets. Or, les besoins locaux et les projets retenus en priorité sont ceux qui bénéficient d'un soutien des acteurs locaux (syndicats professionnels, associations, groupements d'habitants), de l'Etat, voire des ONG et bailleurs internationaux. Les acteurs locaux n'ont cependant pas pris d'engagement formel à développer et/ou financer un projet, ils se limiteront à apporter une contribution. Par ailleurs, dans les premières orientations posées dans les réunions d'élaboration du Plan Communal de Développement¹²¹, le développement économique et le souci de gestion municipale restent une priorité.

Les Plans de Communaux de Développement initiés par les municipalités comme à Gaoua, ou à Dédougou, devraient devenir un support de leur stratégie municipale et d'affirmation du pouvoir de la municipalité. L'orientation économique et la bonne gestion municipale étant prioritaires, il existerait selon la CND, un lien entre une politique de développement économique génératrice de ressources municipales et une politique de développement local qui réponde aux besoins de la population. Les stratégies municipales se développent autour de cet effet d'entraînement attendu et espéré.

Seule une observation dans le temps permettra de mesurer l'impact sur les politiques locales.

2.2. La réalisation d'équipements communaux : impulsion au développement économique local.

Nous avons vu précédemment que les nouveaux élus locaux cherchent à organiser un développement économique local à partir des équipements. Dans le plan de développement communal de Pouytenga, il est spécifié que « *les perspectives de gestion et de développement urbain sont fortement dépendantes des perspectives de développement économiques* »¹²². Il est ensuite précisé que « *dans le cadre de cette*

¹²⁰ « Les investisseurs communaux, vitrine du développement local », revue Action Collective n°6, octobre 2000

¹²¹ cf. compte rendu des commissions thématiques de 2003

¹²² Plan de développement communal de Pouytenga de 1998, p 75

perspective de développement économique, la commune a comme priorité le développement des équipements marchands, générateurs de revenus ».

Pouytenga et Dédougou ont souhaité aménager les équipements dits marchands en vue de les rendre plus performants et d'augmenter leur utilisation et de ce fait leurs capacités fiscales.

On peut néanmoins s'interroger sur la capacité ultérieure d'entraînement de l'augmentation de ces ressources locales pour réaliser d'autres services. En effet, l'étude de l'évolution budgétaire¹²³ des communes montre peu de réalisations sur le budget propre des communes et notamment, aucune répondant aux premiers besoins identifiés dans le plan de développement communal (assainissement, eau, santé, école).

Nous n'avons pu avoir d'informations sur les réalisations récentes faites sur le budget propre de Dédougou. Si la création de taxes sur les services offerts permet à la fois de mettre en place une éducation progressive à des comportements disciplinés et un engagement de transparence des collectivités, il n'a pas été possible d'analyser la capacité d'investissement réelle de communes sur ces dernières années. Néanmoins sur le même principe de contribution de la population, des opérations de lotissement ont eu lieu de 1999 à aujourd'hui ainsi que la mise en place du fonctionnement de l'abattoir frigorifique et la réfection du poste de police et de quelques voies principales. Les autres réalisations ont été essentiellement faites grâce à l'apport majoritaire de financements extérieurs (coopération bilatérale et décentralisée, ONG).

2.3. Vers une ouverture des modes de gestion locale : place à la contribution d'acteurs privés

Pour compenser leurs faibles potentialités d'investissement, les communes s'orientent vers des modes de gestion locale associant les « partenaires » ou acteurs susceptibles de les aider à combler leurs lacunes. Il est spécifié dans les deux plans de développement communaux « *la réussite du développement local nécessitera le concours des opérateurs économiques et de la société civile* ». Cette recommandation est directement reprise de celles que l'on peut lire dans les textes émanant de la CND (actions collectives, interventions d'Antoine Raogo Sawadogo, président de la CND jusqu'en 2002).

L'autonomie financière amène progressivement les communes à réaliser des recettes par les équipements permettant la taxation des échanges marchands et des services rendus, mettant ainsi en place une fiscalité locale décentralisée.

Avant la décentralisation, l'entretien, le fonctionnement ainsi que la taxation des équipements étaient dévolus aux services de l'État. Mais on constate que des organisations économiques constituées le plus souvent en syndicats ou en associations professionnelles¹²⁴, en avaient progressivement pris en charge la gestion.

Avec la décentralisation, la compétence de réalisation ou de réhabilitation d'équipements transférés aux communes est source d'innovations reconnues dans les modes de gestion. Elles se traduisaient par une « contractualisation » (au sens d'accord entre la municipalité publique et les opérateurs économiques privés) et une « délégation » au secteur économique privé local et plus précisément aux syndicats de commerçants, de transporteurs, de bouchers.... Ces syndicats ou associations sont des syndicats patronaux (petits entrepreneurs de commerce ou de transports), connus et

¹²³ Il ne nous a pas été possible d'obtenir des données récapitulatives au delà de l'année 2000.

¹²⁴ Ces syndicats ou associations sont le plus souvent des représentants patronaux de commerçants ou de transporteurs.

reconnus qui presque tous ont déposé des statuts. Leurs responsables sont souvent déjà connus des institutions locales.

A Pouytenga, le plan de développement local dénombre¹²⁵ deux syndicats, celui des transporteurs et celui des vendeurs de noix de cola et 18 associations qui se dénomment « syndicats » (syndicats de commerçants de vendeurs de céréales, de volailles, etc.) et sont organisés par métiers (s'apparentent donc à des corporations) et qui appartiennent toutes au syndicat central de commerçants appelé la « centrale », créée en 1992 et basée à Ouagadougou.

À Dédougou, la configuration des syndicats est plus difficile à cerner. Les deux syndicats majeurs, des commerçants et des transporteurs, sont des syndicats également de type patronal, affiliés à la centrale de Ouagadougou.

Dans les deux villes, le commerce reste une activité qui occupe une part importante des ménages, en activité principale et souvent en activité secondaire en complément de ressources issues de l'agriculture. Les syndicats ou les associations professionnelles rassemblent des commerçants des secteurs formel et informel de l'économie de commerce et d'artisanat de la ville.

La gestion des équipements est déléguée à ces syndicats. En effet, la contribution des opérateurs économiques locaux est sollicitée a priori ou a posteriori par la mairie. Si des négociations entre opérateurs privés et administrations préexistaient, les formes de la négociation changent. La contribution des opérateurs privés fait l'objet de contrats bien que pas toujours écrits, mais le type d'accord trouvé permet aux collectivités d'organiser un partage des ressources collectées entre l'administration locale et les acteurs privés locaux. La mairie comprend la nécessité d'intégrer les acteurs locaux économiques qui deviennent personnes ressources en matière de fonctionnement, d'investissement et aussi de légitimation car détenteurs de connaissances sur le terrain.

Ces opérateurs économiques locaux sont associés peu à peu au processus décisionnel institutionnel local, en tant que financeurs et/ou gestionnaires. Ils prennent progressivement une place visible et plus officielle dans l'organisation et le débat local.

2.4. Un développement local encouragé et orienté par des bailleurs ?

Les organes que nous avons cité plus haut, tels que le FODECOM, le SAGEDECOM, le FICOM sont en premier lieu ceux qui encouragent les projets générateurs de taxes et de revenus pour la municipalité.

Ensuite, avec une analyse plus fine, nous avons vu qu'apparaissent les acteurs économiques, qui contractualisent avec la municipalité.

Nous avons aussi rencontré des ONG et des donateurs divers: associations caritatives, structures confessionnelles, comités de jumelage, partenaires de coopération décentralisée, etc.). Ces organisations financent parfois la réalisation totale d'équipements. Néanmoins nous nous interrogeons sur le constat que ces équipements ne sont pas toujours adaptés aux besoins locaux. Dans un contexte de faibles moyens et de faibles capacités d'autofinancement, les projets d'équipements ou de services locaux restent très dépendants des bailleurs et/ou financeurs autres que les structures publiques centrales, déconcentrées ou décentralisées. Force est de constater que les réalisations municipales peuvent parfois être soumises aux orientations de ceux qui les financent.

La mise en place de l'économie locale ne dépendrait plus essentiellement de l'État, mais de nombreux intervenants dont la municipalité qui devrait prendre le

¹²⁵ Plan de développement communal de 1998

leadership pour éviter que les projets ne soient de plus en plus dépendant des interactions et intérêts propres de chacun et ne correspondent pas à ceux qui ont été identifiés dans les plans de développement communaux. On s'oriente donc vers un mode de gouvernement dont le pouvoir est de plus en plus négocié entre plusieurs autorités institutionnelles et non institutionnelles.

B.3. DES MUNICIPALITÉS EN QUÊTE D'IDENTITÉ ET DE LÉGITIMITÉ

En appliquant les TOD, les communes urbaines doivent trouver leur autonomie vis-à-vis de l'État. C'est par leur stratégie locale et leurs pratiques d'usage du cadre législatif général et du dispositif de décentralisation qu'elles fonderont leur identité et qu'elles consolideront la légitimité que le mandat des habitants leur a conférée à travers leurs élus.

3.1. Appliquer le principe de subsidiarité.

Les textes d'orientation de la décentralisation de 1998¹²⁶ et 2001 précisent les transferts de compétences de l'Etat aux communes.

3.1.1. Corollaires aux transferts de compétences à organiser, les moyens municipaux subissent une imbrication de pouvoir entre municipalité et Etat.

Aucune des deux communes ne dispose de services techniques pour assumer ses nouvelles compétences. Pouytenga, compte comme seul agent technique, l'agent domanial chargé des lotissements. L'ensemble des missions est organisé par les secrétaires généraux, agents mis à disposition des communes par l'Etat qui, le plus souvent, appartiennent au corps des administrateurs civils et dont certains ont exercé la fonction de préfets de départements.

Faute de ressources financières et de moyens matériels et humains, les compétences municipales demeurent limitées. Ainsi la municipalité de Pouytenga ne dispose en 2002 que de 16 agents communaux pour 40 000 habitants auxquels s'ajoutent les collecteurs municipaux et des employés occasionnels et celle de Dédougou, 21 agents pour 34 500 habitants.

Néanmoins, dans les deux communes étudiées, le nombre de collecteurs municipaux a récemment augmenté. Ainsi à Pouytenga en 2002, on compte environ 28 collecteurs principalement municipaux (mais aussi de collecteurs privés, chargés d'assurer la collecte des taxes locales, en travaillant en étroite collaboration avec la police municipale). Par ailleurs, à Dédougou et plus particulièrement à Pouytenga, la police municipale aide les collecteurs et veille au respect des règlements mis en place pour encadrer la collecte. Les municipalités réussissent donc à mettre en place un service de recouvrement des taxes qui, étant générateur de recettes, s'autofinance.

Outre la mise en place d'agents collecteurs, un rapprochement entre les services de l'Etat et la collectivité est un souhait exprimé par les deux municipalités¹²⁷, notamment pour améliorer le recouvrement des taxes.

La municipalité de Dédougou, estime qu'elle n'a pas eu les moyens tant financiers que technique (maîtrise d'ouvrage) de mettre en œuvre les projets arrêtés dans le premier plan de développement communal. De fait, les municipalités doivent s'appuyer sur l'administration d'Etat pour assurer leur fonctionnement et asseoir leur politique.

¹²⁶ Article 90 et 91, Titre III des compétences et des moyens d'action des collectivités locales Loi 041/AN/98 –TOD.

¹²⁷ Entretien avec le secrétaire général de Dédougou et le deuxième adjoint au maire de Pouytenga en Mai 2002

L'Etat garde un rôle prédominant. Il est en effet catalyseur des financements via les bailleurs de fonds associés à la Commission Nationale de la Décentralisation, qui fut elle-même longtemps rattachée au premier ministère. Les services de l'Etat recommandent le plus souvent les bureaux d'étude pour réaliser des plans de développement communaux ou la construction d'équipements. Il en fut ainsi du PACL (Programme d'appui aux collectivités locales). Les contrats étaient signés par les communes, mais elles accordaient une maîtrise d'ouvrage déléguée au PACL ou au SAGEDECOM. L'agence Faso Baara, maître d'œuvre d'un nombre important de chantiers fut créée par l'Etat.

Outre la tutelle exercée par les services du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, les Commissions Provinciales d'Aménagement du Territoire CPAT¹²⁸ discutent et approuvent, sous l'autorité du Haut-Commissaire tous les plans ou projets d'aménagement ou de développement qu'ils soient provinciaux ou communaux. Enfin, les deux municipalités étudiées s'appuient sur l'administration d'Etat pour les questions techniques et pour le montage des financements d'un certain nombre de leurs projets de construction d'équipements.

L'autonomie des municipalités est donc contrebalancée par cette forte présence de l'Etat dans ses processus décisionnels et le pouvoir local se trouve partagé entre la municipalité élue et les administrations déconcentrées de l'Etat.

La CND, considère cette situation comme temporaire et transitoire pour pallier à la « jeunesse » des conseils municipaux.

On peut craindre cependant, que la mise en pratique du transfert des compétences ne se heurte au double obstacle de **la responsabilisation** et de **la capacité financière**. Est-il possible pour les communes de se sentir pleinement responsables si, pour chaque action à mettre en œuvre, elles doivent chercher des moyens extérieurs ou complémentaires à leur budget ? Les moyens financiers des communes urbaines sont actuellement très limités, leur marge de manœuvre d'autant plus étroite que la redistribution à partir du budget de l'état n'est pas encore complètement opérationnelle, que le relais des dotations par le niveau provincial vient d'être mis à l'écart, que la tutelle est tâtonnante.

Le partage des compétences est codifié par le texte de loi, mais les communes doivent bénéficier de l'appui et de l'encadrement prévus par le dispositif de décentralisation pour organiser la prise en charge de celles qui leur sont dévolues. Il en résulte une imbrication de fait du pouvoir des municipalités et de celui de l'état. La collaboration indispensable avec les services de l'état pour une répartition progressive pourrait, à l'usage, conduire à des ajustements de ce que la loi prévoit actuellement.

Le principe d'autonomie des collectivités locales devrait leur laisser la latitude de se placer par rapport au dispositif de décentralisation, à leur ministère de tutelle (MATD¹²⁹) et aux ministères techniques. Le rattachement de la CND au MATD, les nouveaux statuts de l'AGEDECOL et du FODECOL devraient atténuer le caractère de terrains expérimentaux qu'affichaient certaines communes urbaines et aider à la consolidation du régime normal.

3.1.2. Vers davantage d'autonomie des collectivités locales

¹²⁸ Composition, mission et fonctionnement des CPAT, cf partie C.1.2. décret 97-054

¹²⁹ Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, au sein duquel se trouve la Direction Générale de la Décentralisation(DGD) qui comprend une Direction des Affaires Foncières et du Patrimoine (DAFP).

L'élaboration du Plan Communal de Développement de Dédougou et la mise en place d'équipements que nous avons présentée montrent que les communes s'inscrivent dans le mouvement d'autonomisation que l'État encourage au moyen du dispositif de décentralisation par l'incitation à la maîtrise d'ouvrage locale et les formations et conseils proposés en vue d'une professionnalisation des acteurs décentralisés.

Pour mettre en place cette dynamique, les collectivités sont de plus en plus enclines à s'orienter vers un mode d'administration qui s'appuie sur leur capacité à contractualiser avec les différents intervenants financeurs autour des besoins locaux et à susciter des contributions financières directes de la part de la population.

C'est en composant avec les acteurs économiques locaux, en mettant en place une fiscalité, en améliorant la perception des recettes induites que la commune de Pouytenga a pu tripler sa capacité d'investissement au cours de la première mandature.

L'élaboration participative du PCD de Dédougou constitue aussi un exemple d'affirmation du pouvoir local. La municipalité s'émancipe de l'emprise de l'État. En prenant l'initiative et en restant très mobilisée tout au long de la démarche, elle se positionne à l'échelle locale comme le coordonnateur des projets locaux même si l'État reste présent puisque c'est lui qui préside les réunions techniques les plus formelles.

En outre, la municipalité affirme la légitimité de son pouvoir sur sa capacité à coordonner des projets locaux et à mobiliser des financements extérieurs. Le nouveau plan communal de développement devrait permettre à la municipalité de Dédougou de hiérarchiser les projets à soutenir en fonction de leur possibilité de réalisation. Les projets proposés devraient être ceux qui avaient déjà le soutien ou une intention de soutien financier d'un bailleur étranger (GTZ notamment), d'un bailleur local (projet d'assainissement d'une ONG diocésaine) ou d'un ministère (maison de la femme de Dédougou financée par le ministère de la promotion des femmes), et ceux qui ne nécessitent pas de financement et pour lesquels des acteurs locaux sont prêts à souscrire.

En recherchant des financeurs publics ou privés pour l'élaboration de projets, la municipalité devient un espace de coordination des projets locaux, un garant des porteurs de projets vers des financeurs. Elle développe une compétence de médiation avec les financeurs tant publics que privés. Elle met en action coordonnée les porteurs de projets locaux autour des objectifs du Plan Communal de Développement qui peut devenir le support de la stratégie municipale.

Le repositionnement de la municipalité passe aussi par **l'affirmation du territoire communal**. À Dédougou, la municipalité a commandité une étude pour redéfinir son périmètre communal en application de la loi actuelle. Elle doit aussi repérer et délimiter son patrimoine foncier en collaboration avec la DAFP de la DGD (Direction Générale de la Décentralisation) de son ministère de tutelle le MATD. Ces démarches doivent se faire en concertation avec des représentants de la chefferie qui a l'autorité traditionnelle sur l'usage de la terre, des autorités coutumières qui maintiennent vivaces des pratiques ancestrales, des autochtones et habitants plus récemment arrivés qui font un usage varié des terres sous autorité communale ou sous régime juridique du Domaine Foncier National (DFN aux termes de la RAF).

L'identification d'un patrimoine communal se traduit par une utilisation des bâtiments publics. Ainsi, dans l'élaboration du PCD, les réunions de secteur se déroulent dans les écoles et non dans les cours des dignitaires de la chefferie, lieu

traditionnel des réunions publiques. La mobilisation de lieux publics est une manière d'affirmer un espace communal en face de l'espace traditionnel et de l'espace de la vie politique partisane.

Dans le même sens, la municipalité a développé en lien avec l'Etat une information municipale en réservant un créneau horaire de la radio diocésaine. Le souci d'information municipale et la définition par la municipalité des limites communales sont significatifs de la volonté municipale de donner une identité et une légitimité au territoire communal.

L'ancrage local et la communication envers un grand nombre d'habitants de ce que serait le PCD devraient faire émerger, ce qu'on appellera un **intérêt communal**. Par le partage des objectifs, la municipalité cherche à favoriser une prise de responsabilité de tous vis-à-vis du développement communal.

Le choix de la concertation favorise une atomisation des détenteurs de pouvoir. Le bureau d'étude impose une méthode et a la charge finale de la synthèse des débats, certains acteurs locaux trouvent leur place en tant que porteurs de projets. La concertation devrait aussi favoriser un processus de **co-décision** sur des champs qui relevaient préalablement de l'Etat. Cette posture de la ville oblige un repositionnement de la représentation locale de l'Etat et un plus grand partage des pouvoirs.

Conformément aux suggestions émanant du SAGEDECOM, le haut-commissariat a organisé une réunion d'information sur la décentralisation. Cette information ouverte à tous les acteurs locaux de Dédougou a fait valoir les droits et devoirs des citoyens, mais aussi ceux de la municipalité. Elle a été l'occasion de montrer des insuffisances de la municipalité, comme l'obligation de réaliser des procès verbaux des conseils municipaux, qui est visiblement peu appliquée dans les deux villes que nous avons étudiées où une part importante des conseillers municipaux élus sont analphabètes et pénétrés de tradition orale.

Ainsi, on passe d'une organisation où l'Etat administre et gouverne une société qui conserve d'autres modes de régulation à une organisation basée sur la recherche de co-décision et sur un contrôle mutuel des modalités de prise de décisions.

3.2. De nouveaux modes de négociation, vers une démocratie locale ?

Auparavant centralisé au niveau du gouvernement national et décliné via l'administration d'Etat déconcentrée, le débat politique local est désormais dévolu aux collectivités territoriales. « La loi organise la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales¹³⁰ ».

La décentralisation a permis la constitution de nouveaux lieux de négociation et de construction de partenariats. Les divergences d'opinion et d'expression faisant surgir des points de vue opposés, des contradictions d'intérêts et d'aspirations, la création de modes de négociation, de dialogue et de concertation est donc nécessaire.

Dans les deux municipalités étudiées, on observe plusieurs niveaux de négociation des conflits et d'arbitrage des décisions politiques. Ils alimentent un débat administratif et politique (Commission Provinciale d'Aménagement du Territoire, conseils municipaux et les conseils provinciaux et régionaux), un débat d'expert (commission technique : lotissement, marché, etc.), un débat démocratique avec les habitants et acteurs locaux (consultation, réunions publiques, journaux, radio locale).

3.2.1. Diversification des modes et mobilisation des lieux de négociation.

¹³⁰ Constitution adoptée en juin 1991, article 145

L'analyse de Dédougou et Pouytenga révèle une organisation du processus décisionnel à partir d'une diversification des modes de concertation lisible dans les méthodes d'élaboration du plan communal de développement et de mise en place de situations de gestion déléguée.

La négociation institutionnelle définie par les TOD, présidée par l'État ou la ville, se déroule dans les conseils municipaux et la CPAT avec une participation restreinte des représentants élus des habitants. **La concertation**, initiée le plus souvent par la municipalité, implique les acteurs locaux, représentants d'habitants reconnus personnes ressources. Elle s'appuie souvent sur des missions d'experts (consultants, techniciens) qui deviennent le socle de la décision institutionnelle et donnent au pouvoir municipal la capacité à faire la médiation avec des financeurs publics comme privés. **L'information** qui s'adresse à la population porte sur les choix politiques et institutionnels dans un souci de transparence et de reconnaissance du pouvoir local (réunions publiques, atelier de planification). **Des rencontres informelles** se développent en dehors de toute implication municipale ou institutionnelle. Elles réunissent, par exemple les membres de la chefferie autour de leur représentant ou avec des responsables des pratiques coutumières, la coordinatrice des femmes avec les associations de femmes pour élaborer des contributions au PCD. Ce sont également les rencontres des conseillers de secteurs avec les habitants dans leurs quartiers ou les visites qu'ils reçoivent sur leur lieu de travail.

Ces modes d'échange placent la municipalité en position de coordinatrice de débats publics. Sa légitimité repose alors sur sa capacité à susciter ce que l'on pourrait appeler l'intérêt communal, par l'implication des habitants et plus spécialement des personnalités locales investies d'un pouvoir économique, traditionnel ou financier potentiel au développement local.

Des lieux de négociation différemment mobilisés.

Les plans de développement communaux sont discutés dans deux instances partenariales : **les Conseils Municipaux et la Commission Provinciale d'Aménagement du Territoire**. Le Conseil Municipal réunit les élus locaux qui officiellement commanditent le plan, délibèrent et valident le diagnostic et les préconisations du bureau d'étude chargé de la confection des Plans de Développement Communaux. La Commission Provinciale d'Aménagement du Territoire¹³¹ (CPAT) rassemble au niveau provincial des représentants des municipalités, des services départementaux et régionaux mais aussi des ONG et toutes personnes ressources concernées par l'aménagement du territoire provincial. La présidence de la CPAT est assurée par le haut-commissaire de la province et la coordination technique est confiée à la Direction Régionale de l'Économie et de la Planification (DREP, Ministère de l'Économie et des finances). Le haut-commissaire est assisté d'un organe consultatif dénommé la Conférence des Cadres de la Province (cf. supra A.1.4.). La CPAT *examine les projets de Schéma Directeur d'Aménagement Urbain des villes et localités et donne un avis sur tout projet d'aménagement intéressant la province*¹³² comme le sont les plans de développement communal, les projets d'équipements et les plans d'aménagement des lotissements.

La CPAT se comporte comme une instance de validation. À Koupéla pour Pouytenga, comme à Dédougou, chef lieu de province, les CPAT ne se réunissent que

¹³¹ Composition, mission et fonctionnement des CPAT, cf partie C.1.2. décret 97-054

¹³² Ministère des infrastructures, des transports et de l'habitat : « Elaboration du code de l'urbanisme et de la construction : rapport d'analyse des textes de référence », G2 conception, septembre 2002

rarement en raison de la difficulté à rassembler le nombre élevé de membres, de l'absence de budget de fonctionnement et de l'impossibilité de financer des déplacements. La CPAT du Mouhoun ne s'est pas réunie en 2003 alors qu'elle est censée, selon les textes portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF), se réunir deux fois par an. Il y aurait peu de débat en réunion car les projets proposés ont été amendés préalablement, dans la phase de consultation des services. Les plans de développement communaux sont par exemple visés par la direction régionale de l'Urbanisme avant leur présentation en CPAT.

Au **conseil municipal**, les débats sur le développement et la gestion municipale se déroulent entre les seuls élus, la participation locale restant marginale. Néanmoins, le Conseil Municipal a un poids accru dans le PCD participatif développé par Dédougou, notamment par sa forte représentation dans les instances créées pour le travail préalable à l'élaboration du document.

3.2.2. L'élaboration du Plan Communal de Développement de Dédougou : une stratégie municipale qui souhaite s'appuyer sur la relation aux habitants.

La municipalité de Dédougou fait de l'élaboration du Plan Communal de Développement une occasion de s'affirmer autorité légitime dirigeant le développement local en maîtrisant les débats sur la vie locale, en définissant la place des organisations traditionnelles dans la vie locale et en suscitant l'émergence de nouveaux représentants habitants.

Dédougou diffuse **une information municipale** auprès des habitants grâce à la radio locale. La participation d'un journaliste de la radio diocésaine, DIACONESE¹³³, confirme la volonté de faire adhérer le plus largement possible les habitants aux projets de développement local. D'ailleurs, la journaliste a proposé dans le cadre du comité ad hoc de réaliser une émission sur la décentralisation, ce qui a été l'occasion d'informer les auditeurs de la démarche d'élaboration du PCD hors du créneau réservé par la municipalité. La radio a aussi proposé d'être un vecteur de mobilisation des habitants, voire de bénévoles pour s'inscrire dans les actions développées autour du PCD. La maîtrise de l'information est visiblement un enjeu pour la municipalité.

Le repérage des représentants des habitants montre la **volonté municipale de maîtrise du débat public**. Ceux qui sont associés au comité ad hoc ont été sollicités pour leur réputation de médiation auprès de la population, de mise en action de porteurs de projets locaux, de mobilisation de ressources (ingénierie de projet, financements, etc.). Ainsi, au sein du comité, la représentation prédominante reste celle des conseillers municipaux dont certains sont aussi représentants d'associations ou militants de secteur au titre du CDP (parti de la mouvance présidentielle auquel appartiennent tous les élus municipaux). La coordinatrice des groupements de femmes de Dédougou¹³⁴ qui représente les organisations de femmes au comité ad hoc est elle-même adjointe au Maire de Dédougou pour les affaires sociales, l'environnement et la coopération et active dans la vie diocésaine. Elle avait été élue coordinatrice des groupements féminins dans le cadre d'élections organisées sous la présidence de Mme le Maire en oct. 2001 en tant que membre du CDP. Elle adhère donc pleinement aux orientations politiques de la municipalité. Tous les conseillers municipaux membres du comité ad hoc participent

¹³³ Cette radio est très liée à la municipalité dans la mesure où celle-ci a réservé un créneau horaire de diffusion. Les informations municipales sont de trois ordres : sensibilisation de la population, informations sur les actions municipales engagées et annonces diverses telles des convocations à la mairie. La journaliste de la radio associée au comité ad hoc n'intervient que sur le créneau municipal. Le journaliste provincial, basé au haut-commissariat qui l'anime a la responsabilité d'informer la population de la vie municipale et institutionnelle, dont l'élaboration du Plan Communal de Développement.

¹³⁴ Le groupement des femmes réunit une quarantaine d'associations qui ont un rôle traditionnel pour la promotion et l'appui au développement des activités féminines : aide à la structuration de coopératives et au développement d'une économie spécifique

aux réunions de secteur indépendamment du secteur où ils ont été élus. Cette stratégie favorise l'affirmation de la collectivité locale vis-à-vis de l'Etat qui, nous l'avons vu, conserve un rôle important tout au long du processus d'élaboration¹³⁵.

Des représentants d'habitants ont été invités à participer au comité ad hoc pour servir de **relais avec les habitants** et les mobiliser autour des projets. La coordinatrice des « associations de femmes » a organisé des assemblées générales de femmes et recherché la participation des femmes dans l'élaboration du PCD¹³⁶. Pour elle, l'objectif était de promouvoir les projets portés par des femmes tels que la Maison de la Femme et de faire valoir les travaux qu'elles réalisent (entretien des voies et ramassage des ordures ménagères en particulier qui sont, au Burkina Faso, des tâches dévolues aux femmes économiquement faibles, veuves ou isolées de leur famille). Par l'intermédiaire de la coordinatrice, l'équipe municipale élue, les incite à exprimer leurs besoins, à proposer des projets ou à recadrer des actions en cours, en adéquation avec son projet de développement local. Le représentant des associations de jeunes a été associé selon le même modèle¹³⁷.

De même, le représentant de la chefferie¹³⁸, légitimé par son pouvoir traditionnel, est systématiquement associé aux affaires de la commune (lotissement, délimitation des limites communales). Son autorité coutumière fait qu'il a un lien étroit avec la population qui s'adresse traditionnellement à la chefferie pour les affaires collectives. C'est donc à la fois en tant que médiateur avec les coutumiers et avec la population qu'il a été impliqué dans la démarche d'élaboration du PDC. Il a sollicité les chefs coutumiers avant chaque réunion de secteur afin d'établir avec eux un état des lieux sacrés, d'identifier leurs besoins en entretien et plus largement d'identifier des propositions de développement qui respectent la chefferie coutumière. Il a même proposé de valoriser certains lieux sacrés pour en faire un objet de mémoire vis-à-vis des jeunes générations, voire un support d'attractivité touristique. Si des désaccords apparaissent sur un projet, ils feront l'objet d'une négociation et si aucun consensus n'émerge, le projet sera abandonné¹³⁹. Ainsi, la localisation de la maison de la femme a été revue en tenant compte du point de vue des chefs coutumiers. La reconnaissance des orientations locales par les chefs coutumiers permet aussi d'asseoir la légitimité de la municipalité et d'assurer la diffusion de ses orientations auprès de la population.

Certains membres du comité ad hoc ont été appelés pour leur capacité à **mobiliser des ressources et assurer le montage de projets** qui pourraient s'inscrire dans le plan de développement communal. Ainsi, Orcades, organisation catholique pour le développement et la solidarité participe au comité ad hoc et à la sous-commission mobilisation des ressources. Orcades a été surtout interpellé pour identifier la contribution qu'ils pourraient apporter en tant qu'ONG au développement local. L'examen des besoins prioritaires les a amenés à formuler des propositions telles la création d'un groupement d'assainissement pour améliorer le cadre de vie et la gestion

¹³⁵ C'est l'Etat qui missionne avec les consultants, réalise une partie du diagnostic, préside l'atelier de planification, apporte un soutien financier à des projets locaux à travers les programmes de développement et les appels à projet des ministères. Par exemple, le bureau de la coordination des femmes largement reconnu par la municipalité, les projets que la coordination ou les associations de femmes peuvent développer sont financés principalement par le ministère de la promotion de la femme qui finance des projets locaux et peuvent le cas échéant mobiliser des financements d'ambassades.

¹³⁶ Les femmes ont été mobilisées pour participer activement aux réunions de secteur et apporter leur contribution.

¹³⁷ Des contributions en termes de besoins de l'ensemble de la jeunesse sont transmises au comité ad hoc, une mobilisation des jeunes dans les réunions de secteurs et une émergence de projets pour lesquels la municipalité leur demande de s'engager.

¹³⁸ Il a été nommé représentant à l'occasion d'une rencontre de tous les chefs locaux (1 chef de cantons, 33 chefs de villages, plusieurs chefs de terre et chefs de brousse). Il est lui-même le fils du chef de canton et a la connaissance des lieux sacrés, ce qui lui confère le titre de coutumier.

¹³⁹ Cf. Entretien avec le représentant de la chefferie, membre du comité ad hoc, mai 2003

de l'hygiène et de l'environnement de Dédougou. Pour mener ce projet, ils n'ont pas aujourd'hui les compétences en interne, intervenant principalement dans le milieu rural. Ils n'ont pas non plus d'assurance de financement. La concrétisation de ce projet dépendra donc de la mobilisation de financeurs par l'ONG.

La priorisation des projets, effectuée par les consultants avec la municipalité et les services de l'État, a valorisé les projets qui avaient des possibilités de financement surtout quand ils étaient le fait d'associations locales.

Certaines structures émanant des habitants¹⁴⁰ assez critiques vis-à-vis de la municipalité peuvent être **consultées dans le cadre des espaces d'information** sans être associées aux travaux des instances municipales. Par exemple, le Cercle de Concertation et de Réflexion pour le Développement Communal¹⁴¹ a été invité à contribuer aux réunions de secteurs mais pas à participer au comité ad hoc. Sa posture vis-à-vis de la municipalité est complexe, il prône à la fois le besoin de mobilisation de tous au profit du développement local et la critique les choix municipaux. Il reproche par exemple à la municipalité de ne pas montrer l'utilisation qui est faite des taxes locales levées par la commune et craint leur non-recouvrement à terme faute de légitimité auprès des administrés. Deux membres du CCRDC, fonctionnaires ou responsables associatifs furent par cette qualité, présents au comité ad hoc. Le CCRDC a été associé en deuxième phase, en tant que porteur d'une idée du développement local, d'une capacité de mobilisation d'habitants et de compétences en matière d'accompagnement au montage de projet et de recherche de financement.

Des habitants membres du comité ad hoc à ce titre, expriment par l'intensité de leur mobilisation l'intérêt qu'ils portent à la démarche considérée comme innovante. Ils y voient une occasion de promouvoir leur action et d'en assurer le financement. Plusieurs souhaitent prolonger le comité ad hoc sous une forme de comité de suivi¹⁴² avec une implication financière de GTZ. Ils réfutent une influence qu'auraient eue les per diem qu'ils ont touchés en tant que membres du comité ad hoc sur l'assiduité de leur participation.

Dans le comité ad hoc et dans les commissions, **les débats ont surtout donné la parole aux représentants d'habitants et associations locales**. La municipalité trouve satisfaisante la présence aux réunions de secteurs : 60 à 120 personnes et plus encore dans les secteurs qui comportent des zones non loties, mais elle dénote aussi une sur-représentation des associations et personnalités impliquées dans la vie locale. La parole a été relativement libre, différentes catégories sociales se sont exprimées, y compris celles des *cas sociaux* personnes reconnues par l'action sociale et la mairie en grandes difficultés qui ont demandé la réalisation d'un orphelinat. Cependant, la parole a été largement prise par les organisations et associations locales, ce qui en a limité l'usage spontané par l'ensemble de la population présente. Une conseillère municipale pense que ces réunions n'ont pas permis de faire apparaître des besoins qui auraient été

¹⁴⁰ Il faut rappeler que dans une période récente les associations se sont multipliées sous l'impulsion de programmes développés par différents ministères (programme de lutte contre la pauvreté, promotion des femmes, etc...), mais aussi d'appels à projet de bailleurs de fonds étrangers ou privés telles les ONG, organisations religieuses.

¹⁴¹ Ce groupement réunit des fonctionnaires à la retraite, revenus à Dédougou après avoir résidé dans diverses villes du Burkina. Ils étaient préalablement à l'origine d'une association des ressortissants de Dédougou qui réalisait des projets de développement. Aujourd'hui, leur objectif est de faire valoir leur savoir-faire au profit du développement communal qui, selon eux, stagne en raison de la localisation de Dédougou à l'écart des grands axes. Leur action s'organise autour de :

- une sensibilisation des citoyens au développement local afin de les encourager à initier des projets (aide au montage de projet, recherche de partenaires financiers, etc.)
- une action de solidarité en incitant des actions d'intérêt général (tel l'entretien de l'hôpital) et en intervenant directement sous forme de médiation dans les cas de litige des lotissements, avec l'école ou sous forme de cotisation (décès, mariage, etc.)
- une information sur les droits de citoyen

¹⁴² Propos exprimés par les représentants des femmes et des chefs traditionnels.

ignorés du comité ad hoc. Les besoins exprimés restent ponctuels et le fait d'associations comme les jeunes qui souhaitent des retenues d'eau pour développer des activités de jardinage.

L'implication des quelques habitants présents se manifeste plutôt dans leur engagement pour la réalisation d'actions, comme la participation à la construction d'une école. La municipalité et les consultants avaient clairement pour objectif de susciter des contributions d'habitants aux projets locaux plutôt que de les aider à formuler leurs envies mais l'occasion donnée de formuler des besoins locaux a suscité des attentes¹⁴³ parmi les représentants d'habitants. Les contributions proposées émanent surtout d'associations, mais l'engagement des actions reste incertain car tributaire des seules bonnes volontés qui se sont exprimées dans le cadre de ces réunions. La capacité de mobilisation future dépendra donc de la capacité de la municipalité à mettre en œuvre les projets qui seront sélectionnés dont la plus grande part émane d'acteurs déjà organisés.

La municipalité a donc affirmé son autorité locale tout au long de la démarche, par la prédominance de la participation des conseillers municipaux, par le choix des personnes ressources associés aux instances de décisions, par l'instauration d'un lieu de débat spécifique et surtout par une maîtrise de l'information et de sa diffusion. Elle fait de l'élaboration du Plan Communal de Développement une occasion d'affirmer sa capacité à arbitrer un débat entre les différentes catégories de représentants des habitants et sa légitimité à endosser les options prises pour le développement local. La question qui va se poser sera celle du choix des modalités pour rendre compte aux habitants de la mise en actes du programme d'actions.

3.2.3. Les modes de négociation spécifiques à la gestion des équipements.

Pour organiser la gestion et parfois l'implantation des équipements qui leur sont dévolus par les lois de décentralisation, les collectivités locales ont eu à négocier avec une catégorie d'acteurs spécifique, celle des syndicats professionnels bousculant ainsi certaines organisations préexistantes et apportant une légitimité à des opérateurs économiques qui en étaient dépourvus aux yeux des institutions. Elles ont été confrontées à la nécessité de résoudre des conflits créés ou révélés à l'amorce du contact émanant de la mairie.

Les opérateurs économiques locaux ont eu peur de perdre le contrôle qu'ils avaient sur des segments du marché économique local (cas des marchés et des gares) ou de ne pouvoir assurer la gestion trop lourde et contraignante du nouvel équipement (cas de l'abattoir de Dédougou). Ainsi, les deux municipalités ont cherché avec les syndicats professionnels un compromis que ceux-ci ont répercuté auprès de leur profession. Le syndicat des transporteurs, par exemple, fut sollicité pour inciter les transporteurs à utiliser la gare et à payer les taxes.

À Dédougou, la municipalité a organisé **des réunions publiques pour chercher un accord avec les bouchers sur la gestion de l'abattoir**. Dès le départ, les bouchers se sont montrés réticents. Ils considéraient qu'ils n'avaient pas suffisamment été consultés et critiquaient le type de gestion que la municipalité leur proposait. Le syndicat des bouchers a donc bloqué la négociation avec la Mairie pendant plusieurs mois. Les bouchers se sentaient dépossédés de leurs intérêts¹⁴⁴. Ils reprochaient à la municipalité de ne pas avoir été à leur écoute et de ne pas les avoir intégrés au choix de

¹⁴³ cf. Entretiens avec le représentant de la chefferie, la coordinatrice des associations de femmes et la journaliste de la radio diocésaine – avril 2003

¹⁴⁴ L'ancien maire n'avait en effet rencontré les bouchers qu'après construction pour l'identification des gestionnaires.

localisation de l'équipement quand il était en projet. À Pouytenga aussi, il y a eu mésentente sur la localisation.

Les règles d'hygiène du nouvel abattoir interdisent le dépeçage des animaux arrivés morts ou malades alors qu'ils pouvaient être dépecés dans l'ancien abattoir. Pour le syndicat qui connaît les difficultés d'hygiène des éleveurs et de déplacement des bouchers, ces normes constituent un manque à gagner. Les épidémies et les maladies peuvent provoquer la mort des animaux avant l'arrivée à l'abattoir, le temps de trajet est souvent long pour des personnes qui n'ont pas de moyens de locomotion. La raison du conflit était que les bouchers ne souhaitent pas perdre les recettes que leur procurent ce type d'animaux.

Le maire actuel de Dédougou¹⁴⁵, qui a hérité de l'ancienne municipalité d'une situation de blocage avec les bouchers, a répondu à ces litiges en organisant des réunions de négociation avec les bouchers, sans lesquels l'abattoir ne pouvait fonctionner. La gestion de l'abattoir lourde et coûteuse en d'énergie n'a pas été déléguée aux bouchers, elle est restée à la mairie. La collecte de la taxe sur l'abattage que le syndicat effectue permet de le rémunérer, de participer au financement du collecteur, de contribuer au fonctionnement municipal et de résoudre le problème récurrent du manque de confiance de la population pour verser des taxes aux administrations. Les bouchers chargés du dépeçage dans l'abattoir, continuent à prélever des taxes pour leur compte et pour celui du syndicat, sur les abattages. Les négociations dans le cadre des réunions organisées ont donc permis d'aboutir à un compromis. D'ailleurs, le maire estime désormais nécessaire la mise en place d'une concertation le plus en amont possible avec les professionnels concernés par la création d'un équipement pour ne pas reproduire la situation de conflit.

À Pouytenga, l'équipe municipale a mis en place de sa propre initiative **des comités de gestion des marchés** bien avant toute modification et reconstruction des marchés.

Le deuxième adjoint au Maire, chargé des affaires économiques, a d'abord créé un *comité des affaires économiques* réunissant les partenaires du développement économique local. C'est dans ce cadre qu'un *comité de gestion des marchés* a été créé, pour favoriser le développement marchand d'envergure régionale.

Le comité de gestion gère les marchés et les yaars et doit sensibiliser les commerçants et les habitants au paiement des taxes et à l'utilisation disciplinée du marché. Les commerçants membres du comité ont au départ eu quelques difficultés à accepter de jouer ce rôle et ont émis des réserves quant aux modalités d'attribution des futurs lots dans les nouveaux marchés créés. Ces nouveaux marchés modifient les intérêts de certains commerçants qui avaient un pouvoir établi, notamment ceux qui sous-louaient des échoppes pour se faire un revenu supplémentaire. Progressivement la municipalité incite les commerçants à modifier les modalités de gestion et à contribuer au développement économique de leur ville.

Parallèlement, les organisations des commerçants expriment des demandes à la municipalité et ont pu faire inscrire en Conseil Municipal la réalisation par la mairie de travaux d'aménagement de voies pour améliorer l'accès aux marchés. Cette structuration en comités de gestion permet de faire émerger des personnes ressources qui deviennent les interlocuteurs privilégiés de la municipalité à l'occasion de réunions plénières sur les actions économiques de la ville. De même, elle permet aujourd'hui à la mairie et aux représentants des commerçants de rechercher des modalités de taxation de l'économie informelle majoritaire qui continue d'exister.

¹⁴⁵ Entretien avec Le maire de Dédougou en mai 2003.

Ces exemples montrent que les **municipalités se positionnent progressivement en tant que coordinateurs des acteurs économiques locaux** en s'appuyant sur des instances de négociation plus ou moins pérennes : comité de gestion organisé avec des modalités de fonctionnement arrêtées et des réunions publiques moins structurées. Les deux municipalités cherchent à en garder la maîtrise. À chaque rencontre organisée par la municipalité (réunion publique, comité de gestion), des élus locaux sont présents. Pouytenga et Dédougou ont également cherché à impulser des organisations privées qui pouvaient servir l'action publique. Il serait intéressant de voir dans quelle mesure ces organisations servent l'intérêt public ou au contraire les intérêts particuliers des commerçants érigés au statut de "personnes ressources" de la municipalité. En effet, le passage obligé, par Pouytenga, des commerçants qui viennent s'approvisionner et vendre des marchandises provenant de toute la sous-région et la consolidation progressive des marchés économiques locaux renforcent le pouvoir des syndicats de commerçants. L'objectif est qu'aucun échange commercial n'ait lieu en dehors des nouvelles structures de marché. Les comités de gestion réfléchissent à la manière de taxer l'économie informelle qui demeure autour des marchés¹⁴⁶. Il en est de même des syndicats de transporteurs avec l'obligation d'utiliser la gare routière. Les deux syndicats de Dédougou, ainsi que des habitants, ont évoqué le fait que des opérateurs économiques autochtones avaient été avantagés et qu'existaient des liens de parentés, de lignage entre certains opérateurs économiques et des membres de la municipalité, ce qui expliquerait les avantages consentis à certains commerçants.

¹⁴⁶ Entretien d'un collecteur - mai 2002

C) LE LOTISSEMENT LIEU DE CONFRONTATION DES ATTITUDES FAMILIALES DE "QUÊTE DU LOGEMENT" ET INDIVIDUELLES DE "COURSE À LA PARCELLE" ?

Le Burkina Faso a été très fécond en textes législatifs et réglementaires relatifs au régime foncier au cours des quinze dernières années. La Réorganisation Agraire et Foncière¹⁴⁷ –RAF-, initiée par une ordonnance de 1984, a été un puissant moteur de changements fonciers dans une période révolutionnaire qui affichait des intentions de justice sociale fortement inspirées de celles de la révolution cubaine. Les relectures successives dont la RAF a été l'objet, à partir de 1991 et jusqu'au vote, le 23 mai 1996 de la loi actuellement en vigueur, entretiennent la position du « foncier » comme enjeu essentiel du dynamisme urbain sur les plans spatial et économique et dans le champ des rapports sociaux. Des conflits se sont manifestés à plusieurs reprises à travers le pays, des séminaires sont périodiquement organisés pour former les techniciens et les élus et pour informer les usagers des droits et limites des pratiques acceptables.

Nous avons constaté un rythme très intense de lotissement des terrains des périphéries urbaines.

Notre première remarque sera terminologique : le **lotissement** est à la fois l'acte de faire des lots, de lotir, donc de diviser des terrains et le résultat de cet acte : le terrain divisé en lots appelés parcelles est dénommé *lotissement*.

Les sites subissant cet aménagement peuvent, au départ, être vides de constructions ou occupés par des habitations implantées sans plan préalable. Dans le premier cas, on parlera de création de nouveaux lotissements ou de trame d'accueil, dans le second cas, de passage d'une zone non lotie à un lotissement, quelquefois appelé quartier loti.

La mise en œuvre de la décentralisation a vu la transmission de la compétence à lotir et distribuer des parcelles aux municipalités, qu'elles soient de plein exercice comme les communes de province ou à compétences limitées comme celles des arrondissements de Ouagadougou¹⁴⁸.

Cette compétence était auparavant exercée par les services de l'état. La loi prévoyait que la composition et le fonctionnement des commissions d'attribution des terres destinées à l'habitation, d'évaluation et de constat de mise en valeur, de retrait des terres seraient précisés par décret pris en conseil des ministres¹⁴⁹.

L'idée est de regarder la situation pour voir si certaines singularités sont imputables à ce transfert. On donnera donc une présentation des textes fonciers relatifs à la production du lotissement avant d'analyser des opérations de lotissement situées à Dédougou et dans les arrondissements périphériques de Ouagadougou.

¹⁴⁷ La succession des textes portant réorganisation foncière et agraire pris en compte dans cette recherche est la suivante : ordonnance 84-022 du 22 mai 1984, ordonnance 84-050 du 4 août 1984, décret 85-404 du 4 août 1985, zatu an VIII-039 bis du 4 juin 1991, Kiti an VIII-0328 ter du 4 juin 1991, loi 014/96/ADP du 23 mai 1996, décret 97-054 du 6 février 1997.

¹⁴⁸ Loi O41/98/AN, articles 72 et 73. Dans les 11 blocs de compétences transmis aux collectivités locales : "de l'aménagement du territoire, de la gestion du domaine foncier et de l'urbanisme", "la commune reçoit les compétences suivantes : (...) établissement et exécution des plans de lotissement, après approbation de l'autorité de tutelle conformément aux textes en vigueur. –Attribution des parcelles et délivrance des titres d'occupation se rapportant à son domaine foncier propre ou aux parties du domaine foncier national ayant fait l'objet d'un transfert de gestion à son profit, (...)

¹⁴⁹ Loi 014/96/ADP portant RAF, articles 41 à 45.

C.1. UNE RÉGLEMENTATION QUI SOUS-TEND UN PROCESSUS DE STABILISATION PRÉVU PÉRENNE.

1.1. Les textes fonciers prévoient que la tenure ne devienne légale que si l'occupation est effective.

Nous ne mentionnerons ici, du contenu des textes fonciers communément appelés **la RAF, les textes RAF, ou les textes portant RAF** que des éléments nécessaires pour construire le questionnement relatif à notre constatation d'une **course à la parcelle**. Les communes urbaines et certaines de leurs périphéries rurales subissent depuis 1995 la mise en œuvre d'un dispositif de production et distribution de parcelles à usage d'habitation tout à fait prolifique qui a été présenté dans notre rapport d'étape et qui a pour effet que toute la population adulte donne l'impression d'être en compétition incessante pour en obtenir au moins une.

Du point de vue des textes, le contexte foncier burkinabè présente trois caractères qui ont attiré notre attention.

* La propriété privée résulte d'une aliénation du droit de l'État au profit de particuliers. L'ordonnance de 1984 a créé un **Domaine Foncier National** – le DFN-, propriété exclusive de l'État, qui était imprescriptible et inaliénable et incessible. Ce DFN était composé du territoire national dans son entier. Sa première conséquence a été l'annulation des titres de propriété (titres fonciers) précédemment délivrés à des particuliers. La première relecture de la RAF a établi la possibilité pour l'état de céder des terres du DFN, la seconde relecture de la RAF, la loi du 23 mai 1996 a déclaré le rétablissement des titres fonciers précédemment supprimés, mais le DFN perdure, composé de toutes les terres qui ne sont pas dotées de titres fonciers¹⁵⁰.

* Il existe une notion très spécifique : la **jouissance** que nous situons quelque part entre **occupation de fait** et **propriété**.

"L'occupation et la jouissance des terres du Domaine Foncier National donnent lieu à l'établissement de titres délivrés à titre onéreux ou exceptionnellement gratuit (...) Tout attributaire de parcelle destinée à l'habitation doit verser à la caisse du receveur des domaines une taxe de jouissance (...) Le taux, les délais de paiement, les modes de perception et de répartition de cette taxe sont fixés conformément à la loi (Loi 020/96/ADP du 10 juillet 1996)¹⁵¹ ".

Le droit de jouissance est concrétisé par un titre permanent, le Permis Urbain d'Habiter –PUH- délivré aux personnes physiques ou morales pour l'occupation des terres urbaines destinées à l'habitation avec possibilité d'aliénation définitive desdites terres dans les conditions déterminées par la loi¹⁵².

¹⁵⁰ L'ordonnance 84-050 stipule en son article 4 que **les titres de propriété (titres fonciers) précédemment délivrés à des particuliers (personnes physiques ou morales) sont annulés**.

Le décret 85-404 met en application cette ordonnance, il spécifie dans ses articles 77 à 83 : *Tout occupant d'une terre du DFN doit être en possession de l'un des titres suivants : arrêté d'affectation, permis d'occuper, permis urbain d'habiter, permis d'exploiter, permis de recherche et prospection, bail.*

Le PUH est un titre de **jouissance permanente** délivré (...) aux personnes désireuses d'édifier des constructions destinées à l'habitation et leurs dépendances.

Lors de la première relecture de la RAF, le Kiti ANVIII-0328, décret d'application de la Zatu votée en 1991 codifie la **cession en pleine propriété**. Articles 104 et 105 *Les terres du DFN cédées en pleine propriété aux personnes physiques ou morales doivent faire l'objet d'une individualisation matérielle et juridique.*

La cession de terre (...) donne lieu à l'établissement d'un titre de propriété ou Titre Foncier dont copie est délivrée au bénéficiaire.

La loi 014-96 votée en 1996 franchit un pas de plus dans la restitution de la propriété privée des particuliers : **Les titres fonciers précédemment supprimés sont rétablis.**

¹⁵¹ Décret 97-054 article 161

¹⁵² L 014-96 articles 50, 51, 54 à 59

En cas de cession, c'est le montant de la taxe de jouissance qui vaut référence pour le prix appliqué¹⁵³.

* Les titres fonciers pour les terrains à usage d'habitation auxquels nous nous intéressons n'ont valeur de **titres de propriété** que dans la mesure où ils sont **titres d'occupation**.

La délivrance des Permis Urbains d'Habiter est subordonnée à la mise en valeur dûment constatée des terres qui en sont l'objet et au paiement intégral des droits et taxes dus¹⁵⁴. La mise en valeur des terrains à bâtir doit consister en des constructions complètement achevées¹⁵⁵.

Le contexte juridique qui vient d'être rapidement caractérisé est celui qui régit le lien à la terre que nous nous proposons maintenant d'observer non plus dans son statut mais dans sa dynamique.

Un passé expérimental et pionnier... En 1983, vingt-trois ans après le vote de la première loi foncière voltaïque, l'extension urbaine se faisait essentiellement par un étalement spontané des zones d'habitation qui, malgré un évident mimétisme, dérogeaient à la procédure de lotissement. Il fallait prévoir environ cinq ans et des prix fonciers très disparates pour mener à bien un lotissement selon la procédure, entre trois et quatre cent mille habitants de Ouagadougou vivaient dans des zones d'extension non autorisées, ce qui représentait à peu près la moitié de la population de la ville. Le gouvernement révolutionnaire mis en place en août 1983 était résolu à remédier avec rapidité aux maux qu'il trouvait les plus préjudiciables à la santé de la ville, un *programme populaire de développement* fut élaboré, il comportait un volet dit *lotissement massif* pour lequel les services techniques d'état chargés de l'urbanisme ont été sommés de trouver une méthode adaptée à la situation locale.

L'idée principale reposait sur un constat : dans les zones spontanées se trouvaient des résidents de toutes conditions socio-économiques qui se satisfaisaient de solutions illégales à leurs besoins de logement car l'offre officielle était beaucoup trop faible pour répondre à la demande en nombre comme en types de logements. Il fallait donc mettre en place des conditions disciplinées et maîtrisées de production de logement et la débrouillardise populaire devait faire le reste dans de meilleures conditions que celles qui présidaient à cette extension spontanée d'une ville dont les autorités voyaient qu'elle serait impossible à pourvoir en équipements suffisants pour atteindre des conditions de santé et d'éducation acceptables pour tous.

La méthode d'aménagement appliquée aux quartiers spontanés de 1984 à 1987 fut dénommée **méthode d'aménagement progressif –MAP–**, elle était structurée en quatre étapes. Dans un premier temps, sur un support de type orthophotoplan, des géomètres concevaient un plan de lotissement simple : tracé des voies, délimitation des parcelles consacrées à l'habitat et des réserves administratives pour équipements. Des brigades topographiques implantaient, au sein même des zones habitées *non loties* les bornes correspondant à ce plan. La seconde étape est celle de l'attribution des parcelles correspondant au plan de lotissement, elle était éminemment politique : des commissions d'attribution présidées par quatre ministres ou leurs représentants

¹⁵³ cf. rapport d'étape

¹⁵⁴ L 014/96 article 60 le délai de mise en valeur des terrains à usage d'habitation est de cinq (5) ans. Il ne peut être prorogé qu'en cas de force majeure, sur demande de l'attributaire défaillant six (6) mois avant l'expiration du délai de mise en valeur initiale. Cette prorogation ne peut excéder douze (12) mois.

¹⁵⁵ D 97-054 article 131 la mise en valeur prévue pour l'obtention de la pleine propriété des terres du DFN est réalisée lorsque le montant des investissements est au moins égal à trente (30) fois la taxe de jouissance pour les terrains à usage d'habitation, quinze (15) fois pour les terrains à usage autre que d'habitation et vingt (20) fois pour les terrains à usage agricole et pastoral.

intervenait dans les quartiers. Les techniciens des services du cadastre, de l'aménagement urbain et des domaines étaient chargés de la lecture des plans, du repérage des parcelles et de l'enregistrement des décisions prises par la commission. Les habitants étaient assistés par des délégués des *comités de défense de la révolution – CDR* qui les représentaient aussi dans le bureau de la commission, les chefs de ménage énonçaient à tour de rôle leur situation et formulaient leur demande d'obtention d'une parcelle, la commission appréciait leur situation au regard des textes régissant l'attribution¹⁵⁶, leur attribuait une parcelle qui pouvait être partiellement confondue avec le terrain qu'ils occupaient déjà et les enjoignait à officialiser leur situation. La troisième étape devait alors se dérouler. L'attributaire, qui avait reçu une attestation, régularisait sa demande et son attribution en payant les taxes prévues pour l'entrée en jouissance de sa parcelle. Il disposait d'une année, soit une saison sèche et une saison pluvieuse pour réaliser la construction d'une maison répondant aux normes d'implantation et d'habitabilité prévues. Il pouvait, selon ses moyens, se procurer des matériaux nouveaux ou réutiliser ceux qui composaient sa construction en la démolissant progressivement pour la remplacer par celle qui serait définitive. Ainsi, les zones non loties devaient se transformer en quartiers où chaque famille allait s'installer à la place qui lui avait été attribuée, libérant progressivement les espaces que le plan avait prévu d'affecter à la voirie ou aux équipements. La quatrième étape pouvait alors commencer, elle devait être mise en œuvre par les services de l'état et de la collectivité publique communale. Il s'agissait de terminer le dégagement des voies et réserves administratives dont le tracé était devenu perceptible au fur et à mesure que les constructions privées étaient érigées dans les limites parcellaires. Les lieux devaient donc être rapidement prêts à recevoir les aménagements d'infrastructure dont l'installation serait réalisée progressivement au fur et à mesure des demandes de branchements privés aux réseaux d'eau et d'électricité.

Ce cycle s'accompagnait de conditions financières destinées à faciliter l'accès à la terre à tous les habitants de façon à ce qu'ils puissent optimiser les ressources qu'ils allaient consacrer à la construction de leur logement. Un système de financement propre aux opérations de lotissement avait été créé. Les attributaires payaient une taxe de jouissance¹⁵⁷ pour les parcelles qu'ils recevaient, ils devaient s'acquitter de 25% du montant dans un délai de quatre mois après l'attribution et payer le solde à leur convenance dans un délai maximum de 5 ans, ce qui leur permettait de mener de front accès au terrain et réalisation de la maison.

Parallèlement à cette politique de lotissement par la MAP, l'état a mis en place plusieurs programmes successifs de logements livrés construits, en accession à la propriété pour des salariés aux revenus réguliers, même assez modestes, et appartenant surtout au secteur public¹⁵⁸.

Les conditions ont radicalement changé avec les modifications successives de la réglementation foncière qui a assoupli les conditions de mutation en incitant à la multiplicatrice des transactions¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Ordonnance 84-022 portant organisation des opérations spéciales de lotissement

¹⁵⁷ Décret 85-404 112,113 et 114 Tout bénéficiaire de parcelle de terrain à usage d'habitation doit verser à la caisse du receveur des Domaines une taxe de jouissance dont le montant fixé par les textes est réparti comme suit: 1)budget national: 50%, 2)compte d'affectation spécial: 25%, 3)budget provincial: 25%.

Le premier acompte qui représente les 25% de la taxe est versé au compte d'affectation spéciale "opération de lotissement" par les soins du receveur des domaines.

¹⁵⁸ programmes de production de *cités*, mis en place par des organismes spécifiques ou des moyens particuliers SOCOGIB, CEGECI, Fonds de l'habitat, SONATUR, etc.

¹⁵⁹ Une présentation analytique des mutations observées est faite dans les pages qui suivent ainsi qu'une présentation des conditions actuelles de mutation.

1.2. La mise en acte du lotissement observée en 2002-2003 : un principe opératoire limpide mais un signe d'alerte évident : les remises en vente privée.

Le processus a été décrit et explicité dans le rapport d'étape, nous en rappelons ici les éléments indispensables.

Le cas de figure le plus commun dans nos lieux d'observation est celui de la transformation d'une zone non lotie, objet d'une occupation de fait, en un quartier loti généralement dénommé lotissement et désigné par une indication de localisation dans la ville.

En tant que principe opératoire le processus semble limpide. Il commence par un recensement, dans des parties de territoire communal non loties désignées en conseil municipal, de ceux qui ont occupé le terrain par des constructions ou des cultures. Simultanément des levés topographiques sont effectués par le géomètre qui a obtenu le marché de réalisation du plan de lotissement et d'aménagement. Avec le recensement, on demande aux occupants qui souhaitent obtenir une parcelle à l'issue de la procédure de lotissement, une contribution financière selon la somme que la mairie a prévue pour lotir. Les résidents du terrain avant lotissement donnent une contribution forfaitaire qui peut être complétée par l'affectation au lotissement d'une part du budget municipal d'investissement, les personnes reconnues "cas sociaux" peuvent recourir à une aide sociale, les candidats à une future parcelle "non résidents", qui n'ont donc aucun lien visible avec le terrain, devront verser une somme correspondant au montant complet des frais de lotissement. Pour être pris en considération, les demandeurs doivent avoir la qualité administrativement reconnue de chef de ménage.

Un projet de Plan d'aménagement du futur Lotissement est présenté à la Commission Provinciale d'Aménagement du Territoire¹⁶⁰ -CPAT-, qui siège sous l'autorité du Haut-Commissaire de la province, puis approuvé en une séance du conseil municipal consignée dans un procès-verbal. Après l'approbation du plan, viennent les opérations techniques de morcellement, bornage, numérotage des lots de terrain et réponse aux demandes des contribuables, c'est-à-dire attributions des parcelles.

Le règlement de lotissement, le choix des critères d'attribution et l'installation de la commission qui va attribuer les parcelles reviennent au conseil municipal.

La composition de la commission d'attribution est définie dans les textes¹⁶¹. Cependant elle nous est apparue variable selon les sites, l'agent domanial municipal étant un acteur essentiel malgré une situation imprécise dans les textes. Les services de l'Etat effectivement présents sont plus ou moins nombreux, ce sont généralement les services des domaines, de l'urbanisme, de la police et certains services sociaux. Les

¹⁶⁰ Décret 97-054 du 6 février 1997, art.46. La Commission provinciale d'aménagement du territoire est composée comme suit : *président* : le haut-Commissaire de la province, *secrétaire* : le responsable provincial du service chargé de l'aménagement du territoire, *membres* : le président du conseil provincial, les préfets des départements de la province, les maires des communes de la province, les responsables provinciaux des services chargés du cadastre, de l'urbanisme, de l'habitat, des domaines, de l'action sociale, de la santé, de l'environnement, du tourisme, de l'élevage, de l'agriculture, des travaux publics, de la production et de la distribution d'électricité, le commandant de la région militaire territorialement compétent, les responsables provinciaux des services chargés des télécommunications, de l'éducation, de la météorologie, de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural, deux représentants du Conseil Provincial, deux représentants de chaque conseil municipal, les députés de la province, le représentant de tout service concerné par l'aménagement et non représenté dans la province. Ce décret doit être révisé pour prendre en compte la non-érection de la province en collectivité locale.

¹⁶¹ Décret 97-054/PRES/PM/MEF portant application RAF, article 127 : La commission d'attribution des terres destinées à l'habitation du chef lieu de département ou de commune est composée comme suit : *Président* : le préfet ou le maire ou leur représentant, *rapporteur* : un représentant du service chargé des domaines, *membres* : un représentant du service chargé de l'urbanisme, un représentant du service chargé du cadastre, un représentant du conseil départemental ou communal, le président du conseil de village ou de secteur ou son représentant. La commission peut faire appel à toute personne ou tout service dont elle jugera la compétence nécessaire en qualité d'observateur.

habitants sont représentés par des conseillers municipaux d'arrondissement ou des délégués administratifs¹⁶² de villages secondés par des chefs de zone souvent investis d'un pouvoir traditionnel ou d'une aura de militants politiques qui influent sur les négociations quand elles sont nécessaires mais qui n'ont qu'un rôle d'observateurs aux termes de la loi. Il arrive que les résidents, au moment de leur candidature à l'attribution d'une parcelle, constituent des associations et délèguent certains d'entre eux comme interlocuteurs de la commission d'attribution comme nous allons le montrer¹⁶³.

La clé du dispositif est le fonctionnement des commissions d'attribution réglementairement présidées par les maires qui sont en général représentés par l'un de leurs adjoints.

Le travail d'attribution proprement dit se déroule en deux temps. La commission au complet se rend, selon un échéancier qu'elle s'est donné, dans les zones habitées non loties où les bornes représentant les futures parcelles ont été implantées et qui sont donc en voie de lotissement. Maison après maison, les occupants présentent leur justificatif de recensement et exposent la situation dans laquelle ils se trouvent. Les techniciens du cadastre et des domaines proposent une répartition des occupants dans le nouveau parcellaire, dans les cas litigieux où deux attributaires potentiels occupent ce qui va devenir une seule parcelle, les techniciens expliquent la situation, les habitants et leurs représentants présents dans la commission font valoir leur point de vue. Une négociation s'engage en présence et sous l'autorité du représentant du maire qui devra arbitrer et imposer la décision finale. Le moment de la négociation est très éclairant pour les représentants de l'autorité municipale et les techniciens qui acquièrent une connaissance des administrés et de leurs pratiques, il est essentiel aussi pour les habitants dans leur relation aux autorités car il représente un moment-clé de perception d'une transparence du monde politique et d'une bienveillance pédagogique des techniciens à leur égard.

Le second temps se passe en salle, à la mairie où la commission se réunit une fois par semaine pour récapituler les attributions et les officialiser. Les noms des attributaires et leurs numéros de recensement ont, sur le terrain, été consignés dans des registres où figuraient les numéros de parcelles. Le travail en salle consiste à vérifier les dossiers de demande, y mentionner les attributions et remplir les attestations correspondantes afin de les adresser aux intéressés qui vont devoir accomplir les formalités exigées par le service des Domaines pour entrer en jouissance de leurs parcelles. Dans ces réunions, à Sig Noghin, en mai 2003, les dossiers de demande étaient classés par les agents municipaux de la police, la vérification et le report du numéro de parcelle attribuée était fait par l'agent Domanial municipal tandis que le représentant des domaines (ministère des finances), secrétaire de séance, remplissait les attestations que signait la conseillère municipale au nom du maire. Les représentants des habitants ainsi que de certains ministères, comme celui de l'action sociale, étaient présents en qualité d'observateurs et donnaient l'impression d'être essentiellement patients et discrets, nous faisant ressentir, par contraste, une certaine connivence entre les membres de la commission dynamiques et efficaces qui étaient chargés du travail administratif et de la confirmation des attributions.

¹⁶² Loi 041-98 art. 28 et 29 : Le village est administré par un délégué administratif. Le délégué administratif est assisté d'un conseil de village. Le délégué administratif est l'auxiliaire de l'administration. Loi 042/98/AN ; art. 266 : chaque conseil d'arrondissement de la commune de Ouagadougou est constitué des conseillers de l'arrondissement et le cas échéant des délégués administratifs des villages rattachés.

¹⁶³ Sur le déroulement des attributions, voir aussi rapport d'étape.

Le moment crucial du dispositif qu'est celui de l'échange et de la négociation n'est ni prescrit ni prévu par la règle. Ce moment de concertation a été laissé à l'initiative des acteurs de terrain dans une très grande variété.

Les décisions d'attribution de la commission sont consignées par le service des Domaines et de la Publicité Foncière qui a le rôle de rapporteur. Le Maire signe la liste des attributaires qui est ensuite adressée au Haut Commissaire pour validation avant la transmission aux services sous tutelle provinciale et aux services de la Direction Générale des Impôts qui percevront les taxes dues par les attributaires pour entrer en jouissance de leurs parcelles¹⁶⁴.

C'est dans l'aller-retour entre les mairies et les services de l'Etat pour la validation finale des listes des attributaires que trouveraient place des écarts entre les décisions de la commission et les listes définitives

Les habitants sont repérés différemment dans le dispositif selon qu'ils sont candidats à une parcelle en tant que **résidents** ou **non résidents** de la zone antérieurement au lotissement. Le principe général est de procurer une stabilité foncière et des conditions de vie améliorées aux habitants de la zone non lotie puis de compléter l'occupation du nouveau lotissement en l'intégrant à l'offre générale de logement dans la commune.

La remise en vente privée de certaines parcelles très peu de temps après l'attribution serait un symptôme d'une application indisciplinée de la loi qui révèle le processus que nous désignons comme **course à la parcelle**. Elle serait consécutive à des **irrégularités dans les attributions** dues à des stratégies privées de divers acteurs de terrain et au manque de transparence de leurs comportements. Cette pratique nous a été signalée comme suffisamment nombreuse pour constituer un phénomène alarmant pour la collectivité devant assurer la maîtrise de l'aménagement urbain. Il n'y a pas de marché officiel ni même visible, la négociation est menée par des intermédiaires qui savent mettre en relation acheteurs et vendeurs. Le seul moyen d'approcher le phénomène a été d'entrer en contact avec des personnes qui y ont participé. Les agents de l'administration et les élus l'évoquent en le déplorant, mais ne font état d'aucune observation systématique, encore moins d'études visant à mieux le connaître dans la perspective de le discipliner ou le contrôler.

Les acheteurs viennent en général de l'extérieur du quartier, voire d'une autre ville ou de l'étranger, ils n'ont pas pu se porter candidats à l'attribution d'une parcelle en donnant leur contribution à la mairie à la phase où étaient effectués le recensement des résidents et l'enregistrement des non résidents. Certains cherchent des ventes avantageuses qui seraient proposées par des attributaires qui ont de grosses difficultés financières et ne peuvent mener à bien la mise en valeur de leurs parcelles, d'autres sont prêts à mettre de grosses sommes et cherchent des attributaires qui ont obtenu des parcelles bien placées alors qu'ils n'en avaient pas un besoin précis.

Les vendeurs correspondent aussi à deux types de comportement. Certains n'ont pas mis en valeur leurs parcelles et vont tomber sous le coût d'une procédure de retrait par l'autorité municipale pour réattribution à d'autres demandeurs. Ce sont, soit des attributaires qui avaient très peu de moyens financiers -les indigents reconnus administrativement sont souvent dans cette catégorie -, soit des personnes qui avaient réussi par des appuis auprès d'acteurs du dispositif à obtenir l'attribution d'une parcelle sans intention de la mettre en valeur mais dans le but de la revendre.

¹⁶⁴ il arrive que la contribution versée au moment du dépôt de candidature comporte une part d'avance sur la taxe de jouissance reversée par la commune à la direction des impôts.

Quand les premiers attributaires vendent pour impossibilité de mise en valeur, souvent l'opération juridique de vente est différée. L'acheteur entame la procédure de mise en valeur au nom de son vendeur : il réalise une construction conforme à la réglementation, obtient le constat de mise en valeur et le PUH (permis urbain d'habiter) et la mutation est réalisée par **changement de titulaire du titre de jouissance** auprès du service des domaines. Puis l'acheteur commence, en sa qualité de titulaire d'un PUH, la demande de titre foncier.

Quand les attributaires vendent par comportement spéculatif, sans avoir envisagé de construire, il est possible de porter le changement de nom sur la liste des attributaires déposée au service des domaines où ils doivent s'acquitter de montant de la taxe de jouissance. La mutation se fait par **substitution d'attributaire**, l'attributaire successeur n'ayant pas franchi l'étape de la candidature à l'obtention d'une parcelle, peut cependant accomplir la chaîne d'opérations complémentaires normales jusqu'à l'obtention du PUH puis du titre foncier.

La première façon de faire a eu cours dès le début des années 1990, elle explique en partie la reproduction des zones non loties en continuité avec les périmètres urbains. Les attributaires ont bénéficié du *droit au logement pour chaque burkinabè* sur lequel était fondé le dispositif de lotissement massif mis en place pendant la révolution, mais ils n'ont pas pu rassembler les moyens nécessaires à la construction de leur maison. Le prix de cession amiable de leur droit de jouissance potentiel, incarné par leur parcelle nue, leur permettait en général de se procurer un petit terrain auprès de responsables coutumiers des zones agricoles périphériques à la ville et de réaliser une petite construction en terre stabilisée (banco). Pour acheteur et vendeurs, cette façon de s'approprier le terrain et de construire sous l'identité d'une autre personne était la seule possible jusqu'à la relecture de la RAF de 1996, puisque les transactions n'étaient autorisées que sur les parcelles mises en valeur et non sur des droits provisoires d'occupation¹⁶⁵. Elle a permis la densification de certains lotissements où de nombreuses parcelles pouvaient rester nues faute, pour les attributaires, de moyens de construire, elle a aussi permis à certains candidats évincés des attributions de parcelles car ils ne répondaient pas aux critères imposés, de choisir leur lieu de résidence. On a ainsi vu se signaler des quartiers plus convoités que d'autres car, en général, les acheteurs avaient les moyens de réaliser des constructions beaucoup plus grandes que celles des primo-attributaires des parcelles alentour. Nous avons pu observer cette situation à proximité d'un grand équipement hospitalier où un lotissement résidentiel promis à un avenir prospère a subi un fort préjudice par la concurrence qui lui fut faite du quartier résidentiel prestigieux qui se constitue au sud de la ville sous le nom de Ouaga2000. Les attributaires les plus fortunés ont laissé leurs parcelles à l'abandon pour en acquérir d'autres, ceux pour qui l'intégration à cette résidence représentait un effort financier lourd, n'ont pas pu mener à bien des projets trop ambitieux, les habitants constructeurs récents ont en général construit sous l'identité des primo-attributaires et effectué les démarches de mutation à l'issue de leur chantier.

La seconde façon de faire est devenue la plus commune actuellement, elle a été rendue possible par la relecture de la RAF qui a abouti à la loi de 1996 et au décret de 1997 : la mutation porte sur les droits d'occupation qui restent provisoires jusqu'à ce que

¹⁶⁵ Loi 014/96/ADP art.221 la mutation des droits provisoires portant sur les terrains non mis en valeur à usage d'habitation est libre dans les limites de délai fixé à l'attributaire pour la mise en valeur. Décret 97/054.PRES/PM/MEF art.495 toute mutation de droits réels immobiliers est soumise à autorisation du préfet ou du maire après avis du service des domaines. Art 497 lorsque le mutation porte sur des droits provisoires afférents à un terrain à usage d'habitation non mis en valeur, la demande d'autorisation (...) comprend (...) une attestation de droits provisoires délivrée par le receveur des domaines compétent. Cette attestation est établie après paiement intégral de la taxe de jouissance due, nonobstant le délai restant à couvrir. Le dossier de demande de mutation n'est recevable que dans la limite du délai de mise en valeur.

la mise en valeur soit complète et constatée. Elle est codifiée et soumise à paiement de droits fiscaux. La réalisation est plus aisée et plus commerciale que dans le cas précédent. Il s'agit administrativement d'un jeu d'écritures réglementé et humainement d'une transaction commerciale qui ne demande pas le degré de confiance que suppose la mise en valeur au nom d'un tiers. Dans l'un des secteurs que nous avons observés minutieusement, les premières attributions de parcelles ont eu lieu en 2000, moyennant une contribution de trent-cinq mille francs CFA que les attributaires réglaient à la mairie, actuellement certaines parcelles sont achetées par leur troisième propriétaire pour un montant qui se situe entre deux et trois millions de francs CFA. Il est aujourd'hui de notoriété que le moyen le plus efficace et rapide de se procurer une parcelle est de chercher de proche en proche, celui qui sera le meilleur informateur et le démarcheur le plus efficace. Ces personnes semblent appartenir à une nébuleuse très floue et impalpable qui entoure les membres des commissions d'attribution.

Les informations que nous avons pu recueillir sont quelques témoignages individuels, elles en ont la sincérité et la richesse mais aussi la fragilité sur le plan scientifique. Nous les avons pris en compte comme un indice pertinent confirmant notre intuition d'une "course à la parcelle" qui donne sa coloration frénétique à la dynamique de production de lotissements sous compétence municipale.

Au-delà de ce tableau général, nous avons choisi des terrains d'observation pour servir de support à notre interprétation du dispositif. Ceci nous a permis de qualifier trois situations en les interprétant à partir de la mise à plat narrative qui vient d'être présentée.

C.2. Partage et distribution des parcelles, des stratégies de marchandisation et de clientélisme s'affirment.

Le cas de Dédougou nous permet d'amorcer la trame selon laquelle construire l'analyse. De 1926 aux années 1959-64 le développement-aménagement de la ville s'est fait par du lotissement à l'échelle des îlots dans une dynamique où l'autorité municipale octroyait du territoire à la chefferie et négociait un *modus vivendi* avec les autorités coutumières. Avec la période révolutionnaire, il y a eu un **passage de l'îlot à la parcelle et du clan au ménage** dans le souci de répondre au besoin social de logement selon la RAF qui, appliquée selon la MAP, aurait été une **stratégie d'aménagement urbain** à l'échelle du quartier, lui-même partie d'un secteur.

Le cas Ouagalais vient continuer et conforter notre démarche d'interprétation. Depuis 1991, la première relecture RAF, puis 1995, la commune de plein exercice, 1998, la décentralisation ainsi que 1996/97, la seconde relecture de la RAF, une individualisation complète de l'accès aux parcelles a été impulsée traduisant une stratégie de marchandisation. On observe actuellement un effacement de la notion de construction de quartiers au profit d'une dynamique de partage et distribution de parcelles en tant qu'objets de transactions.

Notre hypothèse est donc que cette translation peut être attribuée aux effets de deux changements conjoncturels importants, les modifications successives de la RAF, en accord avec la politique nationale de libéralisation et la mise en œuvre de la décentralisation qui impose le passage de la compétence lotissement des services de l'état aux communes.

Notre objectif est alors d'apprécier les conséquences singulières ou conjuguées de ces événements, ce que nous ferons à partir de la présentation successive des trois cas qui nous ont paru démonstratifs.

2.1. Dédougou : la volonté de maîtrise municipale n'écarte pas une logique de compétition chez les demandeurs et des transactions de plus en plus marchandes.

À Dédougou, la méthode de lotissement appliquée dès les années 1920, soucieuse de respecter les pratiques habituelles développait la ville en prévoyant des parcelles de quatre hectares quadrillées par des voies de 20m de large. Leur occupation était organisée selon le fonctionnement clanique de la société et sous l'autorité de la chefferie locale. Selon la règle promue à l'indépendance, la taille des parcelles fut réduite à 750m², mais la trame de 1926 était respectée et les diverses branches d'une même famille s'organisaient pour cohabiter sur certains terrains ou se répartir sur des parcelles contiguës.

Un peu plus de mille parcelles ont été réalisées, en 1984, à l'entrée principale de la ville selon la réglementation révolutionnaire sous l'initiative et le contrôle du préfet-maire, en partage financier entre commune et état. Les candidats devaient répondre aux critères de l'époque : faire une demande à titre individuel, êtres âgés de 18 ans au moins, avoir un réel besoin de logement et ne pas avoir la jouissance d'une autre parcelle dans la commune ou ailleurs au Burkina Faso¹⁶⁶. Les dernières parcelles ont été attribuées en 1986 mais, dès 1987 et jusqu'en 1989 a fonctionné une commission de retrait des parcelles non mises en valeur afin de les ré-attribuer à des demandeurs qui n'avaient pas encore été satisfaits. La méthode révolutionnaire avait imposé le principe de la **candidature individuelle** selon une démarche administrative codifiée qui ne prenait pas en compte une organisation collective coutumière contrôlée par la chefferie traditionnelle. Le plan de lotissement répondant aux principes de la Méthode d'Aménagement Progressif –MAP- prévoyait des réserves administratives où devaient être implantés les équipements collectifs au fur et à mesure de l'occupation de ce futur quartier.

En 1992, devant la croissance démographique de la commune, l'assouplissement du principe "une personne, une parcelle" et au nom de l'autorité municipale et préfectorale, l'agent domanial de la mairie a négocié avec la direction régionale de l'urbanisme de Bobo-Dioulasso le lotissement, au nord de la ville, d'une zone non lotie (c'est-à-dire d'occupation spontanée) qu'avaient développée les autorités coutumières.

C'est en 1995, sous la municipalité nouvellement élue, qu'a été réalisé le recensement des occupants de cette zone avant que ne soient implantées, durant l'année suivante, les bornes qui matérialisaient le tracé des deux mille cinq cent quatre-vingt-huit (2588) parcelles correspondant au plan de lotissement.

En 1999, la mairie a diffusé un communiqué indiquant que tous ceux qui voulaient avoir une parcelle devaient adresser une demande au maire sous-couvert du service provincial des domaines et pris un arrêté pour nommer les membres de la commission d'attribution qui était, selon la loi, présidée par le maire avec comme rapporteur le service des domaines. Avant d'effectuer les premières attributions, la commission s'est réunie en bureau pour la mise au point de la procédure d'attribution.

Le recensement qui avait été effectué quatre ans plus tôt, par les conseillers municipaux, a été rejeté car de simples murs d'un mètre de haut avaient été numérotés alors qu'on s'était mis d'accord pour recenser comme locaux d'habitation les constructions d'un minimum de 14 m² couverts habitables. À partir de ce recensement du bâti, les conseillers n'ayant pas emmené les techniciens des domaines sur le terrain avaient dénombré deux mille personnes susceptibles d'être demandeurs de parcelles.

¹⁶⁶ Les critères cf. ordonnance 84-022 et décret 84-203 opérations spéciales de lotissement des villes et localités du BF et de Ouagadougou

La commission nommée en 1999 ayant remis en cause ce recensement, est retournée sur le terrain pour faire un recensement qui compterait moins de chefs de ménages.

Cette nouvelle commission a recensé mille cent à mille deux cents maisons habitables. Elle prenait ainsi en compte les habitants qui avaient eu les moyens, sans solliciter d'autorisations administratives, de réaliser des constructions¹⁶⁷, les rendait légalement tributaires, leur donnant ainsi la possibilité de vendre leurs biens et d'aller "investir" dans un autre site. Cet argument est récurrent dans le débat qui fonde le déploiement de la procédure de lotissement. Doit-on attribuer les parcelles nouvelles aux ménages qui n'en ont pas encore, au risque de provoquer un fort accroissement de la demande par une catégorie de personnes qui a ensuite de grandes difficultés matérielles à réaliser des constructions (désignées par le syntagme "indigents") ? Doit-on stabiliser ceux qui sont déjà installés et leur permettre d'améliorer leur implantation, au risque d'accorder une prime aux comportements qui consistent à s'installer en anticipant sur les autorisations et en forçant la main de l'administration ?

À l'échelle de la commune, l'intention était de prendre en compte tous les habitants qui avaient adressé une demande mais leur nombre dépassait dix mille, on avait aussi proposé aux responsables coutumiers d'envoyer une liste de ceux d'entre eux qui voulaient une parcelle dans la zone qui allait devenir lotie. Deux familles, les Dayo et Kondé étaient **les autochtones** reconnus, ils ont envoyé une liste de 120 personnes qui ont été satisfaites à partir du stock de parcelles créées.

Avec deux mille cinq cent parcelles à distribuer, environ mille deux cents réservées aux occupants de la zone préexistant au lotissement, cent vingt aux autochtones, il en restait un peu plus de mille à distribuer aux dix mille demandeurs. Neuf mille demandes étaient condamnées à rester insatisfaites, il fallait les éliminer du processus en cours. La commission a proposé que soit diffusé un communiqué pour dire que l'attribution aurait lieu un jour donné, par ordre d'arrivée de ceux qui répondraient à une première condition impérative : avoir déposé un dossier recevable. Ceux-ci étaient classés par ordre alphabétique et non par ordre de dépôt, pour être aisément accessibles au fur et à mesure des arrivées de candidats au jour dit. La collectivité lance ainsi une logique de compétition pour répondre à une demande supposée fondée sur un besoin de logement.

Les **résidents** et/ou "**investisseurs**"¹⁶⁸ ont été instantanément positionnés, car, au moment du relevé, le géomètre avait localisé sur le plan les bâtiments construits pour déplacer le moins possible les habitants installés préalablement au tracé des parcelles¹⁶⁹. À la phase d'attributions, les mille deux cents "**investisseurs**" devaient, après appel par un communiqué, payer un acompte de trente mille francs CFA sur leur taxe de jouissance¹⁷⁰ et dix mille francs CFA de participation aux frais de lotissement, à deux caisses installées à la mairie. Dès le 10 janvier 2000, on a établi un premier procès-verbal listant uniquement ceux qui avaient investi, ce procès-verbal valait attribution. Ils devaient aller payer immédiatement, mais ils semblent ne pas avoir accompli cette formalité avec rigueur.

¹⁶⁷ On dit au Burkina Faso dans le langage des techniciens et des élus, comme dans celui des habitants : "faire des investissements".

¹⁶⁸ Il y aurait eu des investisseurs qui n'habitaient pas les maisons qu'ils avaient construites.

¹⁶⁹ Rappelons que les archives des lotissements de Dédougou ont disparu dans la destruction du bâtiment qui les abritait.

¹⁷⁰ La taxe de jouissance est de l'ordre de 300 à 500 FCFA par mètre carré, pour des parcelles d'une superficie moyenne de 300m². L'acompte peut représenter un quart à un tiers du prix total qui devrait être réglé dans un délai de trois ans à compter de l'attribution.

Pour les mille parmi neuf mille demandeurs dénommés **non résidents**, qui arriveraient en présentant leurs pièces d'identité, on vérifierait l'existence de leur demande et on leur demanderait de passer immédiatement à la caisse pour régler vingt-cinq mille francs CFA de contribution qui iraient à la commune et trente mille francs CFA de premier acompte sur leur taxe de jouissance. Cette condition était prévue pour jouer un rôle de second filtre des neuf mille candidats après l'obligation d'avoir déposé une demande recevable et de se présenter dans les mille premiers.

Un jour par semaine serait consacré au règlement des litiges. La commission aurait ainsi attribué les deux mille cinq cents parcelles créées.

L'installation des attributaires sur le site a été considérablement perturbée par un différend qui a opposé les deux groupes d'autochtones, les Kondé et les Dayo qui avaient adressé à la commission la liste de 120 attributaires qu'ils souhaitaient voir satisfaire, ils étaient considérés comme résidents non investisseurs et devaient donc payer la contribution la plus élevée. Pour marquer leur mécontentement, certains ont empêché les nouveaux arrivants, non autochtones, de s'installer sur les parcelles qui leur avaient été attribuées.

La rumeur rapporte que la première attribution a laissé de nombreux insatisfaits. Les autochtones très friands de ressources financières, ont été les premiers à vendre illicitement leurs parcelles à des Mossi (originaires du plateau Mossi donc non natifs de Dédougou) qui allaient en assurer la mise en valeur et les occupants qui n'étaient pas propriétaires coutumiers donc considérés comme résidents non investisseurs n'ont pas bien rempli les formalités de paiement. Pour répondre au mouvement de mécontentement, le maire nouvellement élue a repris le contrôle des attributions, cherché les parcelles vides, procédé à des retraits-ré attributions de parcelles non mises en valeur et demandé une autre liste aux Kondé à qui ensuite, on a donné la réserve foncière préalablement destinée au marché du quartier, subdivisée en parcelles.

À l'issue de cette première attribution, la commission a souhaité faire une pause au cours de l'année 2001. Certaines parcelles attribuées depuis 15 ans n'étaient pas mises en valeur, elles ont été retirées et attribuées en complément de celles de l'année 2000 sous conditions de paiement en un seul versement et mise en valeur dans un délai d'un an.

La situation qui prévaut à Dédougou est donc caractérisée par une conjonction de facteurs. Les transactions marchandes se développent, la catégorisation administrative qui distingue résidents et non-résidents et qui permet aux occupations de fait de prendre valeur de droits acquis est trop étroite car elle occulte la conjonction problématique de deux autres catégories, les autochtones et les allochtones. La volonté de maîtrise municipale cherche à s'affirmer, elle se heurte aux intérêts des catégories énoncées ainsi qu'à une question émergente singulière : prendre en compte la catégorie spécifique prévue par la loi que sont les indigents ?. Cette catégorie serait issue de la coutume et des pratiques autoritaires de la chefferie vis-à-vis des castés (personnes appartenant à des castes réputées être au service d'autres, c'est le cas, par exemple des forgerons ou des griots). Elle aurait été reprise au nom de l'égalité révolutionnaire et incluse dans la loi, ambiguë à utiliser par le maire en décentralisation sur le plan démocratique et en système libéral sur le plan économique.

La direction provinciale de l'action sociale tient à prendre en charge les plus démunis, les **indigents**. Seules onze personnes ont eu des parcelles, de vrais cas sociaux qui ont été exemptés des frais et de la taxe par le certificat d'indigence que donne le maire.

Il y a eu des candidatures de non résidents indigents, elles n'ont pu être prises en compte, il a aussi été refusé de regarder sur la liste des autochtones s'il y avait des indigents. Le certificat d'indigence ne peut valoir un titre de propriété. En commission, a été discutée la possibilité de leur attribuer un titre quand ils ne peuvent pas dépasser le stade du taudis.

2.2. À Silmiyiri, village de Sigh Noghin : le déroulement dans le temps montre la mise en place d'un engrenage inflationniste.

Les rivalités politiques locales se manifestent sur deux plans : des stratégies d'élus entre eux au sein de l'arrondissement d'un mandat à l'autre et des jeux de pouvoir sur les citoyens dont la confiance peut être abusée.

En 1984 et 1985, a été réalisé un lotissement populaire¹⁷¹ dont les attributions se sont poursuivies en 1986–87. Le lotissement était une extension de la zone urbaine mais contenue par la ceinture verte, initiative révolutionnaire de plantation d'arbres destinée à la fois à maîtriser l'extension urbaine due aux installations spontanées et à lutter contre la désertification, très forte en ces années peu pluvieuses. La zone lotie était limitrophe de l'important centre de santé Paul VI. Les habitants des zones plus extérieures à la ville se sont vu attribuer des parcelles dans le lotissement dit "Paul VI", ils devaient donc entrer dans le périmètre urbain pour construire leurs nouvelles maisons.

De 1988 à 1995, le maire-administrateur de l'arrondissement a régularisé quelques situations litigieuses. Cependant, des habitants qui n'avaient pas été attributaires souhaitaient le devenir, ont constitué, à plusieurs reprises des délégations auprès du maire qui, sous cette pression, adressait des correspondances à la mairie centrale afin que des attributions fussent organisées.

Une demande était née et entendait se manifester en employant des voies familières de la relation entre l'administration et la population : les membres des délégations étaient désignés par les chefs de famille les plus âgés qui faisaient rendre compte au mogho naaba¹⁷² par leur délégué principal qui avait fonction de **responsable administratif**.

Dès son élection en 1995, le maire d'arrondissement a relancé la requête auprès de l'administration (direction générale de l'urbanisme, de la topographie et des travaux fonciers) qui l'a avisé que les questions de lotissement allaient être traitées dans les mairies. Dans cette période de début de décentralisation, la relation entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement à propos des questions de lotissement était peu aguerrie.

Sur le terrain, des parcelles restaient inoccupées dans le lotissement révolutionnaire alors que d'autres avaient fait l'objet d'attributions multiples (deux personnes ou plus pour une seule parcelle) par erreur ou escroquerie. La résolution de quelques litiges s'imposait donc. Quand en 1996, fut installée la commission d'attribution municipale d'arrondissement, il a fallu envisager une extension des terrains lotis pour recaser ces cas.

Le maire a réussi à obtenir le lotissement après une délibération du conseil d'arrondissement, qui a fixé montant de la contribution des demandeurs à 75 000F.

¹⁷¹ terminologie du lotissement révolutionnaire cf. *aménagements en quartiers spontanés africains*, Agence de Coopération Culturelle et technique et I.U.P. Paris 1986. Liliane PIERRE ed.

¹⁷² Empereur des Mossi qui réside à Ouagadougou et dirige avec la collaboration des naaba des quartiers. Sur ce point l'ouvrage le plus récent et le plus pertinent pour notre approche est *De la ville coloniale à la cour Africaine- Espaces, pouvoirs et société à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso (Haute Volta) fin du XIXème siècle – 1960*. Laurent Fourchard, L'Harmattan, Paris 2001, 427p.

La commission, attentive à la fraude, attribuait des parcelles exclusivement à ceux qui avaient des papiers justifiant leurs demandes et travaillait en étroite collaboration avec le service des Domaines. De nombreux résidents frauduleux occupaient des parcelles, on résolvait les problèmes au cas par cas, en attribuant une autre parcelle à l'attributaire lésé.



L'ensemble du conseil d'arrondissement était concerné par la dynamique de lotissement, le maire d'arrondissement et le maire central par la stratégie politique que pouvait incarner le lotissement, les services techniques par la mise en œuvre pratique mais dans une certaine confusion entre le bureau de l'habitat de la commune de Ouagadougou et les services de l'état (urbanisme et aménagement, cadastre, domaines).

Cette situation complexe allait bientôt devenir conflictuelle. Sa genèse, restituée a posteriori, a dû être à peu près la suivante. Pour mettre en œuvre le *lotissement de 96*, le maire a fait diffuser un communiqué appelant les demandeurs à payer la souscription. La commission a eu mission de donner des parcelles aux demandeurs prioritaires : les laissés pour compte des attributions doubles ou triples du lotissement réalisé depuis la période révolutionnaire, ceux qui dans le plan de lotissement étaient en zone non affectée à l'habitat et ceux qui étaient dans les réserves administratives.

Les demandeurs en situation d'attente semblent avoir accordé peu de crédit au communiqué, très peu se sont portés souscripteurs dans le délai imparti de soixante-douze heures. Le maire a relancé les possibilités de venir souscrire en les élargissant à la population des secteurs 20, 21, 22, donc à une grande partie de l'arrondissement. L'effet fut immédiat, mais on a constaté, plus tard, que de nombreux inscrits qui avaient aussi payé leur souscription n'étaient pas de Sig Nonghin, La population autochtone a alors demandé que ceux qui auraient dû s'inscrire les premiers pussent le faire : ils ont constitué une liste de mille-huit cent personnes qui se sont ajoutées aux souscripteurs. Pour deux mille parcelles disponibles, le nombre de demandes s'est trouvé être de six mille. L'inflation des demandes a continué car divers groupes se sont constitués : les transporteurs, les gendarmes, etc. et ont apporté des listes de demandeurs établies sous l'autorité de responsables qu'ils avaient désignés.

L'unique solution de rattrapage de la situation fut d'envisager de lotir au moins six mille parcelles car il s'avérait impossible, pour des raisons de gestion comptable, de restituer les fonds perçus des souscripteurs.

Au-delà de la zone urbaine continue, la pression est aussi forte.

Pour le village de Silmiyiri, le maire de Sig Nonghin élu en 1995 avait nommé un délégué administratif¹⁷³ que les habitants allaient solliciter pour qu'il demande aux autorités le lotissement de leur village. La ceinture verte n'était plus évoquée, la dernière loi arrêtant les limites administratives de la ville de Ouagadougou (1993) semblait faire aller de soi le fait que ce village dût être divisé en parcelles aussi bien dans les terres qui étaient cultivées que dans celles où étaient construites les maisons des habitants dont les activités se partageaient entre l'agriculture et des emplois urbains sans qualification.

La réponse du maire semble avoir été, pendant un certain temps, un manque de moyens financiers pour réaliser les travaux de préparation du terrain avant lotissement, argument auquel les villageois auraient répondu en laissant s'installer sur leurs terres, moyennant finance, de nouveaux occupants venus de la ville où ils ne disposaient pas d'un logement personnel ou de la campagne dans le mouvement général d'exode rural. La zone d'habitat non lotie s'est ainsi consolidée avec comme seuls équipements les puits réalisés avec les fonds donnés par les nouveaux arrivants. Le maire aurait demandé que cesse cette extension dirigée par les résidents eux-mêmes en promettant le lotissement du terrain et la réalisation de forages pour l'alimentation en eau potable.

¹⁷³ Loi 041-98 art. 28 et 29 : Le village est administré par un délégué administratif. Le délégué administratif est assisté d'un conseil de village. Le délégué administratif est l'auxiliaire de l'administration. Loi 042/98/AN ; art. 266 : chaque conseil d'arrondissement de la commune de Ouagadougou est constitué des conseillers de l'arrondissement et le cas échéant des délégués administratifs des villages rattachés.

Dans le même temps, ceux qui avaient été attributaires à Paul VI n'ont jamais déménagé : ils ont revendu ou loué leurs parcelles, le village restait dans la même dynamique d'extension sporadique et de manque d'alimentation en eau.

Le maire élu en 2000 a proposé de lotir la zone correspondant au village et à ses abords après en avoir recensé les occupants, les habitants qui avaient été recensés au moment du lotissement révolutionnaire ont refusé un second recensement mais les travaux de bornage ont été faits.

Quand la décision applicable à l'ensemble de la ville, de retrait de toutes les parcelles non mises en valeur (1998) a été mise en pratique, quelques ré-attributions ont été possibles et ont bénéficié à des demandeurs en attente. Cette pratique a aussi révélé un problème qui avait été peu pressenti jusqu'alors : les personnes les plus démunies, quand elles sont attributaires de parcelles, ne peuvent pas les mettre en valeur. Ces personnes ont donc été exclues et sont venues une nouvelle fois, s'ajouter aux demandeurs, justifiant ainsi un nombre de demandes tel qu'il fallait lotir de nouveaux terrains dans l'arrondissement (d'autant plus que le secteur 27 de l'arrondissement voisin de Nongr' Massom obtenait son lotissement).

Même si des mouvements de masse semblent se produire de manière coordonnée, la démarche pour se procurer des parcelles est individuelle et conditionnée aux moyens financiers des candidats à l'acquisition. L'autorité municipale d'arrondissement a un choix de réponse très étroit à apporter à la demande de ses administrés : produire, attribuer ou ré-attribuer des parcelles. Nous n'avons trouvé aucun argumentaire conséquent sur le thème de l'aménagement urbain, de la production de quartiers. La thématique principale en matière de lotissement est numérique et comptable : combien de parcelles possibles à dessiner, à quel coût, pour quel prix ?

2.3. Au secteur 27 dans l'arrondissement de Nongr' Massom, le favoritisme électoral provoquerait l'explosion de la demande ?

Le périmètre litigieux est une zone non lotie mais habitée et en partie cultivée à l'extrême périphérie du territoire de l'arrondissement où le jeu politique peut être stratégique, selon l'échéancier électoral, pour les élus et les candidats aux fonctions municipales. Ils ont trouvé trois types de protagonistes : les habitants parmi lesquels peuvent se trouver des électeurs et de gens à "privilégier" pour être remercié par des votes, les entrepreneurs techniques et les opérateurs économiques dont l'alliance est essentielle car leurs stratégies individuelles marquent le devenir de l'arrondissement, les militants associatifs qu'il faudrait s'allier car ils sont engagés dans une revendication citoyenne dépassant largement les demandes de réparation de candidats lésés.

En 1998, le secrétaire général de la mairie d'arrondissement s'est vu confier la tâche d'organiser le recensement préparatoire au lotissement en collaboration avec une "*commission de travaux préparatoires au lotissement du secteur 27*" composée par arrêté du maire, de seize personnes dont le Secrétaire Général de mairie et un gendarme comme représentants de l'administration. Les autres étaient cinq conseillers municipaux et des représentants de structures ou groupes divers. Les cultivateurs exploitant les terres dans la zone non lotie étaient désignés comme "les terriens" ou "les coutumiers", les conseillers municipaux étaient aussi membres des organisations classiques : des femmes, des jeunes et des vieux, très proches du parti de la *mouvance présidentielle* qui représente la majorité législative (CDP-Congrès pour la Démocratie et le Progrès). Les membres de la commission analphabètes étaient vraisemblablement une douzaine.



Le recensement a commencé en mars 1999, il consistait à identifier et compter toutes les cases et maisons construites et habitées. Les agents recenseurs, recrutés sur place par les conseillers municipaux étaient soixante-trois jeunes chômeurs habitant au secteur 27, donc dans l'arrondissement de Nongr' Massom. Le recensement a duré un mois, les cahiers ont été remis à la mairie deux mois plus tard.

Un recensement administratif de 1996 donnait 8 000 habitants pour cette zone, les agents recenseurs, en 1998, en avaient trouvé 15 000 en créant des numéros de maisons fictifs apposés à des pans de murs ou constructions inhabitables. Les 16 membres de la commission ont décidé de reprendre maison par maison et ont ainsi trouvé 6000 numéros fictifs.

Les difficultés, voire l'impossibilité de suppression des numéros fictifs ont montré qu'on touchait les intérêts de beaucoup de personnes influentes, dont des conseillers municipaux, qui se préparaient des électeurs pour les élections de 2000. Des réunions avaient lieu, dans le quartier, en dehors des séances de travail de la commission où l'on jouait avec l'interprétation de la qualité de "résidents" ou "non résidents" des personnes qu'on inscrivait sur les listes de recensement.

L'autre volet de la préparation de l'opération de lotissement s'appliquait au site à lotir. Dans une grande confusion, sans trace d'appel d'offre ou de passation de marché, ont été sollicités un géomètre-urbaniste et un entrepreneur susceptibles de réaliser le plan et le bornage du terrain. Le territoire administratif correspondant au secteur 27 dans l'arrondissement de Nongr'Massom et s'est trouvé insuffisant pour produire le nombre de parcelles attendues par les personnes recensées.

En termes de jeu d'acteurs, deux éléments conjoncturels ont été déterminants. La période pré-électorale incitait les élus et candidats aux élections à formuler des promesses avant que ne soient vérifiées leurs conditions de réalisation : la promesse de parcelle est l'une des plus pratiquées. Le rôle déterminant des cultivateurs dits autochtones, dans la relation avec l'équipe municipale a conduit à s'affranchir du respect des contraintes administratives : les cultivateurs se voyaient autorité de propriétaires sur tous les terrains où ils exerçaient leur activité professionnelle et qu'ils souhaitaient transformer en lotissements résidentiels. Cependant, une part de ces terrains était incluse dans le territoire administratif du département de Saaba placé sous l'autorité du préfet correspondant.

À l'aube du second mandat municipal la liste des demandeurs de parcelles atteignait treize mille noms tandis que le terrain disponible dans le périmètre administratif du secteur 27 permettait de produire huit mille parcelles. L'unique solution envisagée fut d'empiéter sur le territoire du département de Saaba qui recevait en échange la promesse qu'une part des parcelles réalisées lui serait affectée pour répondre à la demande locale.

Aucune des négociations et transactions alors réalisées ne semble avoir fait l'objet de transcription écrite : il n'existerait, comme archive que le rapport de plan de lotissement communiqué par le géomètre en mairie puis acheminé à la Commission Provinciale d'Aménagement du Territoire –CPAT- où les services de l'État ne semblent pas avoir porté d'avis négatif.

Le plan sortait des limites de Nongr'Massom vers Saaba. Le Haut-commissaire de la province du Kadiogo (qui englobe Ouagadougou et Saaba) a donné l'autorisation de déborder sur le département de Saaba et le préfet a été saisi pour réaliser 10 000 parcelles : 5000 pour Nongr'Massom et 5000 pour Saaba qui n'avait jusqu'alors pas prévu de lotissement, le préfet a donc dû demander au Haut-Commissaire l'autorisation de lotir. Il a été autorisé à continuer, sans appel d'offre, en continuité de ce qui était commencé.

Un autre volet du jeu d'acteurs semble avoir été porteur de conséquences : le **géomètre** aurait dessiné, dans la seconde tranche de lotissement, six mille parcelles au lieu des huit mille attendues par la commission municipale car certains **opérateurs économiques influents** lui auraient demandé des grandes parcelles de 1 ou 2 ha. Après protestation des candidats aux attributions, une correction a été apportée en diminuant la taille des parcelles de 300 à 246 m² de façon à en obtenir un plus grand nombre. Cette question de superficie aurait provoqué des réactions de protestation d'habitants inquiets de cette phase d'attente toujours renouvelée : certains critiquaient l'attitude et le travail

de la commission, d'autres exprimaient leur hostilité à la candidature du maire pour un nouveau mandat aux élections de mai 2000. Le maire d'arrondissement semblait laisser ces rivalités se déployer dans la perspective d'en tirer un bénéfice électoral. Devant la virulence des arguments employés, le maire de la Ville de Ouagadougou a demandé un audit.

Des instructions ont été données pour que soit fait un bilan financier et moral des travaux de la commission. Des irrégularités financières sont immédiatement apparues : la somme totale récoltée représentait 495 millions qui servaient à payer le matériel, les recenseurs, les cahiers, la peinture pour identifier les bornes, l'essence et l'entrepreneur qui réalisait parcellisation et bornage. Cette somme était constituée des contributions des demandeurs de parcelles à raison de 35000F pour les résidents et 50 000 pour les non-résidents. Il manquait environ 63 millions de francs CFA dont 44 qui auraient dû être en dépôt à la mairie. Une accusation de détournement était inévitable, elle était aggravée par la passation de commande de gré à gré avec l'entrepreneur. Les membres de la commission ont été écroués puis le détournement de fonds a été imputé à l'agent comptable municipal et les élus ont endossé la responsabilité du gré à gré avec l'excuse des harcèlements politiques en période pré-électorale (la commission ad hoc avait outrepassé sa compétence en attribuant un marché de 150 et un de 193 millions à l'entrepreneur et au géomètre)¹⁷⁴.

Notre interprétation de cet enchaînement d'événements est que le maire ne s'est pas impliqué comme arbitre dans la mise en ordre du travail de la commission, il a compté sur la force du lotissement comme enjeu électoral pour fédérer le fonctionnement des conseillers qui en étaient membres, ainsi il n'a pas vu les rivalités naissantes entre eux et contre lui pour le discréditer et prendre des places fructueuses aux élections suivantes.

En réalité, pour certains habitants de la zone non lotie alliés à des habitants du lotissement mitoyen, tous engagés dans des structures associatives, l'activité militante n'a pas un objectif concret, unique et strictement délimité mais se situe dans une dynamique de prise de conscience des droits des citoyens et de revendication du respect de ces droits. C'est ainsi que l'équipe municipale a trouvé en face d'elle une fédération de quatorze associations qui à force de rigueur et de ténacité, a provoqué chez la population ouagalaise dont le maire central lui-même, une prise de conscience des effets dommageables pour la procédure de lotissement de ces méthodes confuses et peu transparentes. Le maire de Ouagadougou a ordonné une suspension des activités d'attribution de parcelles le temps de faire un audit et de mettre en place des commissions d'attributions renouvelées¹⁷⁵. À la reprise, deux journalistes et un représentant de la fédération d'associations ont été invités à assister aux activités de la commission municipale d'attributions de Nongr' Massom. Par l'intermédiaire de leur représentant, les *résidents* du non loti du secteur 27 se sont vus confier par les représentants municipaux de la commission d'attribution de parcelles une mission de médiation avec les *autochtones* qui étaient en rébellion violente contre les décisions de la commission. Ils ont su faire valoir auprès de ces usagers ruraux traditionnels, réputés détenteurs de la terre, l'intérêt commun qu'ils avaient à trouver un consensus avec eux qu'ils avaient récemment autorisés à s'installer. Les derniers arrivés ayant de meilleurs moyens financiers que leurs prédécesseurs contribueraient à des investissements qui

¹⁷⁴ le jugement n'a pas encore été rendu, les accusés sont actuellement en liberté provisoire.

¹⁷⁵ La restitution officielle de l'audit a eu lieu le 27 avril 2001.

améliorerait les conditions de vie de tous, faisant de cette zone d'habitation un quartier.

Cet exemple significatif montre l'injonction paradoxale sous laquelle se trouve le groupe associatif. Elle a été reconnue pour le fonctionnement *citoyen* de sa revendication mais des missions comme celle-ci viennent l'obérer et la placer en position de *défenseurs de demandeurs lésés*.

Pour conclure, nous reviendrons sur une notion que nous avons aussi rencontrée dans l'ébauche de démarche participative qui s'est mise en place à Dédougou. Il nous a été rapporté qu'une "liste de quatre-vingt personnes-ressource à qui donner des parcelles avait circulé dans la commission, toutes étaient déjà propriétaires de villas dans la zone".

Cette catégorie de **personne-ressource** est à interroger ici comme à Dédougou, car elle se place dans les interstices entre une loi écrite¹⁷⁶ et des pratiques habituelles de relation entre pouvoir politique moderne (incarné par l'administration dès la période coloniale) et chefferie traditionnelle.

Les avis individuels et les interprétations du texte divergent. De la part d'un maire la réponse à notre question fut directe : *celles qui permettent d'être élu. Pour faire un partenariat avec elles, on les associe à l'élaboration du budget pour leur demander leurs priorités, on en fait le synthèse et on exécute ce que la majorité décide et les faisant discuter entre eux pour voir où est l'intérêt général. On négocie avec les opérateurs économiques qui approvisionnent en carburant, tandis que les gens donnent des heures de travail.*

Pour un habitant engagé depuis la révolution dans une pratique citoyenne active : *les personnes ressource dans les quartiers sont des personnes respectées et appréciées de la population, qui peuvent satisfaire tout le monde. Elles émergent d'elles-mêmes. Ce ne sont donc pas celles que repèrent les militants du parti qui font une implantation locale à des fins politiques.*

À plusieurs reprises nous ont été cités *les anciens combattants, anciens commandants de cercle, personnes qui servent bien le village.*

Quant à la négociation pour leur choix, l'avis réitéré qui nous a été donné s'accorde avec celui d'un habitant de longue date de la périphérie ouagalaise qui a activement participé à la MAP (méthode d'aménagement progressif de la période du lotissement de masse) : *le maire ne pourra jamais imposer quelqu'un que la population n'a pas choisi sauf sous la révolution où on n'était pas sous la démocratie.*

C'est dans le même espace transactionnel qu'on peut placer le "jeu" des citoyens avec les pratiques administratives dont, en particulier, celle du recensement. Peu sont choqués par la possibilité d'acheter des cartes de recensement préalables au lotissement et par les effets induits de l'absence de rigueur statistique.

Les pratiques des acteurs politiques sont alors perçues comme éminemment clientélistes et entachées de favoritisme et le comportement de la fédération d'associations du secteur 27 comme syndicaliste car défendant des intérêts individuels menacés au lieu de négocier la construction d'un quartier de ville dans la pratique citoyenne qu'ils énoncent eux-mêmes.

¹⁷⁶ la présence de personne ressource est prévue dans les textes. décret 97/054, art 127. Commission d'attribution des terres destinées à l'habitation. Président : le préfet ou le maire ou son représentant, rapporteur : un représentant du service chargé des domaines, membres : un représentant du service chargé de l'urbanisme, un représentant du service chargé du cadastre, un représentant du conseil départemental ou communal, le président du conseil de village ou de secteur ou son représentant. **La commission peut faire appel à toute personne ou tout service dont elle juge la compétence nécessaire en qualité d'observateur.**

C.3. Un processus inflationniste paradoxal, il suscite colère et crainte en même temps qu'adhésion et fascination.

Au fil des quinze dernières années, la rumeur publique, efficacement relayée par la presse (cf. rapport d'étape) s'est copieusement emparée du lotissement. Au-delà des faits dont nous avons rendu compte et de l'analyse que nous avons pu en faire, le repérage des logiques entremêlées est une clé explicative essentielle.

Le danger d'interprétation abusive est grand tant l'implicite est lourd dans ce sujet qui, sous un couvert socio-économique est éminemment politique, notre propos sera prudent, il est l'expression raisonnée d'une intuition, pas la démonstration d'une vérité.

Abus de pouvoir et trafics individuels ou groupés sont manifestes, nous les abordons par l'observation d'une réaction collective, puis nous cherchons des explications au comportement des deux catégories principales de protagonistes : les élus qui semblent s'être laissé absorber par un tourbillon et les habitants dont les comportement s'individualisent et se singularisent. Les *habitants*, avons-nous dit, nous devons montrer que les positions qu'ils occupent sont tellement variées que nous avons décelé une catégorisation de lecture qui est bien loin de recouvrir parfaitement celle qui régit le dispositif de production des lotissements.

3.1. Soif de transparence et saine colère, des associations se fédèrent.

Dans le cadre du lotissement, des **acteurs associatifs** sont entrés en scène d'une manière inhabituelle jusqu'alors à Ouagadougou.

Au secteur 27, comme dans beaucoup d'autres lieux dans la ville, des habitants avaient créé des associations d'entraide et de développement dont l'objectif était essentiellement d'optimiser les moyens qui leur étaient accessibles en les mutualisant et de prendre en charge un certain nombre de besoins de la vie quotidienne. C'est ainsi qu'étaient creusés des puits, construits quelques postes de santé primaire, des écoles souvent privées, les édifices religieux et prises en charge quelques personnes indigentes en particulier des veuves isolées.

Devant la complexité de la procédure de lotissement, la confusion de l'information diffusée aux demandeurs de parcelles, le manque de cohérence des actions qu'ils voyaient se préparer ou se mettre en œuvre, quatorze associations ont décidé de se fédérer pour atteindre une masse critique qui obligerait les autorités municipales d'arrondissement à répondre à leurs questions concernant le lotissement de leur secteur.

Leur dynamisme les a fait connaître dans l'arrondissement, leur a ouvert les pages de la presse nationale, incluant ainsi dans le débat qui se forgeait la mairie centrale de Ouagadougou et les faisant connaître de l'administration et des organismes conseillers en matière de gestion urbaine comme le bureau Habitat du Centre des Nations-unies pour les Établissements Humains.

Leur objectif était de se poser en interlocuteurs de l'autorité municipale afin de pouvoir dialoguer avec la commission qui organisait la mise en acte du lotissement. Auprès des adhérents des associations qui la composent, la fédération voulait jouer un rôle essentiellement pédagogique.

La diffusion progressive de manquements et d'erreurs dans le fonctionnement de la commission a placé la fédération en position plutôt revendicative, lui faisant jouer un rôle de type syndical. Ce positionnement semble l'avoir rendue doublement suspecte : les associations installées sous l'égide des partis politiques y voyaient une concurrente à cause du rôle pédagogique qu'elle affichait, la commission municipale d'arrondissement un adversaire à cause de son intention de placer le débat sur des questions méthodologiques et techniques.

Les élections municipales se sont soldées par un changement de maire d'arrondissement. Le nouvel élu a proposé une nouvelle commission d'attributions qu'il a décidé de ne pas présider mais de faire présider par le 2^e adjoint (par arrêté). Se référant à la RAF, il a souhaité la présence d'observateurs d'où les personnes-ressource que sont les responsables coutumiers, jeunes, femmes et anciens. Les quotidiens Sidwaya (presse publique) et Le Pays (presse privée) ont été sollicités par correspondance et ont envoyé chacun un journaliste chargé de suivre les séances de la commission.

En écho aux interventions de la fédération d'associations, une méthode de travail a été mise au point au sein de cette commission qui a commencé ses activités en novembre 2001, celle des attributions directes dites aussi au porte-à-porte. Les membres de la commission se rendent sur le terrain avec le plan de lotissement et se repèrent au moyen des bornes qui ont été implantées en sus des constructions pré-existantes. Maison par maison : l'habitant doit être devant sa porte, présenter sa carte, présenter son reçu de contribution, si tout est administrativement correct, on regarde comment est placée la maison ou la cour par rapport à la parcelle. Toute la commission se prononce sur site, méthode qui devrait permettre de distinguer les **résidents effectifs**¹⁷⁷ de la zone avant qu'elle n'ait été lotie de ceux qu'on dénomme "**résidents sur papier**" qui auraient obtenu des cartes de résidents par des moyens divers même s'ils ont réglé leur contribution (dans la nomenclature générale du dispositif de lotissement ils sont désignés comme **demandeurs non résidents**). Cette seconde catégorie de demandeurs devrait être satisfaite par les parcelles produites sur le territoire de Saaba. Une troisième catégorie, non reconnue comme telle dans les dispositifs appliqués par les commissions, les **autochtones**, cultivateurs du terrain avant son urbanisation, se sont fait reconnaître des droits qui leur valaient des conditions particulières. Leurs cartes de recensement spécifiques les rendent prioritaires lors des attributions. Leurs intérêts sont représentés dans la commission par ceux qui sont dénommés "les coutumiers" : les plus âgés d'entre eux, qui ont eu des responsabilités dans la répartition des terres à cultiver et ont su se placer en interlocuteurs de l'administration depuis longtemps. Ils ont cependant admis que, juridiquement, la terre appartient à l'État et qu'il convient de collaborer avec l'administration. À la faveur d'un litige avec des résidents, ils se sont laissé convaincre par les arguments de médiation des membres de la fédération (Cf. supra). En leur qualité d'autochtones, ils voulaient obtenir un grand nombre de parcelles à urbaniser, obligeant ainsi certains résidents qu'ils avaient autorisé à s'installer plusieurs années auparavant moyennant finance, à s'en aller faute de place dans la nouvelle distribution. Ils oubliaient que les résidents, qui ont des emplois de type urbain, sont en général plus riches qu'eux, mettent rapidement en valeur leurs terrains et vivent dans le quartier en consommant certains produits qu'ils leur achètent. Autochtones et résidents, en général assimilés en une seule catégorie au regard des dispositifs administratifs qui régissent le lotissement, ont des comportements très spécifiques et des attitudes singulières à l'égard des commissions d'attribution de parcelles.

Les représentants de la fédération d'associations du secteur 27 sont garants de l'équité sociale des décisions prises par la commission lors des attributions directes. Si l'un des occupants d'un terrain qui devient une parcelle doit s'en aller, il est désigné au regard de critères prenant en compte l'ancienneté de son installation, la valeur des investissements qu'il a réalisés et ses charges familiales.

¹⁷⁷ On comprendra dans les pages suivantes (3.4.) l'intérêt de cette catégorisation par fonctionnement qui vient activer la catégorisation par positions qui est la base de mise en acte du dispositif de lotissement.

La phase d'attributions directes doit être complétée par des séances de travail en salle pour mettre au propre les documents administratifs d'attribution¹⁷⁸.

Comme certains conseillers municipaux et les militants associatifs, les journalistes sont membres de la commission en qualité d'observateurs, ce qui ne les empêche pas de répondre à certaines questions de citoyens ou de lecteurs et de diffuser l'information en l'expliquant.

3.2. Attrait du pouvoir, les élus emportés dans une spirale qui s'affole.

Précisons que l'image du mouvement tourbillonnant nous a été donnée par un des élus avec lesquels nous nous sommes entretenus.

La contamination du pouvoir sur les individus qui s'engagent en politique se fait sur deux plans : les places à prendre, puis défendre et le maniement de sommes d'argent volumineuses.

* Le premier maire élu de Sig Noghin, le conseil d'arrondissement et la mairie de Ouagadougou avaient comme stratégie de mettre fin aux installations spontanées en produisant des parcelles selon les dispositions prévues dans la RAF, en les attribuant aux occupants des zones illicites puis en détruisant les constructions qui occupaient ces zones non loties. Les terres parcellées en sus des parcelles données aux paysans pour se loger continueraient à être cultivées tout en constituant des réserves à distribuer sous forme de parcelles pour habitat quand le besoin s'en ferait sentir.

Pour ne pas limiter le lotissement à l'opération technique de division de la terre mais prendre aussi des mesures d'accompagnement, le conseil municipal a décidé de réaliser 10 forages financés par le fonds de lotissement alimenté par les contributions des demandeurs. L'ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) a décidé de consacrer en sus 50 000FCFA par point d'eau à Sig Noghin sur des financements extérieurs.

Sur un plan plus général, le maire et le conseil d'arrondissement percevaient la nécessité de porter remède à l'émergence du *non loti* dont il y avait une zone au secteur 20, deux au 21, une au 22. L'intention de reconnaître que les moyens des occupants du non loti étaient limités et leur situation modeste et précaire s'est traduite par la décision de leur demander une contribution de cinquante mille francs CFA pensant qu'elle suffirait pour réaliser les travaux de lotissement. À Silmiyiri, village intégré au périmètre d'arrondissement, a été prévu l'accueil de ceux qui allaient être déguerpis parce qu'ils étaient installés dans le non loti sur les futures voies ou dans des bas fonds inconstructibles. La mairie a sollicité l'ONEA et la SONABEL (Société Nationale Burkinabè d'Électricité) pour préparer le terrain accordant à la mutuelle de la SONABEL cinquante-deux parcelles, gage d'une alimentation en courant effective.

Les **élus municipaux** apparaissent dans ce schéma aux yeux de leurs administrés comme les pourvoyeurs d'un bien qu'on semble avoir en abondance, les parcelles car ils sont dotés du pouvoir magique de transformer une terre quelconque en lieu potentiel d'habitation.

Nous n'avons, à aucun moment croisé dans les arguments de nos interlocuteurs, les facteurs limitatifs qu'auraient pu être la conformité au schéma directeur de la ville de Ouagadougou, la référence au schéma d'aménagement de la banlieue de Ouagadougou. La ville est plate, la campagne abondante, l'étalement la dynamique évidente qu'on ne pense pas à questionner.

Lotir serait, pour les élus, jouer avec leur capacité à distribuer la manne en face d'une foule en appétit. On pourrait alors comprendre la métaphore tourbillonnante.

¹⁷⁸ La méthode la plus commune de travail des commissions a été exposée en C.1.2.. Elle a servi de base à celle du secteur 27.

Le coup de semonce apporté par l'audit commandité par le maire central de Ouagadougou et l'ultimatum donné par le conseil municipal le 27 avril 2001 aux différentes commissions d'attributions de justifier ou corriger leurs pratiques, a freiné l'envolée et ramené les maires à une attitude plus concrète.

Restant extérieur à la commission mais investi de son autorité d'élu, **le maire** actuel de Nongr'Massom souhaite pouvoir être médiateur quand des négociations sont nécessaires et arbitre quand il faut trancher un litige, ceci lui permettant de ne pas accepter de demande d'audience individuelle concernant les parcelles mais de recevoir des personnes dont l'affaire a d'abord été instruite au sein de la commission en présence des observateurs venus du terrain.

La personne clé est donc, dans ce schéma, **le président de la commission**. Nous avons vu le deuxième adjoint au maire de Nongr' Massom qui exerce cette fonction, très sollicité par des demandes d'entretiens individuels à son bureau de la mairie.

Devant notre perplexité sur un simple déplacement de l'opportunité clientéliste, il nous a été répondu celle-ci semblait maîtrisée. Les litiges seraient plutôt entre l'administration et des demandeurs ou des attributaires qu'entre les habitants eux-même, les mésententes graves sont orientées vers les services de gendarmerie.

Nous nous garderons dans ce texte de considérations sur la situation actuelle telle que la rumeur la colporte, notre ambition étant de contribuer à comprendre les mécanismes, pas à les infléchir.

* L'autre facteur explicatif qui nous fut donné est financier. Les arrondissements n'ont pas de budget d'investissement, il est globalisé pour la ville de Ouagadougou, ils n'ont que des budgets fractionnés pour lesquels les maires sont ordonnateurs délégués. En outre, les recettes correspondant aux arrondissements périphériques sont très faibles car les installations qui payent les plus forts impôts sont sur le territoire de Baskuy, arrondissement central. Le moyen principal, souvent unique, de faire rentrer des fonds qui seront réellement affectés à l'arrondissement est de soumettre à contribution les demandeurs de parcelles au moment où ils se font connaître.

Le conseil municipal de la ville a décidé de laisser les arrondissements lotir dans le respect des règles de la RAF. Les conseils d'arrondissements ont fixé les montants de contributions.

À Sig Noghin, le montant avait été fixé à 50 000F comme souscription pour les occupants des zones non loties et 75 000F pour les autres demandeurs.

En très peu de temps (une seule journée selon certains), plus de 2000 personnes avaient souscrit, la satisfaction des doubles attributions en attente s'en trouvait évidemment compromise. L'équipe municipale s'est trouvée dans l'obligation d'attribuer des parcelles à ceux qui avaient payé quelle que soit leur situation de départ et de continuer jusqu'au dégagement de 9000 parcelles, toujours dans cette zone de Silmiyiri de chaque côté de la voie principale en finissant par empiéter sur le territoire mitoyen de Nongr'Massom.

La somme de 75 000FCFA était donc trop faible pour être discriminante, nous a-t-on dit sur le terrain. Elle témoignait d'une capacité financière insoupçonnée qui est devenue une donnée de base des décisions municipales et incarne une tentation pressante pour les élus de collectivités mises en demeure de chercher des ressources extérieures au dispositif qui les fait fonctionner.

3.3. De l'envie d'équipement à la découverte d'une source de revenus : les habitants contaminés par des comportements affairistes.

Nos investigations peuvent être illustrées, voire résumées par la conjonction de deux points de vue, celui d'un habitant du quartier Paul VI mis en lotissement dès 1984 qui fut un militant révolutionnaire suivi de celui d'un habitant du village de Silmiyiri à plusieurs reprises interlocuteur de la mairie d'arrondissement sans mandat ni fonction administrative spécifiée, autochtone du village travaillant quotidiennement au centre ville.

"Les habitants avaient compris au temps du lotissement révolutionnaire, qu'il y aurait des infrastructures et c'est pour ça qu'ils voulaient le lotissement qu'ils n'ont pas vraiment eu dans la révolution".

"Avant la révolution, pas de lotissements, ils n'en avaient pas envie, ils fuyaient même la zone qu'on lotissait. La mode à la parcelle est venue de la révolution qui a initié la course au papier d'attribution."

Les habitants ont suivi la transformation de ce que valait le *"papier d'attribution"* par les relectures successives de la RAF en 1990-91 puis en 1996-97¹⁷⁹. La possibilité de vendre des parcelles nues a rendu possible un enchaînement d'étapes qui se valorisent l'une l'autre. À partir d'une souscription à 75 000 FCFA qui permet une première attribution, on peut revendre la parcelle sur le marché libre avec un bénéfice confortable, faire une souscription pour une seconde candidature dans un autre lotissement, obtenir une parcelle légale et la mettre en valeur avec les moyens obtenus par la revente de la première. Certains de nos interlocuteurs ont affirmé que certains effectueraient plusieurs fois cette chaîne d'opérations.

Les *religieux*, ainsi que les désignent les militants du secteur 27, se dépêchent de faire des demandes pour implanter leurs équipements, ou même des lieux sacrés. On attend d'eux qu'ils s'entendent pour se partager les lieux prévus, dans le plan afin d'éviter les modifications qui nécessitent de contacter le ministère de tutelle car la mairie de Ouagadougou n'a pas compétence sur la terre, ce sont les maires d'arrondissements qui sont les interlocuteurs directs des services administratifs de l'état en matière foncière et urbaine. Avec ces demandes de classement ou déclassement de terrains en réserves administratives, les occasions de créer et utiliser des porte-feuilles de parcelles privatives de seconde main sont appréciées et utilisées par des responsables en position de leadership.

"Les parcelles sont devenues des puits de pétrole" disent les membres de la fédération du secteur 27, au sens où s'en approcher donne pouvoir et moyens sans même avoir besoin d'en détenir directement, il suffit d'être bien placé dans le dispositif de distribution pour en avoir des retombées.

La vision qui soutenait l'argumentaire révolutionnaire d'habitants qui apprécieraient de passer du non loti au loti, autrement dit du sous-quartier au quartier voire de la sous-ville à la ville, était probablement assez utopique. Elle voyait les habitants préoccupés d'une recherche de mieux être dans leur vie de citoyens, alors que très vite ils ont montré une quasi-obsession à rechercher les moyens financiers sans lesquels ils étaient impitoyablement mis à l'écart de la logique économique libérale qui a prévalu à partir de la *"rectification"* politique du début des années 1990. La notion d'appartenance à un ensemble urbain est largement surpassée par le besoin de posséder individuellement un objet, un lieu.

¹⁷⁹ Deux relectures ont eu lieu comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises. Elle se sont traduites par le vote de nouveaux textes.

L'élément décisif du changement aurait été le dérapage de la notion de besoin pour laquelle l'enthousiasme révolutionnaire n'avait pas prévu de critères précis d'évaluation. Ce point initial de la demande est actuellement hors contrôle, les élus locaux sont les moins bien placés pour le rationaliser.

3.4. Vouloir apprécier les positions quand les catégories s'entremêlent.

Dans la dynamique de lotissement et dans l'organisation municipale en décentralisation, nous avons éprouvé la même difficulté à établir un tableau précis de la désignation des acteurs que nous avons rencontrés.

Le cadre juridique de mise en œuvre du lotissement envisage de prendre en compte deux catégories de demandeurs de parcelle : ceux qui occupent le terrain à lotir avant la réalisation du lotissement et ceux qui, venant d'ailleurs, ont l'intention de s'installer pour la première fois sur le terrain nouvellement loti. Les premiers sont désignés par *résidents*, les seconds par *non-résidents*. Les résidents ont priorité sur les non résidents dans la sélection qui est faite au moment des attributions¹⁸⁰.

La réalité de ces zones urbaines est, sur le plan de la relation au terrain, beaucoup plus compliquée que cette organisation selon deux types de situation ne le laisse présager. La référence à un lien ancien, transmis de génération en génération est quasi constante. Ainsi sont mentionnés : les *autochtones*, les *natifs*, les *coutumiers*, les *chefs traditionnels*. Tous sont à peu près synonymes même si l'on rencontre des usages privilégiés possibles à associer à des types de locuteurs. Les occurrences d'*autochtones* soulignent un lien ancestral avec le lieu en général rural, tandis que pour des zones plus anciennement urbanisées on aurait tendance à utiliser *natifs* qui justifierait une certaine prééminence citoyenne sur de nouveaux arrivants. *Coutumiers* semble correspondre à des situations où la première nécessité est de clarifier les positions vis à vis du pouvoir administratif ou, plus récemment, politique, une réminiscence de l'administration coloniale est souvent implicite, parfois mentionnée. La distinction entre la coutume et la chefferie nous a semblée mieux perceptible en province qu'à Ouagadougou. La spiritualité associée à la coutume qui conduit à la question des lieux sacrés et du culte des ancêtres serait émoussée dans la grande ville où la référence est celle de rituels assez flous mais qui ont besoin de lieux.

La limite de pertinence de la catégorisation administrative peut-être mise en évidence avec un cas¹⁸¹, où il nous a été rapporté que les autochtones avaient été classés comme *résidents* mais *non-investisseurs*. Ils étaient donc considérés comme détenteurs d'un patrimoine foncier, leur éventuel usage agricole de cette terre n'était pas considéré comme une mise en valeur car il ne contribuait pas au développement de l'urbanisation, ils devaient donc payer une contribution correspondant à celle des *non-résidents* comportant une participation aux frais d'aménagement du terrain¹⁸² trois fois plus importante que celle des résidents ayant réalisé des constructions.

Sous l'angle, plus politique de **la mise en acte de la décentralisation**, notre lecture doit s'arrêter sur : *délégués administratifs, responsables administratifs, chefs de zones* qui sont des habitants posant candidature tout en jouant un rôle particulier dans la

¹⁸⁰ "lorsqu'une opération de lotissement englobe un ou plusieurs villages, il est fait application aux habitants de ce ou ces villages des priorités ci-après : 1) demandeurs résidents déguerpis à l'occasion de l'opération de lotissement, 2) demandeurs résidents avec enfants par rapport aux demandeurs sans enfants et célibataires, 3) demandeurs non-résidents, non-déguerpis par rapport aux demandeurs non résidents déguerpis" RAF, décret 97-054, article 156.

¹⁸¹ Celui de Dédougou en 1999

¹⁸² Résidents et non-résidents payaient 25 000FCFA d'avance sur leur future taxe de jouissance auxquels s'ajoutaient, pour les résidents 10 000FCFA destinés à la commune pour les frais de lotissement, pour les non-résidents 30 000FCFA destinés à la commune pour les frais de lotissement

mise en acte du dispositif de lotissement. Ils jouent un rôle de médiateurs, d'intermédiaires entre la population dans son ensemble et les tenants de l'autorité à l'échelle du territoire communal. La nécessité et la pratique d'une intermédiation trouvent leur origine au temps de l'administration coloniale, elles étaient formalisées dans le rôle des *délégués administratifs* qui, sous le régime municipal des délégations spéciales, étaient désignés par les présidents de délégation. Des délégués sont actuellement désignés par les maires quand des villages sont englobés dans le territoire des communes, il nous est apparu qu'ils sont proposés pour cette désignation par des personnes reconnues par les habitants pour leur autorité ou leur place stratégique dans le fonctionnement politique. Le *responsable administratif* (délégué administratif ?) porte-parole du village de Silmiyiri a été, nous a-t-on dit, choisi par les vieux, tandis que le *délégué administratif* du village de Bassioko se réclame à la fois d'une désignation par les vieux et d'un engagement personnel au sein du parti CDP entérinés par l'arrêté municipal. En ce qui concerne les *chefs de zone*, cette dénomination et le rôle qu'elle recouvre seraient nés avec l'extension de l'urbanisation périphérique par l'habitat spontané désignée communément comme *zone non lotie*. Ces chefs seraient issus du terrain, ne seraient pas forcément des autochtones, il n'y aurait pas de mode de désignation précis. Si *délégués administratifs* trouvent leur référence dans des textes réglementaires, les autres désignations seraient plutôt des dénominations d'usage.

Pour ce qui concerne **le lotissement proprement dit**, ce sont des *responsables traditionnels* qui représentent les autochtones à la commission d'attribution de parcelles. Il ne semble pas y avoir eu, dans ce cas, négociation ou connivence entre autorité municipale élue et leaders affichés des quartiers pour aboutir à une désignation par le maire.

La référence explicative la plus pertinente nous semble être celle de *personne-ressource*¹⁸³, personne dont la commission jugera "la compétence nécessaire en qualité d'observateur".

Les habitants présents dans les commissions que nous avons rencontrés à Sig Noghin et Nongr'Massom nous ont été présentés comme des personnes ressources. Leur présence est indispensable et garante de l'atténuation des aspects conflictuels de la relation avec les demandeurs de parcelles, mais elles ne sont pas répertoriées comme membres officiels des commissions. Dans les deux arrondissements de Ouagadougou, leur présence fut effective à l'issue d'une période de tensions parfois très conflictuelles entre les habitants et les autorités municipales. Ces personnes nous présentent leur acceptation par la commission comme le résultat victorieux de leurs revendications, tandis que les maires et les adjoints la placent sous le sceau de leur volonté d'ouverture vers une gestion transparente et participative du fonctionnement communal.

À Dédougou, le représentant de la chefferie est membre de la commission au titre des relations établies entre l'administration municipale et la société locale depuis la période coloniale et ravivées depuis l'ordonnancement de la commune par le suffrage universel. L'autorité de la chefferie s'exprime à partir d'une chambre des représentants dont les charges, héréditaires sont transmises de génération en génération à des personnes repérées et préparées par une initiation à la tradition et à la coutume et une formation scolaire. Certains membres des chefferies briguent des fonctions électives créées par la constitution et le dispositif de décentralisation.

¹⁸³ cf. note sur article 127 du décret 97-054.

De l'observation du lotissement à la lumière de la décentralisation, nous retiendrons quelques singularités actuelles des dynamiques à l'œuvre.

La recherche de maîtrise par l'autorité élue participe de la gouvernance urbaine en voie de construction. Elle est contrariée par un double mouvement de marchandisation.

Le premier oppose les attributaires les uns aux autres selon des stratégies qui émanent de catégories qui ne coïncident pas avec les catégories de demandeurs élaborées et utilisées par l'administration. Les catégories stratégiques opéreraient la distinction entre les attributaires qui sont dans un parcours résidentiel, qui cherchent un logement, et ceux qui sont dans un parcours affairiste et cherchent les meilleures opportunités pour se constituer un capital qui leur donne une place socio-économique identifiable dans la ville.

Le second mouvement de marchandisation s'établit entre les autorités municipales et les demandeurs de parcelles. La préoccupation est alors de prendre rang dans la distribution avec la meilleure efficacité possible.

L'observation de cette dynamique ne trouvera son sens que si elle s'inscrit dans la durée. Les mouvements décelés n'ont aucune validité dans l'instantanéité car ils n'existent que par leur contribution au développement de la ville.

L'une des principales conséquences du déploiement du processus de lotissement nous paraît être la faible densité du bâti produit. Elle aura pour conséquence, si l'on veut atteindre des standards d'équipement rendant la vie quotidienne confortable, d'être très consommatrice de moyens financiers. Les métrages linéaires d'enrobage de voies, de canalisations et câbles divers seront incalculables.

Si le lotissement produit une architecture qui peut rester modeste et peu onéreuse, il engendre une urbanisation potentiellement hors de prix pour les collectivités.

Conclusion générale.

L'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel : une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise ? tel était l'intitulé partagé de notre projet de recherche.

Pour conclure, nous reviendrons aux mots-clés de cet énoncé : acteurs locaux, nouvelle donne, expertise et médiation.

Acteurs locaux : nous avons constaté l'émergence d'élus avec, comme carnet de bord les TOD, rencontré des habitants —électeurs susceptibles de demander des comptes, des opérateurs économiques intéressés collectivement aux conditions de déploiement de leurs activités, des autochtones et membres des chefferies traditionnelles dont la limitation de pouvoir économique vient tempérer le pouvoir social.

Nouvelle donne : la décentralisation en est une mais, si elle trouve un terrain d'application au niveau local, elle est très conditionnée par ce qui se passe au niveau national et inscrite dans les échelles de déploiement de l'autorité et des services de l'état et de la représentation démocratique de l'Assemblée nationale aux conseils municipaux en passant par les futurs conseils régionaux.

Expertise : elle est très liée au dispositif de décentralisation et de deux manières : stratégies et structures publiques d'appui aux communes d'une part, modalités

d'identification et de prise en compte des souhaits, revendications et engagements des habitants, de l'autre.

Médiation : elle correspond à une situation nouvelle des catégories d'acteurs que sont les élus et les habitants et à une situation renouvelée pour la façon dont les autorités locales assument les choix faits et endossent les responsabilités vis-à-vis des habitants.

Remarque : le temps consacré à cette recherche a été utilisé essentiellement pour recueillir des informations de première main et élaborer des données spécifiques à notre analyse.

Nous indiquerons une seule référence bibliographique outre celles qui sont mentionnées en notes de bas de page.

Antoine Raogo Sawadogo, *L'État africain face à la décentralisation*. Paris, Ed. Karthala, 2001, 278 pages.

**Quartiers non réglementaires :
Intermédiation, élite de proximité et restructuration urbaine
(Maroc)**

**Aziz EL MAOULA EL IRAKI,
Avec la collaboration d'Abderrahmane RACHIK**

A) INTRODUCTION

Au Maroc, depuis les années 90, les orientations centrales en matière d'habitat non réglementaire sont à la régularisation et à la mise en place de dispositifs cherchant la participation financière des populations pour l'équipement de leur quartier. Ces orientations s'articulent aux logiques des acteurs locaux dans les systèmes d'organisation et de régulation. Le poids des acteurs locaux débouche sur une hétérogénéité accrue d'arrangements territorialisés. Les lieux comme les échelles d'observation de ces orientations sont ainsi susceptibles de modifier très sensiblement l'évaluation qui peut en être faite. (Sylvy Jaglin et Elisabeth Dorier, 2002).

En effet, plus que de résistance, de contournements et de ruses, le local reste à expliciter dans ses propres logiques.

Dans le processus de négociation ouvert autour de la régularisation de ces quartiers (reconnaissance au droit à la construction et à l'équipement), la légitimité des acteurs, et notamment celle des élites locales et leur rôle d'intermédiaire, s'avère essentiel. Les chercheurs y ont souvent privilégié la vision d'une relation asymétrique entre des notables, grands propriétaires fonciers (devenant des pourvoyeurs de terrains) et des assujettis (titulaires des bas revenus) citadins appauvris ayant bénéficié d'une "action bienfaitrice" : des rapports d'assujettissement qui ont renforcé l'enracinement des notables dans le milieu et leur pouvoir mobilisateur. Même si est reconnue l'interpénétration des intérêts des uns et des autres (¹⁸⁴), l'analyse est plus encline à épouser les flux de domination. Les acteurs subordonnés sont supposés passifs, objets et non sujets de leur histoire (M. de Certeau). La question devient, avec Michel de Certeau "quelles manières de faire forment la contrepartie, du côté des consommateurs (ou des dominés), des procédés muets qui organisent la mise en ordre socio-politique ?". Sans prôner une approche dichotomique il s'agit de s'interroger sur l'action politique des groupes sociaux subordonnés.

A trop scruter les transactions sociales à travers les institutions (ici, le conseil municipal et les associations, amicales de propriétaires) n'a-t-on pas omis de porter l'attention sur les éléments qui émergent du territoire concerné, "les gens qui comptent" dans le quartier. A observer les périodes préélectorales dans les quartiers populaires de certaines villes moyennes marocaines, on est frappé par la sollicitude qui entoure certaines personnes du quartier de la part, aussi bien des "délégués locaux" des principaux partis du mouvement national que de ceux des partis appelés de l'administration. Tous deux leur proposent une accréditation de leur parti respectif. En fait, nos travaux de recherche précédents sur les systèmes politiques locaux et la gestion urbaine ¹⁸⁵ nous éclairent sur des systèmes clientélistes en cascade intégrant les institutions formelles ou des situations de ruptures régulées par le centre. Dans un cas comme dans l'autre, l'élite de proximité a joué une place centrale dans le processus de régulation.

La question de la médiation pose plusieurs problèmes. Les chercheurs y ont souvent privilégié l'angle institutionnel (étude des associations, amicales, municipalités, ...) ou fonctionnel (étude des acteurs promoteurs "illégaux"). Or, l'ancrage à la

¹⁸⁴ - A. Abouhane "chaque action du notable sécurise les petits acquéreurs et chaque revendication de ces derniers élargit le champ des opérations du notable". in "Pouvoirs, villes et notabilités locales" Urbama, Rabat 1999, P. 171.

¹⁸⁵ El Maoula El Iraki Aziz "Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance" L'Harmattan, Paris 2001.

population n'a pas été suffisamment étudié. En fait, l'expression politique de la base n'a pas connu l'éclairage nécessaire pour comprendre l'ensemble de ces transactions sociales. L'étude des logiques des seules élites locales ne permet de comprendre qu'une partie de la logique du système politique local.

Différents cas étudiés des petites villes marocaines ont pu dégager trois modes de fonctionnement du système de régulation interne :

- Un mode clientéliste qui prend la forme de relations plus ou moins équilibrées s'apparentant davantage au régime des obligations réciproques qui marque la vie politique locale des démocraties occidentales. La population du quartier a des représentants qui monnaient leurs voix au sein du conseil municipal suivant le degré de réponse (aux demandes de la population du quartier en équipement) des élus prétendant à la chefferie du conseil. Dans ce système, on remarque une importante longévité de cette élite de proximité au sein du conseil municipal. Finalement, quand il y a justice spatiale, élections locales transparentes ou "contrôlées", ces élites prennent une importance primordiale dans le système de régulation locale. (Mais, il faudrait préciser aussi l'existence de terres de statut collectif favorisant ce type de rapport, ainsi qu'une période de non-intervention du pouvoir central.)
- Un mode de fonctionnement marqué par une césure entre les populations et les élites politiques qui gèrent la ville. L'articulation aux populations se fait dans une relation ambivalente. Des intérêts communs lors de la régularisation (première étape), puis des divergences et conflits autour de l'équipement du quartier. La population crée ses propres moyens de pressions en s'adressant directement au "centre" (requête auprès de membre de la famille royale, délégation au siège du Ministère de l'Intérieur à Rabat...). Dans ces actions, on repère encore un fois l'importance d'une élite de proximité formée d'anciens militaires, d'instituteurs, de clercs,... qui émergent comme des leaders du quartier agissant en dehors de tout dispositif institutionnel (Municipalité, association). Leur poids au niveau local est tel que l'arbitrage du "centre" devient une nécessité. Leur capacité de mobilisation en fait un acteur principal dans la vie politique locale.
- Dans les deux cas précités, on mesure l'importance de ces relais dans la mobilisation de la population en tant que ressource de pouvoir dans les rapports de force locaux. Des rapports de pouvoir qui s'inscrivent bien dans un territoire administratif (la commune urbaine, ayant d'importantes compétences en aménagement et urbanisme depuis 1976).

Le 3^{ème} cas concerne un mode de fonctionnement vertical sans relais de la population. Chacun fait recours directement à un intermédiaire de l'administration pour régler sa propre situation suivant un mode clientéliste asymétrique.

Ce cas, étudié dans une petite ville du nord du Maroc, montre toute l'importance de la "population locale" dans ses capacités de mobilisation. La régularisation même du quartier a connu des résistances de la part des notables locaux et du conseil municipal dont les intérêts fonciers se trouvaient dans d'autres parties de la ville. C'est l'autorité locale qui l'a imposée. Aucune initiative collective n'émerge autour de l'équipement du quartier. Tout se passe par l'intermédiaire d'un relais de l'administration organisant un processus vertical. Ce cas assez particulier d'un quartier en formation peuplé par une paysannerie (culture de cannabis) qui n'y réside que par intermittence, où on ne relève que peu de mobilité résidentielle des couches moyennes vers ce quartier. Ensemble de facteurs qui soulignerait l'importance de l'identité

collective, du “ nous ” dans la participation à des initiatives collectives (motivation irrationnelle, explication ad hoc, Eric Charmes 2002, Ellias 1991)

En fait, plus que de modes de fonctionnement, il s’agit de rapports de forces qui prennent des formes particulières suivant les capacités de mobilisation du populaire , sa principale ressource de pouvoir face aux élites locales dirigeantes et aux impulsions du “ centre ”.

A.1. Construction des territoires dans les arrangements qui émergent du système politique local.

A partir de là, je reviendrai sur l’importance des lieux et des échelles d’observation.

- 1- En quoi des quartiers non réglementaires dans des petites villes seraient significatifs d’effets de territorialisation qui mettraient en exergue des manières particulières des populations pour porter leurs demandes ? Cela serait-il du à davantage d’interconnaissance et de contrôle social que dans les grandes métropoles (G. Sautter, 1981) ?
- 2- En quoi l’ancienneté du quartier, sa composition sociale , l’origine de ses populations, l’espace dans sa matérialité et le type d’intervention interviendraient-elles dans cette territorialisation ?
- 3- Et par conséquent, doit –il y avoir un “ nous ” pour voir se dessiner des initiatives collectives ? Que renferme alors ce “ nous ” ? Certainement pas des appartenances héritées (les initiatives collectives massives qu’ont connu des quartiers périphériques construits en des temps record à Casablanca –Lahraouiines- ou Fes-Zouagha- sous l’impulsion de mouvements islamistes sont là pour en témoigner) Les territoires urbains se construiraient de moins en moins sur des critères d’appartenance et d’homogénéité et de plus en plus sur la base de solidarités territoriales nourries d’un sentiment d’abandon ou d’ignorance des autorités centrales. (C. Lacour, 1998). Toutefois, si la mobilisation se fait sur ces solidarités , elle ne semble pas être portée par le même type de leader suivant l’ancienneté des quartiers concernés. Si des leaders islamistes intégrés dans des associations nationales émergent dans les cas précités, ils ne trouvent plus aucune place dans des quartiers anciens de petites villes où la fibre de l’entraide , la mobilisation autour de la construction et de l’entretien de la mosquée et des principaux équipements du quartier ont été depuis longtemps pratiqués par des leaders bien ancrés dans leur quartier. Ici, la mobilisation sur la seule base idéologique des islamistes ne leur confère aucun poids. L’efficacité de l’organisation des associations nationales islamistes paraît surtout jouer dans le cas des territoires connaissant des recompositions sociales rapides. Une hypothèse qui reste à vérifier.
- 4- Plus que cela, *en dehors du territoire de l’administration, le territoire se construirait aussi dans un rapport entre la sociabilité et le politique. Il y aurait une ré-appropriation progressive du "politique" par la société locale. Le territoire serait délimité par "l'unité sociale minimale" qui réagit face à la politique (du centre) ⁽¹⁸⁶⁾*. En ce sens, la revendication par les populations de la régularisation du quartier, l’accès aux équipements et infrastructures de base partent d’une reconnaissance par l’Etat d’un droit à la ville. Plus que l’intégration par le biais du travail ou de l’accès à l’espace public, la revendication et le droit au logement formeraient ici une des bases

¹⁸⁶ - Gianfranco BOTTAZI "On est toujours le "local" de quelque "global". Pour une (re) définition de l’espace local". in Espaces et Sociétés. "Les échelles de l’espace local" l’Harmattan - 1996.

de la constitution même de ces territoires. Cet ancrage dans la société urbaine ne s'opère pas par négation aux anciennes territorialités. Bien au contraire, les relations communautaires et familiales sont mobilisées pour accéder au logement et revendiquer ses droits (reconnaissance, équipement). Plusieurs territorialités se superposent et se complètent. Mais, l'action politique n'a de sens qu'à l'intérieur d'un cadre de négociation du pouvoir ; ici, la commune urbaine. Les réseaux relationnels (base de ces territorialités) et la mobilisation autour de l'équipement des quartiers non réglementaires par ses populations ne trouvent leur traduction politique que dans leur relation au cadre municipal.

A.2. Lieux et échelles d'observation

Les différents éléments présentés ci-dessus militent pour un choix de terrains qui respecterait la variété des critères suivants : la taille des villes, la nature des quartiers, les types d'intervention et la configuration actuelle du quartier (morphologie spatiale et articulation au reste de la ville).

- **La taille des villes** : Ce critère prend son importance aussi bien dans la "matérialité" de la ville qui favoriserait ou pas les sociabilités et/ou les sentiments de marginalisation et d'exclusion que dans la nature du pouvoir local. A éclairer la question du pouvoir local dans les grandes métropoles, apparaît alors son aspect éclaté et diversifié avec une administration centrale omniprésente, et une gestion municipale éclatée (entre les conseils élus, les régies autonomes d'eau, d'électricité, les Sociétés de transport, les Chambres du Commerce et de l'Industrie) ⁽¹⁸⁷⁾. Des caractéristiques qui correspondent bien à ces lieux de recomposition des groupes sociaux dirigeants dans leur relation au pouvoir central. A contrario, petites villes et villes moyennes se distinguent particulièrement de cette situation ; les autorités centrales y interviennent moins, le pouvoir local y est moins éclaté, les élites politiques s'inscrivent dans un territoire "cadre d'une communauté locale".

- *Dans ce sens, nous avons choisi d'étudier deux villes intermédiaires de création récente (Tiflet et Souk Larbaa) et, Casablanca, la véritable métropole du pays.*

Souk Larbaa est un centre de colonisation et de contrôle militaire créé en 1923 autour du plus important souk de la région du Rharb. Situé à 140 km au Nord de la capitale, il bénéficie aussi d'une situation de carrefour entre le nord et l'est du pays. Avec une population avoisinant les 50 000 habitants en 1994 (37 200 recensés auxquels il y aurait à ajouter 12 000 habitants résidant dans le plus gros noyau d'urbanisation intégré dans une commune rurale voisine), ce centre a une économie encore fortement liée aux activités agricoles (développement d'une agriculture irriguée).

Tiflet ne diffère pas beaucoup de ce schéma. Poste militaire adossé à un souk régional afin de sécuriser la route principale de Rabat –Salé à Meknes, ce centre situé à une cinquantaine de kilomètres de Rabat va profiter d'une demande externe liée à la route tout en animant son milieu rural environnant. Il bénéficie d'une large assise territoriale et voit converger vers lui une grande masse de retraités militaires des Zemmour (une région de recrutement militaire pendant le protectorat et depuis le conflit du Sahara).

¹⁸⁷ - B. ZYANI "Espace urbain et gestion des grandes villes" in "Etat, Espace et pouvoir local" -collectif- ed. Guessous 1991.

Les villes créées durant la colonisation à partir d'un souk et d'un poste militaire dans des zones de colonisation agraire ou, au carrefour des grandes voies de circulation constituent actuellement le grand lot des villes moyennes au Maroc ⁽¹⁸⁸⁾. La spécificité de chacune d'entre elles se retrouve dans l'histoire de sa région de localisation et dans ses relations au pouvoir central. Se pose ainsi le problème de la continuité et/ou rupture entre élite rurale et urbaine. En effet, l'élite rurale traditionnelle ne s'est pas toujours fixée dans ces petites villes de création récente. Leur relation avec les grandes villes est souvent ancienne et la petite ville créée dans les années 20 est souvent laissée entre les mains de migrants ruraux faisant partie des grands mouvements de populations du Sud (Doukallis et surtout Soussis) ou des campagnes environnantes. Ici, la politique de formation développée par les autorités coloniales va fortement influencer sur la fixation d'une partie de l'élite rurale dans ces petits centres. Si dans le Rharb, zone Makhzen par excellence, l'implantation très tardive des écoles (A Souk Larbaa l'école musulmane n'a été créée qu'en 1947. Une classe du secondaire fut ouverte en 1957) va entraîner une rupture entre élite rurale et élite urbaine ⁽¹⁸⁹⁾, dans les Zemmours, zone berbère dissidente aux portes de Rabat, l'école primaire de Tiflet (1938), le collège de Khemisset et le collège berbère d'Azrou ⁽¹⁹⁰⁾ vont vite constituer des lieux de formation et d'implantation de notables ruraux qui marqueront ainsi non seulement une continuité entre élite rurale et urbaine, mais également leur intégration à l'élite nationale ⁽¹⁹¹⁾.

La reterritorialisation passera alors par ces nouvelles entités socio-spatiales que sont ces villes faiblement démarquées des racines rurales de leur population ⁽¹⁹²⁾. C'est à partir de Tiflet et de Khemisset que les nouveaux parlementaires seront élus. La gestion municipale sera très tôt investie par des familles de notables ruraux ayant acquis un patrimoine foncier dans (et autour de) la ville après le départ des colons.

Dans le cas de Souk Larbaa, l'action de l'Administration sera déterminante pour porter cette élite urbaine. Mais, le propre de cette société en construction reste certainement alors celui d'une élite sans statut. Une élite en quête de légitimité qui se traduit par un besoin permanent de répondre aux différentes demandes sociales pour maintenir des réseaux de clientèle. Une particularité qui ne manquera pas de rejaillir sur les rapports de régulation.

- **La nature des quartiers** : elle sous entend trois critères différents ; l'ancienneté de la population, ses origines et ses caractéristiques socio-économiques. Les trois quartiers retenus ont plus ou moins une même *composition sociale*. A des couches populaires caractérisées par des bas revenus issus de petits métiers indépendants (commerçants ambulant, soukiers, portefaix, charretier..) , le chômage (respectivement 24% et 34% à Souk Larbaa et Tiflet) et l'irrégularité des revenus(importance des journaliers " taleb

¹⁸⁸ - Les villes de 20 000 à 100 000 habitants restent aussi celles qui présentent le plus grand dynamisme démographique depuis le début des années 80. Leur taux d'accroissement annuel moyen était de 8,3% contre 3,8 pour les grandes villes (plus de 100.000 habitants) entre 1971 et 1982.

¹⁸⁹ - Une élite urbaine n'émergera qu'à partir des années 60, de petits commerçants céréalistes reprendront les activités laissées par les colons et/ou les juifs. Sans appartenance politique, ils seront choisis par l'administration pour former l'équipe de gestion de la ville alors que les anciens notables ruraux du Rharb présentent une certaine continuité. Les vieilles familles des grands propriétaires fonciers assurent toujours une reterritorialisation de certains de leurs membres. Les parlementaires du Rharb sont toujours élus dans leur "fief" rural.

¹⁹⁰ - Le collège d'Azrou recrutait de jeunes berbères appartenant à des familles de notables des différentes tribus (voir Bruno Etienne "la formation des élites politiques Maghrébines" CRESM - Paris - 1975).

¹⁹¹ - En effet, comme le note M. Lesne "depuis l'indépendance du Maroc, le nombre de hauts fonctionnaires et de fonctionnaires Zemmours est considérable : la presque totalité des caïds de la région de Rabat, une notable proportion des caïds d'autres régions sont, en 1956-1957 Zemmouris d'origine (52 sur 85)". M. Lesne "Les Zemmours".

¹⁹² - 69% de la population de Tiflet est originaire des quatre tribus qui l'entourent khazna, Mzourfa, Qotbiyines, Ait Belkacem. Jusqu'en 1986, même les quartiers avaient une forte consonance tribale (douar Qotbiyines, douar Dbaba...).

maachou) sont venus se greffer quelques éléments des couches moyennes les plus démunies (incapables d'accéder au logement dans les structures réglementaires) à mesure de l'équipement du quartier. Ces derniers représentent 12 % à 30% de la population selon les quartiers.

L'ancienneté des populations dans le quartier distingue nettement le cas de Hay Sallam à Souk Larbaa de celui de Hay Rachad (Tiflet) ou de Lahraouiynes (Casablanca). Le premier est représentatif d'un quartier ancien (bidonville des années 20) bénéficiant d'une certaine stabilité de la population (67,70% des chefs de ménage ont plus de 20 ans de résidence ou sont nés sur place). Le second correspond à un quartier ancien (1924) mais, ayant connu des vagues de populations successives qui continuent de l'alimenter (les chefs de ménage ayant moins de deux années de résidence concernent 18,43% du total contre 21,22% de chefs de ménage ayant plus de 20 ans de résidence ou nés dans le quartier). Le troisième quartier émane d'une bourgade rurale de la périphérie de Casablanca qu'a rattrapé l'urbanisation. 90% de sa population s'y est installée depuis 1996. Il reste représentatif des quartiers non réglementaires construits en des laps de temps très court (un an) par des populations urbaines aux faibles revenus.

L'origine des populations des quartiers interroge aussi bien le cheminement migratoire et les passages par l'urbain que la nature des origines rurales au niveau de la composition ethnique. Les trois cas choisis restent très différenciés à ce niveau. Un premier cas (Hay Rachad) reste représentatif d'une importante population ayant encore une même origine tribale à interroger (38% du total des chefs de ménage). Le second cas (Hay Essalam) renferme une majorité de population rurale provenant d'une même grande région (75% de chef de ménage venant du Gharb, concernant plusieurs origines tribales). Le troisième enfin, concerne un quartier où la mobilité résidentielle de populations Casablancaises reste essentielle dans sa composition démographique.

- **Le type d'intervention et la configuration actuelle du quartier** (morphologie spatiale et articulation au reste de la ville) : Ce critère insiste sur la spatialité en tant que composante matérielle constitutive du réel. " la réalité spatiale qui se manifeste de manière sensible au sujet qui lui attribue une signification (...) d'où une capacité d'effectuation individuelle et interindividuelle (Ph. Genestier, 1998).

Le type et le degré d'intervention concerne trois cas : - Une restructuration ancienne (Hay Sallam) ayant entraînée un faible déplacement des populations, le quartier bénéficiant actuellement des principales infrastructures de base et des services urbains (eau potable, assainissement, électricité, voies principales goudronnées, service de ramassage des ordures ménagères, école, dispensaire) - Une restructuration récente (1986, Hay Rachad) avec fort déplacement des populations, le quartier restant moyennement équipé (assainissement incomplet, voies non goudronnées, ramassage des ordures déficient). - Une restructuration à l'étude (Lahraouiynes), le quartier ne possède que l'électricité, l'eau est encore distribuée par bornes fontaines et l'assainissement est assuré par des fosses septiques individuelles.

La morphologie spatiale de ces trois quartiers montre des densités et des tissus urbains différenciés (Si Hay Sallam bénéficie d'une forte densité de population et d'une organisation spatiale caractérisée par six îlots d'habitations articulés autour de deux voies principales commerçantes et quatre voies secondaires hiérarchisant les espaces, Hay Rachad se présente avec une plus faible densité et une organisation spatiale en

formation , les grandes voies de 30 mètres sont en cours d'occupation et les principales activités sont encore localisées sur les voies périphériques. Enfin, Lahraouiyines concerne un tissu très lâche(grandes parcelles de terrains non occupées) regroupant des petits îlots d'habitations autour d'une mosquée et de bornes fontaines

L'articulation au reste de la ville est présentée à travers : Un cas de coupure spatiale par une voie de chemin de fer qui isole le quartier du reste de la ville ,des charrettes assurent la liaison alors que le quartier se trouve à l'intérieur du périmètre urbain(Hay Sallam) . Les deux autres cas concernent une meilleure articulation du quartier à la ville ; Hay Rachad bénéficie même d'une certaine proximité du " centre " permettant des déplacements à pied alors que Lahraouiyines reste situé à l'extérieur du périmètre urbain du grand Casa, situation qui ne lui enlève rien à sa proximité des lignes d'autobus ou de structures fortes pourvoyeuses d'emplois (marché de gros) .

A.3.Axes d'études, outils d'investigation.

L'articulation d'une approche socio-spatiale privilégiant l'observation des sociabilités et des territoires avec une approche de type politico-institutionnelle explicitant les expressions politiques du " local " nécessite une méthodologie qui intègre le " temps " et les différentes échelles spatiales dans la dynamique du changement socio-spatial (¹⁹³).

3.1 Territoires et territorialités

L'étude de toute expression politique ne trouve sa pertinence que dans la territorialisation opérée par les différents acteurs. Dans ce sens, nous abordons le quartier non réglementaire à travers sa supposée unité territoriale fonctionnelle, là où se construirait la " collectivité locale ". Quels seraient alors, les éléments qui feraient la cohésion de cette collectivité ? Identité collective, proximité culturelle, historique, sociale, espérances et inquiétudes communes, solidarité territoriale ?

Quelles sont les pratiques et représentations qui l'éclairent ? Etude des lieux de solidarité et leur fonctionnalité ? Comment sont vécues les espaces fréquentés par les populations ? Quelle place y occupe la région d'origine, la ville, le quartier ? Questions qui renvoient à l'articulation entre l'espace privé et l'espace du quartier, entre l'espace résidentiel et le reste de la ville¹⁹⁴ ...Nous ne privilégions toutefois pas ici, une approche qui focaliserait l'attention sur l'insertion urbaine en négligeant les polygones de vie dans lesquels sont insérés encore une grande partie des migrants urbains qui résident dans ces quartiers .

Cette démarche est construite autour de deux outils d'investigation :

- 1- La recherche documentaire (plans, photos aériennes, documents de la commune, bibliographie..), la consultation des recensements de la population et le repérage sur le terrain ont permis la description du processus de structuration du quartier (évolution de l'urbanisation, composition socio-démographique et économique du

¹⁹³ - Bernard LEPETIT et Denise PUMAIN " Temporalités Urbaines " ed. Anthropos 1999.

¹⁹⁴ Voir : J. Rémy, Ph. Genestier, A. Bourdin, Y. Chalas, N. Haumont et A. Marié, et plus particulièrement pour le Maghreb : F. Bouchanine, A. Arrif, I. Berry, N. Boumaza, A. Moussaoui, D. Pinson...

quartier, recensement et localisation des services et activités, étapes dans l'équipement du quartier).

- 2- L'étude des pratiques spatiales, des réseaux et liens sociaux et des représentations. a nécessité une enquête auprès de la population de chaque quartier et des focus group. A Souk Larbaa et Tiflet, cette enquête a concerné respectivement, 52 et 98 ménages (dont près de la moitié constituée par des femmes chefs de ménage ou épouses de chefs de ménage afin d'intégrer cette catégorie de population) sur la base d'un guide d'interview retraçant, outre le profil socio-économique du ménage et le cheminement migratoire, les croisements possibles entre les pratiques spatiales (lieux fréquentés, fréquence...) et les réseaux de relations (familiaux, de travail, de loisir, ...). Il interroge également l'espace vécu dans les relations d'appartenance et les lieux de solidarités autour desquels se forment une organisation collective. Ici, nous ne manquerons pas de rappeler qu'il s'agit aussi bien du discours qui peut être porté sur les appartenances ou le voisinage que des pratiques. Enfin, il aborde l'implication politique, le type de recours utilisé pour l'obtention de certaines infrastructures de base, la question des représentants/élus et l'appréciation qui en est faite, la relation à la municipalité ... Ces questions, relevées à travers les dires des personnes enquêtées rencontrent bien entendu un ensemble de biais, dont le plus important reste certainement "le manque de confiance" qui entoure l'enquêteur. Abordée avec une très faible participation de l'autorité locale, la rencontre avec ces populations n'a pas trop souffert de "la peur du politique". Ceci s'est encore plus confirmé par la liberté de paroles qui marque ces espaces. Une "liberté" qui signifie, surtout pour une majorité de ces populations, des relations pacifiées avec les autorités locales et des demandes estimées légitimes. Un contexte très différent de celui rencontré à Casablanca. Le focus group a permis enfin de dégager certaines appréciations globales sur l'évolution du quartier et les attentes de ses populations. Malgré tous les biais que peut générer ce type d'investigation, certaines catégories de la population ont pu être touché par cet outil (notamment les jeunes).

3. 2 Formes d'action organisées et émergence de leaders locaux

L'interrogation sur le territoire et son expression politique partirait d'une approche qui n'accorde aux compétences collectives aucune posture privilégiant la référence aux solidarités traditionnelles ni celles focalisant l'observation sur le mouvement associatif (F. Navez-Bouchanine). Il ne s'agit donc pas de privilégier les formes d'action organisées autour des élus et des ONG comme l'ont fait plusieurs auteurs dans une perspective d'action (A. Filali, M. Kharoufi, M. 'Ameur, M. Souafi...) mais de porter l'attention sur toutes modalités sociales d'organisation collective aboutissant à une intermédiation qui permet l'obtention d'une amélioration des conditions de logement dans ces quartiers. Le passage par l'amicale, l'élú, le notable, le réseau familial, le groupe de clientèle, l'association religieuse reste à interroger. Cela nécessite d'accorder de l'intérêt à chacune de ces formes de médiation à travers les valeurs du local et les compétences qu'elles supposent. L'institutionnalisation de ces formes de médiation ou leur "instrumentalisation" politique restent des opérations qui ne peuvent s'enregistrer qu'en aval de la recherche urbaine. Notre éclairage a pour but un affinement du diagnostic permettant une meilleure maîtrise du social. En nous fixant sur des espaces spécifiques ayant produit des voies et des moyens de la politique en milieu populaire propre à ces milieux nous affirmons une autonomie d'action de ces espaces(M

Foucault) d'où émerge une contre-élite portant en elle les valeurs et représentations du groupe.

Si le premier aspect est étudié à travers l'enquête auprès des ménages et le focus group, celui de l'émergence des relais locaux et de leur "consistance" demande des investigations particulières.

- L'enquête auprès des relais locaux.

Par cette enquête auprès des relais "représentant de la population", il s'agit de mettre en exergue les valeurs et processus locaux d'émergence d'un leadership local,

- Les capacités et processus de légitimation mis en place pour assurer une longévité politique (sinon leur absence),
- Les perceptions qu'ils ont des principaux décideurs locaux (autorités locales, président de commune, administrations techniques) et des principaux agents assurant la restructuration et l'équipement du quartier.
- Leur rapport au politique (institutionnalisation à travers l'associatif, les liens avec les instances politiques locales et nationales, ...).

L'identification de ces relais ne se fait ni sur la base de critères d'éligibilité préétablis, ni par la méthode réputationnelle relevant d'une sociologie du pouvoir⁽¹⁹⁵⁾. Il s'agit de répertorier toutes les personnes ayant entrepris ou ayant mené des actions collectives dans les différents quartiers. C'est bien d'une élite en acte qu'il s'agit. Son recensement est à recouper avec celui des personnes identifiées avec la population dans l'enquête auprès des ménages.

Après identification, le recours au témoignage de l'acteur devient primordial ; une série d'interviews est réalisée. Elle permet de dégager des histoires de vie (dans une période où se succèdent plusieurs générations) de ces acteurs privilégiés. Outre une grille de lecture qui nous rapproche des "ressources" dont dispose chaque acteur (origine sociale, formation, capital culturel, savoir-faire, revenus, place des structures communautaires et du réseau d'interconnaissance, ...), une seconde grille concerne la perception et le rapport au politique et la légitimation (sinon le processus de légitimation).

Au niveau des différents terrains d'études, si plusieurs interviews ont pu être réalisés à Tiflet et Souk Larbaa, les investigations dans le quartier de Lahraouiynes (Casablanca) sont restées encore au niveau du repérage de ces acteurs et au lancement des premiers interviews. Cette étape exige davantage d'immersion dans le terrain, une nécessité difficile à combler dans des délais courts sur des terrains nouvellement investis par les chercheurs.

B) ETUDE DE CAS

¹⁹⁵ - Pierre GREMION " Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français " ed. SEUIL 1976.

B. 1 HAY ERRACHAD, (TIFLET)

En 1984, la baraque, la nouala en pisé et surtout la maison en parpaing, ou tout en tôle ondulée (zinc) forment la majorité de l'habitat sous-intégré de Tiflet. Il (¹⁹⁶) représentait 80% de l'habitat de la ville en 1952, en constitue 67% en 1971 et près de 60% en 1983" (¹⁹⁷). Il a longtemps été aussi un enjeu principal de la gestion urbaine et de l'accession à la présidence du Conseil. Jusqu'en 1983, 55% des élus de la ville provenait de ces douars.

Le terme de douar renvoie au caractère rural de ces habitations, mais il ne fait pas référence à des communautés rurales enracinées possédant un finage et des terroirs qui auraient (été) intégré (dans) le périmètre urbain. Il s'agit d'un phénomène d'agglutination de *nouala* (huttes) autour du noyau administratif et résidentiel colonial. Autrefois périphériques, ces douars ont été créés entre 1920 et 1950 autour de magasins de commerce (douar El Aissi), d'équipements collectifs (l'école musulmane et le douar Skouila), d'une cave (douar la cave) ou d'une ferme (la ferme Mellina devenue douar Marina). La domination d'une collectivité ethnique ne se retrouve que dans les deux douars de Dbaba avec les Doukkali (collectivité installée dès les années 20 pour exercer des activités commerciales) et les Qotbiynes au douar Qotbiynes (implanté sur le territoire des Ait Bouyahya, mais localisé sur le chemin menant de la tribu des Qotbiynes à Tiflet).

L'accès à la tête de la gestion urbaine locale passait par l'adhésion des représentants de ces douars. De même que le sort de ses élus dépendait en grande partie du niveau de réponse aux différentes demandes de ces populations (équipement, régularisation).

Enfin, l'importance de l'habitat précaire à Tiflet a mis en exergue l'incapacité des structures du Ministère de l'Habitat (MHAT (¹⁹⁸)) à répondre aux besoins en logement des classes les plus défavorisées. Cette incapacité va prendre une ampleur nationale lorsque le chef de l'Etat cite Tiflet, comme l'exemple même de la perte d'un patrimoine architectural ancestral. Le Discours Royal va donner droit à tous les dépassements -y-compris celui d'écarter les services techniques de la Division de l'Urbanisme et de l'Habitat de la Province. Le député-Président de la ville, fort de ces paroles ayant force de loi, a pu exiger une nouvelle procédure de restructuration (en dehors de toutes celles en vigueur dans les services d'urbanisme), plus rapide, menée entièrement par ses propres services avec l'aide d'architectes du secteur privé. Le gouverneur n'avait que son chef de cercle de Tiflet pour contrôler cette opération alors que ses services techniques en étaient écartés. Cette autonomie dans l'action permettait alors une "légalisation" des lotissements non réglementaires. Partant du principe de l'alignement en différant toutes les infrastructures de base (électricité, eau, assainissement, voirie), ces opérations devaient permettre aux grands propriétaires fonciers de valoriser leurs terrains sans participer à leurs équipements.

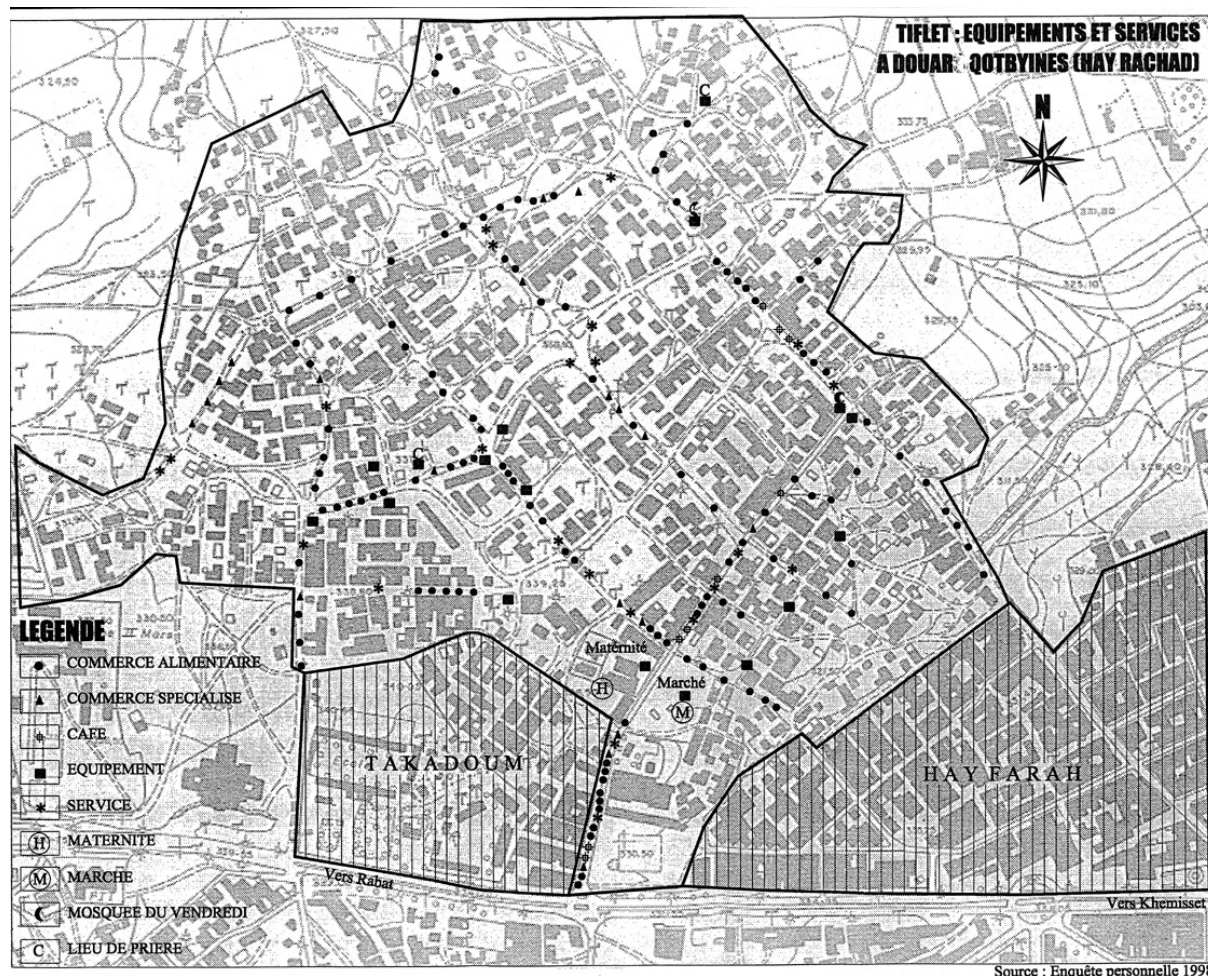
¹⁹⁶ - L'expression de sous-intégration a été proposée par M. Mohamed NACIRI au groupe interdisciplinaire préparant le colloque de Vincennes sur les formes de croissance urbaine dans les pays Sous Développés. Cette notion regroupe aussi bien des critères de précarité du foncier, de la construction et de l'équipement que des critères culturels et économiques. Voir Mohamed NACIRI "Les formes d'habitat sous intégré : essai méthodologique" in Herodote n°19 - 1980.

¹⁹⁷ - OUJAROU Lahcen – " L'habitat sous-intégré à Tiflet " mémoire de fin d'études INAU, Rabat, 1986-

¹⁹⁸ - La Délégation Provinciale du MHAT, l'Agence Nationale de Lutte Contre l'Habitat Insalubre (ANHI) créée en 1984, l'Etablissement Régional d'Aménagement et de Construction (ERAC) du Nord Ouest.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.



La restructuration de chacun de ces quartiers va intégrer des petits lotissements clandestins, de même que d'autres terres de "grands" propriétaires fonciers des Ait Bou Yahya. Parmi eux, se distingue aussi le Député - Président. Une situation qui ne manque pas de donner à cette opération une dimension personnelle qui influera sur les rapports entre la population résidente, le Conseil Municipal, les autorités locales et les instances centrales.

1. 1 Le douar Qotbyines et sa restructuration

C'est dans les années 20 que les tentes et noualas (¹⁹⁹) des premiers migrants Zemmouri sont venus s'installer sur ce vaste territoire (75 hectares) des Ait Bouyahya. Situé au Nord de la ville, ce douar restait localisé dans le prolongement de la médina (Ain Mouka) à quelques 600 mètres de la route principale. Si un talweg marque bien sa séparation avec Ain Mouka, à l'Ouest et au Nord il formera le principal point de chute des populations migrantes durant la colonisation. En 1952 sa population atteindra déjà 1951 habitants (²⁰⁰). Sa localisation sur la piste reliant le territoire de la tribu des Qotbyines voisine a favorisé la fixation de migrants originaires de cette tribu. L'accès à la propriété était alors assez aisé. Les grands propriétaires Bouyahyaoui cédaient des parcelles à des prix modiques. Le douar tire son nom de cette époque et de l'origine des premiers migrants installés.

Avec la restructuration, son "intégration urbaine" passera aussi par sa nouvelle appellation, plus conforme à la dénomination d'un quartier urbain ; " Hay Errachad ".

Le douar Qotbyines a une place essentielle dans l'opération de restructuration que connaîtra la ville à partir de 1986. En effet, sur les six douars que concernera cette opération, il regroupe à lui seul 55,6% de la superficie restructurée, soit 58,56 hectares sur 105,31 ha au total. Le douar Qotbyines, par le grand nombre de lots qu'il ouvre à l'urbanisation (4827 lots) occupe une position stratégique dans le développement futur de la ville (importance démographique : quartier le plus peuplé actuellement avec 19% de la population urbaine en 1994, importance des enveloppes budgétaires que demande son équipement en V.R.D, poids sur le marché foncier ...). Si par ailleurs l'ensemble des douars connaissaient une occupation humaine assez dense, le douar Qotbyines n'atteignait que 86 habitants à l'hectare avec une occupation spatiale assez lâche. Ici, l'opération de restructuration concernera non seulement la population des propriétaires de baraques, mais aussi le reste des terrains qui seront ouverts à l'urbanisation "légalement".

En 1986, le président du conseil communal confie à deux architectes privés de Rabat (associés à un topographe), l'élaboration des plans de restructuration et les levées topographiques des différents douars à restructurer. Si à douar Dbaba, Oulad Chrifa, Douar El Aissi et Marina, un listing des résidents a été réalisé avec un levé parcellaire identifiant chaque résident avec la superficie de la parcelle occupée et sa localisation, à douar Qotbyines cette procédure n'a pas été respectée. Dans la foulée de la

¹⁹⁹ - "Huttes légères, au toit conique, à la carcasse composée de roseaux entrelacés puis recouverte de chaume" c'est ainsi que les décrit Marcel LESNE qui en dénombrait 416 en 1952.

²⁰⁰-M. LESNE op. cit. P405. Ce chiffre semble exagéré à la vue des photos aériennes de 1962. Vingt ans plus tard (1971) nous retrouvons une population équivalente.

restructuration du douar Dbaba (devenu Hay El Amal), les "grands" propriétaires fonciers de douar Qotbyines ont formulé la demande de restructuration de ce douar. La grande étendue du douar, l'importance du nombre de ménages concernés et la précipitation dans laquelle s'est faite cette opération ont joué dans le sens d'un changement de procédure devenue plus expéditive. Le levé parcellaire, étape assez longue et demandant un report de toute action (d'alignement ou d'équipement) sur le terrain fut éliminée au profit d'une procédure basée sur un découpage par secteur, épousant les contours des zones morcelées et loties par chaque "grand" propriétaire foncier ⁽²⁰¹⁾. La superficie possédée par ces derniers atteint en effet, 66,71% de la superficie à restructurer (soit 33,06 hectares sur 49,56 hectares) ⁽²⁰²⁾. A partir d'un découpage en quinze secteurs, les moulkya et actes de propriété de tout propriétaire furent collectés par secteur afin d'établir l'état de la propriété par secteur. Le résultat de cette procédure était que la somme des superficies contenues dans les moulkya et actes de propriété dépassait la superficie réelle sur le terrain. Travaillant sur des terres non immatriculées, l'identification du foncier sans levé topographique sur le terrain devient une opération complexe. Au problème du manque de précisions topographiques et métriques des moulkya, s'ajoute celui des ventes de parcelles dans l'indivision. Souvent, un des héritiers d'une propriété finit par vendre plus de parts qu'il n'en possède. Avec le recensement réalisé, tous ces cas litigieux sont "remontés en surface" pour complexifier davantage la situation foncière dès le départ de cette opération.

L'architecte chargé de ce projet justifie cette "restructuration par secteur" par le respect de l'existant. Il fallait laisser chaque grand propriétaire sur ses terrains et négocier avec lui "!" Le plan prévoit ensuite les alignements et la constitution de 5 types de lots allant de 64m² à 100 m². Dans cette opération, population résidente et grands propriétaires fonciers deviennent les acteurs les plus impliqués.

Le plan de restructuration du douar Qotbyines prévoit de réserver à la voirie, passages piétons, places, et équipements publics quelques 25,92 hectares ; soit 48,38% de la superficie totale.

L'importance des "chutes" a demandé à la commission chargée de la gestion du projet ⁽²⁰³⁾ l'établissement d'un barème de paiement général qui instaure un "paiement des chutes" inversement proportionnel à la superficie possédée.

Ce barème théorique opérait ainsi une péréquation : les "grands" propriétaires paient pour les petits.

- Dans la pratique, le barème appliqué aux petits propriétaires a été appliqué sans tenir compte des situations d'iniquité que pouvait créer un "règlement par tranche". En effet, les propriétaires de parcelles de 60 m² à 83m² se retrouvent tous deux bénéficiaires d'un lot de 64 m². Pour le propriétaire initial de 60m² il y a eu gain de superficie, alors que celui qui possédait 83m² "perd" 20% de sa superficie initiale. Passé à la tranche de 84m² son propriétaire ne "perd" plus que 14% de sa superficie initiale puisqu'il obtient un lot de 72m². Dans ce système, le "paiement des chutes" est "censé" progresser avec la superficie, mais il entraîne avec lui une incompréhension des petits propriétaires les

²⁰¹- Seul le secteur de Kénitra Droite a bénéficié d'un levé parcellaire en 1988. Après constatation des problèmes posés par l'absence de cette opération dans les autres secteurs, la commission de restructuration l'a exigé pour ce secteur.

²⁰²- La Municipalité recensait comme "grands" propriétaires fonciers toutes les personnes possédant une parcelle de plus de 1000 m² dans le douar. Mais seules quatre grandes familles possédaient plus de 3 hectares .

²⁰³ Cette commission présidée par le chef de cercle était composée de : l'architecte municipal, le membre du C.M élu de la circonscription électorale dont dépend le douar, le 2ème Khalifa du bureau du CM, l'architecte privé concepteur du projet (lorsque son avis était exigé) et de quelques grands propriétaires suivant le secteur en discussion.

plus lésés ainsi que la colère des propriétaires de parcelles dont la superficie correspond à la limite supérieur de la tranche ⁽²⁰⁴⁾.

- Si les petits propriétaires de lots de 60 m² à 100 m² ont fini par accepter le principe d'une perte de superficie. Ils n'y voyaient pas seulement le gain d'une régularisation et les besoins fonciers pour la voirie et les équipements du quartier, mais bien une "retenue" qu'opère le conseil municipal afin d'équiper le quartier en V.R.D ultérieurement. Cette confusion persistera et jouera un grand rôle dans la chute du Président du CM sortant et ses alliés.

- Pour les grands propriétaires, cette péréquation demandait une plus grande contribution malgré l'introduction d'un terrain domanial de 7,50 hectares dans l'opération.

Mais, si l'opération de restructuration a pu dégager quelques 4217 lots pour 2170 familles recensées en 1986, elle a également mis à la disposition des "grands" propriétaires 40% des lots ⁽²⁰⁵⁾. Par la restructuration, il s'agissait aussi bien d'améliorer les conditions de logement des populations résidentes que de valoriser le patrimoine foncier de quelques grands propriétaires.

L'opération de restructuration qui a été entamée dans les années 1986-1987 a été immédiatement suivie d'un large mouvement de construction dans ces quartiers. Ainsi, le nombre d'autorisations de construire délivrées par la municipalité de Tiflet (annuellement) est passé de 478 à 1328 entre 1985 et 1987 soit une multiplication par trois.

Ce mouvement qui a débuté avec douar Dbaba en 1986, s'est amplifié en 1987 avec la restructuration de Douar Qotbyines (47% des autorisations de construire délivrées à Tiflet en 1987) pour se stabiliser dans les années 90 (seul le douar Qotbyines continue de recevoir de nouvelles constructions, les autres "douars" restructurés étant arrivé à saturation).

Parallèlement à ce mouvement, la population de ces quartiers a vite exigé leur équipement. Dans l'orientation de ses investissements et face à l'ampleur de l'enveloppe financière nécessaire à l'équipement de l'ensemble de ces quartiers, le Conseil Municipal a opéré des choix :

- L'entretien, l'agrandissement et l'embellissement de l'avenue principale (correspondant à une partie de la route principale n°1 reliant Fès - Meknès à Rabat),
- La construction de nouveaux équipements publics qui agissent comme gisement fiscal en augmentant les recettes (le souk hebdomadaire, la gare routière et le marché couvert),
- La concentration de l'effort financier de la municipalité sur l'assainissement et la voirie du quartier jouxtant le centre ville et son quartier administratif (douar Dbaba - Hay El Amal).

²⁰⁴- Avec une parcelle initiale de 81 m², Mr Lamdardar Si Mohamed du Bloc A se retrouve avec un lot de 64 m² alors que sa voisine El Miloudya Bent Haj Med possédant au départ 84 m² bénéficie d'un lot de 72 m².

²⁰⁵- Dans le détail, le dépouillement des listings des "petits propriétaires" (moins de 4 lots) donnait un nombre moyen de lots par bénéficiaire de 1,18 (1596 bénéficiaires possédant 1893 lots). Appliqué aux familles de petits propriétaires recensées, ce taux impliquerait un nombre total de lots possédés par les "petits propriétaires" de 2533. Les grands propriétaires posséderaient ainsi quelques 1684 lots. Ce chiffre semble le plus probable puisque le listing des "grands" propriétaires fourni par la Municipalité "recense" 1296 lots auxquels il faut ajouter ceux possédés par deux grands propriétaires omis dans ce listing (note précédente).

Dans le même temps, l'opération de restructuration avait attisé les attentes et les premiers équipements n'ont été réalisés qu'à partir de 1991, soit cinq années après l'ouverture des voies et le mouvement de construction qui s'en était suivi.

Ainsi, outre l'assainissement et la voirie de Hay Amal, le Président du C.M n'est intervenu dans l'équipement des différents quartiers restructurés qu'en sollicitant ses relations au niveau central et régional. Il en a été ainsi pour l'électrification qui a touché l'ensemble des quartiers. Après une demande formulée au siège de l'Office National de l'Electricité, ce dernier a introduit ces différents douars dans le Programme National d'Electrification des Faux Bords (P.N.E.F.) à autofinancement interne (à l'ONE). Après des études (1989) la mise sous tension n'a pu être réalisée qu'en Mars 1991. Le seul douar Qotbyines a nécessité un financement de 3.818.953 DH par l'ONE.

Pour l'eau potable, les différents quartiers ont bénéficié du Programme Accès à l'Eau Potable lancé par l'Office National de l'Eau Potable en 1991 (²⁰⁶). C'est dans ce contexte qu'une requête déposée par le Président du Conseil Municipal a été transmise par le gouverneur de Khemisset au Directeur Provincial de l'ONEP (²⁰⁷). Ce programme à budget autofinancé pose les conditions suivantes :

- Etude de viabilité économique préalable,
- Action sur des quartiers bénéficiant d'un plan de restructuration,
- Action sur des quartiers assainis,
- Action sur des quartiers dont le taux de construction dépasse les 50%.

L'ensemble de ces conditions vise les respects de l'hygiène (et des normes internationales : pas d'A.E.P sans assainissement) et l'assurance d'un grand taux de branchement qui permettrait, par l'entremise de la taxe riveraine, de rendre le projet viable économiquement. Dans ce système, le bénéficiaire paie son équipement par l'intermédiaire de la taxe riveraine (calculée sur la base de la longueur de la façade - 217 DH par mètre linéaire) suivant des modalités de paiement particulières (branchements sociaux : possibilités d'étalement du paiement sur 5 ans et demi - taux d'intérêt annuel de 2%).

Ainsi, les conditions exigées par l'ONEP ont d'abord orienté son action sur les quartiers assainis (ou bénéficiant du réseau principal) : Hay Amal (douar Dbaba), Hay Nahda (Douar El Aissi) et Hay Salam (Marina - le long de Charii Bir Anzarane) qui ont bénéficié du branchement à l'eau potable en 1992. Douar Oulad Chrifa, Hay El Jadid et douar El Qotbyines n'auront leur A.E.P que cinq à six années plus tard (1996 et 1997), suite à de vastes protestations des populations concernées relayées par des promesses de financement d'installation du réseau d'assainissement par le Président du C.M.

Depuis sa nouvelle élection en 1997, le C.M a bien lancé les marchés de l'assainissement de Hay Rachad et d'une étude pour l'électrification de certains îlots non électrifiés à Hay Rachad, Hay Amal et Hay Jadid , mais il suit la nouvelle tendance actuelle : aider la population afin qu'elle assure elle même son équipement.

²⁰⁶ - Une lettre dans ce sens a été transmise le 24/02/1991 par le Directeur Régional de l'ONEP (Kénitra) à la Direction Provinciale de Khemisset : "Afin de faire bénéficier le maximum d'habitants à cette opération, nous vous demandons - de faire une campagne d'information auprès des abonnés potentiels et des autorités locales avant même l'achèvement des travaux des extensions du réseau.

- d'alimenter toute Borne Fontaine se trouvant dans une zone concernée par l'extension du réseau,
- de généraliser, dans la mesure du possible, le système des branchements sociaux à tous les abonnés.
- nous vous demandons également à l'avenir de programmer dans le cadre du Budget autofinancé une rubrique intitulée "Etudes" et ce, afin de financer les études nécessaires précédant toute action".

²⁰⁷ - Lettre du 15-7-1991 "Je vous informe que le Président du CM de Tiflet a présenté une doléance lors de la réunion du Comité Technique Provincial demandant l'intervention de vos services dans certains quartiers de Tiflet..."

1.2 - Hétérogénéité sociale et importance de la composition ethnique.

L'enquête auprès des ménages, réalisée en juin 2002, a permis de confirmer certaines caractéristiques socio-démographiques du quartier, relevées à travers le recensement de 1994. En effet, la population de ce douar concerne à 83% des migrants venant directement du milieu rural environnant. Même le passage par l'urbain concerne essentiellement les militaires et les retraités de la région qui ont passé de courts séjours à Casablanca ou à Rabat sans pouvoir accéder à un logement.

La composition sociale de ce quartier montre une part de plus en plus importante des militaires et retraités qui concerne plus de 30% des chefs des ménages de notre enquête. Depuis 1994, on enregistre l'arrivée de 30% des ménages du quartier. 56% d'entre eux sont des militaires ou de retraités, alors que les migrants ruraux de la périphérie se font plus rares (25% des nouveaux arrivés). La mobilité résidentielle vers Hay Errachad semble encore peu opérante dans la mesure où l'offre de terrain dans d'autres quartiers restructurés et mieux équipés est importante à Tiflet.

Toutefois, la grande majorité de la population de ce quartier reste formée de paysans de la périphérie exerçant des petits métiers (commerçants ambulants, soukiers, porte-faix, charretiers, maçons, journaliers, ... concerne 43% des chefs de ménages).

Le haut de l'échelle social est constitué par les détenteurs d'un commerce fixe dans le quartier, quelques maquignons, des camionneurs et chauffeurs de grand taxi et de rares fellahs qui procèdent à une bi-localisation leur permettant de scolariser leurs enfants en ville et d'exercer un nouveau métier tout en continuant d'exploiter des terrains agricoles avec un membre de la famille laissé au douar (13% des ménages).

Ces trois couches sociales de la population du quartier montrent toute l'hétérogénéité sociale qui le caractérise.

La composante ethnique reste aussi une spécificité importante à relever. Si dans les années 70, ce quartier recevait sa population d'origine rurale principalement de la tribu de Qotbyines (d'où l'appellation première de ce quartier). Cette situation a beaucoup évolué depuis, avec l'arrivée d'une masse importante de migrants originaires des tribus avoisinantes. Cette autre particularité de ce quartier se retrouvera dans les territorialités dessinées par ses populations.

1.3 - Le voisinage et les déterritorialisations créées par la restructuration.

Les relations de voisinage anciennes sont sublimées aussi bien par ceux qui les ont vécues que par les nouveaux résidents. Les anciennes relations étaient certes marquées par une forte inter-connaissance, le quartier regroupé une grande proportion de personnes ayant la même origine ethnique. La population de douars entiers se retrouvait dans ce quartier par l'entremise de l'entraide familiale permettant l'insertion des nouveaux venus. *“ Les gens se connaissaient entre eux ”*, *“ il y avait une forte solidarité entre les voisins ”*, *“ un respect mutuel ”*, *“ les gens n'étaient pas mélangés ”*, *“ On était peu nombreux ”*, *“ il y'avait beaucoup de personnes âgées ”*,

“ On vivait une vie simple et paisible ”, “ le quartier n’était pas aussi sale, on arrivait à y organiser la collecte des ordures ménagères ”.

Cet ordre ancien est mis en exergue pour mieux souligner l’hétérogénéité de la population actuelle du quartier, la relative insécurité qui y règne, le chômage des jeunes et la pauvreté, la faiblesse de la solidarité entre les voisins, ... Toutefois, cet ordre ancien sera toujours mobilisé/revendiqué dans certaines expressions d’appartenance qui singularise ce quartier (voir plus loin l’organisation de la prise en charge du “ mort ”).

A l’image de ce qu’a pu constater F. Navez Bouchanine dans d’autres quartiers de ce type, les espaces limitrophes externes sont marqués par le grignotage de parties de voiries par des jardinets, des dépôts de marchandises (matériaux de construction, engrais, ...), des travaux manuels (soudure, vulcanisation,...). Ces débordements se retrouvent dans des petites ruelles et des raquettes et non le long des grandes voies principales. Ce type d’espace favorise aussi les relations entre les voisins (les portes restent ouverte la journée, la rue est occupée par les enfants, des travaux ménagers y sont menés, ...). On y retrouve surtout des actions marquées par des relations inter-individuelles autour du ramassage des ordures ménagères, du dallage du *derb* et du raccordement au réseau d’assainissement. Ces actions prennent la forme d’une prestation de service de quelques voisins demandée à un charretier résidant, un maçon ... Il s’agit d’action ad hoc menées par un prestataire de service ne demandant pas une organisation de la population bénéficiaire pour la mener à bien. Lorsque le prestataire de service est aussi résident, cela permet d’éviter l’introduction d’un intermédiaire entre le prestataire et la population pour la collecte de l’argent...

Autrement, nous retrouvons les mêmes appréciations relevées par ailleurs sur les relations de voisinage. Le “ *tiquar* ”, forme de distance à garder avec le voisin pour sauvegarder sa propre intimité, est beaucoup plus revendiqué que les préceptes de bon voisinage recommandées par l’Islam.

En dehors des relations familiales, les relations sont davantage marquées par les affinités : Entre les anciens du quartier, entre les retraités militaires, les anciennes voisines ; l’interindividuel prime. La proximité physique, la vicinalité marque le pas devant des comportements sélectifs. Les expressions de l’appartenance et l’organisation collective dépassent l’échelle du voisinage et se situent au niveau du quartier.

1.4 - Le quartier : appropriations, expressions d’appartenance et mobilisation sociale.

Appropriations

Le quartier est vécu comme un territoire marginalisé. Il est qualifié par ses populations de quartier populaire (brassant des populations de diverses origines) où règne le chômage, l’insécurité, la délinquance, et l’analphabétisme. Il est aussi “ mal organisé et mal équipé : les ambulances et taxis ne peuvent s’y introduire par temps de pluie, l’absence de ramassage des ordures ménagères participe fortement à y voir un quartier – poubelle..” Si comparativement à avant la restructuration, on reconnaît les conditions anciennes difficiles (baraqes et *noualas* sans eau ni électricité), on mesure aussi toute la distance qui les sépare des autres quartiers, notamment ceux des fonctionnaires .On y revendique le même niveau d’équipement.

L'appropriation de cet espace de vie se fait aussi à travers la mise en place de services et d'équipements privés.

L'offre en commerces et services reflète l'indigence de la population d'un quartier en construction. En effet, le commerce alimentaire (86,7% des locaux commerciaux) est dominé soit par des petites boutiques de vente de produits alimentaires au détail, soit par des commerçants qui associent la vente de poulet au détail à celle de quelques légumes. Des commerces "vivriers" qui s'adaptent bien aux caractéristiques socio-économiques de cette population.

Par ailleurs, les services et le commerce "spécialisé" restent dominés par le secteur de la construction. Menuisiers et ferronniers représentent plus de 55% des artisans possédant un local. De même que les commerces de matériaux de construction concernent 50% des commerces autres qu'alimentaires.

A Hay rachad, les commerces et services spécialisés reflétant un certain standard urbain n'ont pas pu encore émerger : point de café doté d'une télévision couleur et d'une parabole pour recevoir les programmes par satellite, de salles de jeu, de Téléboutique, de salle d'arts martiaux ou de studio de photographie. Ce type de services reste concentré dans l'ancien noyau de douar Skouila (Hay Takaddoum) dont l'équipement ancien (début des années 1980) a permis "l'appel" de petits fonctionnaires et des familles de militaires. A Hay Rachad, quelques cafés anciennement installés dans des baraques montrent la survivance de ces lieux de rencontre qui continuent à donner à la rue de Kénitra toute sa centralité (voir infra).

Les autres commerces spécialisés indiquent encore le caractère rural de ce quartier. La vente de l'aliment de bétail, des produits phytosanitaires ou des semences relève aussi bien de la grande part de la population exploitant et/ou possédant un patrimoine foncier dans l'arrière pays que de l'importance des foyers pratiquant l'élevage à Hay Rachad. Un recensement réalisé par le caïdat du 2^e arrondissement de Tiflet a pu dénombrer 54 foyers, résidant pour la plupart dans les limites périphériques du quartier. Il s'agit surtout de foyers élevant des petits troupeaux d'ovins (Seuls 13% de ces ménages possèdent quelques vaches laitières - 7 exploitants pour 24 têtes) de 10 à 50 têtes.

L'implantation des commerces et services et des équipements dans le quartier.

Les réalisateurs du plan de restructuration du quartier n'ont pas prévu d'équipements structurants à Hay Rachad. Seule une grande place sur la voie de 30 mètres apparaît sur les plans à côté de deux hamams et un moulin. Même l'emplacement de l'école primaire n'a pas été fixé.

Cette situation, corrélée à la morphologie initiale du quartier a créé une structuration en deux pôles excentrés. En effet, avant toute restructuration, Hay Rachad était constitué d'un îlot d'habitations formant un pôle autour du quartier Takaddoum et de la maternité, le second pôle s'étalant le long de la rue de Kénitra au Nord. La création d'un véritable lotissement entre les deux pôles n'a pas pu créer une nouvelle centralité. Malgré le passage d'une voie de 30 mètres, le centre du quartier reste occupé par des services et commerces liés à la construction et aux produits alimentaires. Aucun lieu de rencontre, ni services rares (photographes, pharmaciens, ...) ni équipement privé n'y a été installé.

L'appropriation de l'espace par les populations a continué à se faire autour de Hay Takaddoum et le long de la rue de Kénitra (voir carte). En effet, mosquées, salles de prière, hamams, fours et cafés ne vont être localisés que dans ces deux pôles. Parmi ces divers équipements, la mise en place d'une mosquée par la population constitue sans doute le processus d'action collective le plus significatif d'une volonté d'identification et d'appropriation de l'espace.

A Hay Rachad, nous ne retrouvons qu'une seule mosquée et deux salles de prière :

- Une baraque en tôle servant de salle de prière à l'extrême Nord Ouest du quartier (Secteur Kénitra Droite) réalisée par un "*mohcine*" (bienfaiteur).
- Une salle de prière mise à la disposition de la population par un "*mohcine*" des Mzourfa dans le secteur n°9 (prolongement de Hay Takaddoum).
- Une mosquée réalisée par une action collective dans les débuts des années 90.

Avec la construction de la mosquée du Vendredi de Hay Rachad au croisement de la rue Ibn Sina (venant de la route principale) et de la rue de Kénitra, un renforcement de la centralité de ce pôle s'est opéré. La rue de Kénitra, située dans le prolongement du quartier le plus ancien de la ville (Ain Mouka), forme désormais, malgré son excentricité, le véritable centre de Hay Rachad. C'est à partir de là que les "taxis clandestins" assurent la liaison du quartier avec son milieu rural. Deux fonctions qui donnent à cette rue une centralité en tant que lieu de rencontre renforcé par la présence d'anciens cafés (ces trois cafés sont les seuls du quartier en dehors de ceux de la rue principale Ibn Sina), de fours (un ancien et un nouveau), de coiffeurs (anciens encore installés dans des baraques - lieu de rencontre), et d'une multitude de petits commerces alimentaires (23 locaux) -.

L'autre pôle autour duquel se structure le quartier concerne le prolongement du quartier Takadoum au Nord (secteurs 8 et 9). Là, la maternité et le marché de gros (journalier) de fruits et légumes le long de l'avenue Ibnou Sina marquent des lieux qui, par leur proximité de l'avenue principale de la ville, intègrent cette partie du quartier au reste de la ville. Autour du noyau ancien de douar Skouila, les nouveaux secteurs d'habitation de Hay Rachad ont vite attiré plusieurs équipements et services / Pharmacie, Pressing, Téléboutique, cafés modernes et pâtisserie dénotent aussi bien de cette proximité que de la présence d'une nouvelle couche de population. C'est dans ces secteurs que nous retrouvons quatre jardins d'enfants, deux fours modernes, deux hamams (dont un en construction) et une salle de prière.

Hay Rachad est donc loin de constituer un tissu urbain et social uniforme :

- Sa partie Nord s'intègre encore fortement à son arrière pays avec des appropriations renouvelées par une population ancienne (originaire surtout des Qotbyines);
- Sa partie Sud jouxtant Hay Takadoum a davantage reçu une nouvelle couche de population aux standards urbains plus affirmés ;
- Sa partie centrale se construit encore par l'arrivée continue de migrants ruraux de l'arrière pays.

Cette lecture de la réalité spatiale et sociale de Hay Rachad montre surtout des territorialités en devenir. Mais elle implique aussi, d'une part une certaine permanence des relations avec le milieu rural d'origine, d'autre part un prolongement des relations entre les nouveaux migrants et les anciens qui confèrerait une certaine cohésion sociale

sur "base tribale" dans le quartier. Une hypothèse qui restera à interroger au gré des actions menées par la population de ce quartier et ses représentants.

Appartenances et territorialités

Comme le souligne Pierre Signoles, "la territorialité est devenue qualificatif d'un système de comportement", celui, notamment, à l'image des sociétés animales, de prendre possession et de défendre son territoire. Mais pas seulement. A cette dimension d'appropriation par le groupe, vient se greffer "une dimension idéale qui contribuerait à la fondation de l'identité du groupe. L'identification est apprise par le processus de socialisation, elle relève de la psychologie individuelle, et elle fonde l'identité collective" (P.Signoles,1998). L'approche devient particulièrement complexe lorsqu'il s'agit d'une identité et d'une mémoire collective en construction, comme c'est le cas dans ces petites villes de création récente (voir infra). Certes, en tant qu'elles sont "citadines", ces territorialités ne peuvent être qu'émergentes. Mais, ne privilégie-t-on pas alors une facette unique de l'identité ? Peut-on parler d'une identité collective exclusive ? ne sommes-nous pas devant des territorialités, définies de façon plus large par Marcel Roncayolo comme "un ensemble de conduites, de représentations et de sentiments et les organisations territoriales comme institutions"²⁰⁸ Dans son travail sur l'émigration dans l'Ounein (Haut-Atlas occidental), Mohamed Tamim propose d'étudier ces territorialités à travers ; - l'ensemble des lieux appropriés, mis en valeur ou fréquentés qui participent de manière variable dans la reproduction du groupe, d'une part- l'espace donné qui cristallise des identités nouvelles, affirmées ou en construction pour des populations venant d'horizons différents, d'autre part²⁰⁹. En d'autres termes ces territorialités plurielles interpellent aussi bien l'insertion dans la société et l'espace urbain et les représentations qui l'accompagne que les réseaux sociaux qui participent à la reproduction et à l'accès à certaines ressources symboliques (territorialités en réseaux). L'étude des territorialités dans notre cas s'attachera à mettre alors en exergue trois niveaux d'analyse ;

- l'étude des lieux fréquentés ; pratique de la ville, relation au milieu d'origine et autres lieux participant à la reproduction ou à des éléments du symbolique.
- l'approche des représentations et du sentiment d'appartenance par rapport à ces différents lieux.
- l'approche de la relation lien social/construction d'une identité, d'une mémoire collective/action collective.

Les lieux fréquentés par les habitants du quartier Qotbyines montrent toutes les caractéristiques d'une petite ville encore fortement enracinée dans son milieu rural avoisinant.

A distinguer ceux dessinés par les femmes, on enregistre une mobilité assez fluide dans la ville. Contrairement à certaines grandes villes, ici, toutes les femmes qui travaillent en dehors du quartier (il s'agit de domestiques, de vente de produits d'artisanat au souk de la ville) ne font pas de la question du transport un problème à leur mobilité. Le tissu assez "ramassé" de la ville permet des déplacements à pied (3 km au maximum) certes fatigants, ou l'usage de la charrette jugée inconfortable par certains. Le centre de la ville est peu visité pour ses services administratifs, alors que le quartier de la gare routière reste un lieu de ballade hebdomadaire pour les femmes souvent accompagnées. Si le reste de la ville est cité pour l'approvisionnement en produits alimentaires le jour du souk, le hamam, de préférence ceux situés à Aïn Mouka (centre) sont visités une fois

²⁰⁸ Marcel Roncayolo "La ville et ses territoires" Ed Gallimard, (Folio) Paris 1990. P.213.

²⁰⁹ Mohamed Tamim à paraître.

par mois (une fréquence qui rappelle celle que nous avons pu enregistrer dans des centres ruraux de services de la région (Zhiliga, Maaziz, ...) , marquée par son caractère pastoral. Pour les lieux de culte, la femme n'est que peu concernée. Certaines croyances montrent même une interdiction de la mosquée aux femmes. Elles finissent par dissuader les plus courageuses d'y aller (lieu réservé à l'homme, trop faible nombre de femmes). Une seule femme sur les 22 interrogées va régulièrement à la mosquée. Ainsi, la pratique de la ville pour les femmes du quartier ne montre pas de ségrégation ou de cantonnement de cette catégorie de population. Tout au plus pourrions-nous remarquer une plus faible fréquence d'utilisation des espaces publics. La relative proximité engendrée par le faible étalement du tissu urbain finit par engendrer des pratiques collectives de la ville qu'il reste à interroger à travers les représentations (et les relations au territoire, appartenances).

A cette pratique de la ville, il faudrait ajouter les lieux fréquentés dans le cadre des réseaux familiaux. En effet, ici prédominent les relations au douar d'origine des parents de la femme ou du conjoint. Plus de la moitié des cas montre encore une forte fréquence (hebdomadaire) des visites aux parents laissés dans le douar d'origine. Cette fréquence est d'autant plus grande que le douar est souvent localisé à une faible distance de Tiflet. Cette proximité engendre une sorte de prolongement de la ville au douar. Par ailleurs, la proximité des villes de Casablanca et de Rabat a permis depuis longtemps un déploiement de Tifletois vers ces villes. Beaucoup plus rare, les relations familiales maintiennent ainsi des réseaux sociaux qui touchent ces villes avec une faible fréquence (visites d'une à deux fois par an).

Les lieux fréquentés par les femmes de Hay Errachad montrent ainsi une inscription dans deux niveaux territoriaux.

Un premier niveau, celui de la ville de Tiflet qui montre des pratiques intégrant l'ensemble de l'espace urbain.

Un second niveau, celui de l'espace rural environnant qui intéresse encore une grande partie des femmes du quartier.

Chez les hommes, la pratique de la ville est, bien entendu, beaucoup plus ouverte. Les déplacements au centre ville sont quotidiens, sauf pour les petits commerçants du quartier et les retraités. Outre les mobilités engendrées par la relation domicile/travail dans le cas d'emplois fixes, les déplacements vers le centre-ville sont quotidiens pour la plus grande partie de la population. En effet, l'ensemble des petits métiers exercés par les hommes du quartier exige des visites permanentes des lieux et des agents de recrutements localisés dans le centre. Ici, les cafés jouent un rôle primordial. Ils sont aussi cités comme seuls lieux de loisirs (avec le moussem pour quelques uns). A Hay Errachad, on ne retrouve que deux cafés, fréquentés par les hommes du quartier, mais les véritables lieux de rencontre restent la mosquée et ses équipements et services avoisinants. Le local d'un coiffeur fait office de lieu de rencontre d'un collectif réunissant des retraités et des commerçants du quartier. Il forme un véritable lieu de "socialisation" où on vient aussi bien s'informer sur les dernières nouvelles de la vie politique locale que passer prendre un thé ou décider de la personne à charger pour porter une demande à la municipalité.

A une échelle plus élevée, les lieux fréquentés par hommes du quartier montrent un profond ancrage de cette ville dans son arrière pays immédiat. Près de la moitié des chefs de ménage ont des rapports permanents avec les localités rurales environnantes.

On peut distinguer des mobilités liées au travail avec des fréquences variables. Il s'agit de certains travailleurs agricoles dans les fermes, de fonctionnaires de communes rurales avoisinantes, mais résidant à Tiflet, de soukiers (maquignons pour la plupart) faisant les différents souks de la région. Les déplacements sont ici très fréquents, presque journaliers. Tiflet est utilisée comme lieu de résidence. Nous enregistrons enfin les mobilités liées au réseau familial et aux travaux agricoles dans des exploitations familiales. La fréquence des déplacements est alors plus faible, mais reste hebdomadaire ou bi-hebdomadaire.

Si ces pratiques montrent l'importance de cet entre deux rural-urbain propre aux petites villes, elles le soulignent, non comme un phénomène transitoire (une relation au rural qui irait en s'effilochant au gré d'une plus forte insertion urbaine), mais bien comme une caractéristique propre bien intériorisée par ses populations.

La question des appartenances se pose ici en des termes bien particuliers. Exceptés quelques fonctionnaires récemment installés, insatisfaits de leurs conditions dans un quartier qu'ils vivent comme une régression dans leur trajectoire, toutes les personnes enquêtées revendiquent leur appartenance à la ville de Tiflet. Ici, la solidarité territoriale se vit aussi par rapport à la ville, considérée comme marginalisée par rapport aux grandes métropoles, et n'ayant pas les services et équipements urbains qui sont censées caractériser l'urbanité (hôpitaux, cinémas, aires de jeux pour enfants, voirie...). Cette "proximité" dans la marginalisation est d'autant bien ancrée que le quartier bénéficie d'une bonne articulation au reste de la ville. C'est autour d'une revendication de l'urbanité que se cristallisent les solidarités. Ces dernières marquent des paliers.

Au niveau du quartier, si l'effritement des rapports de voisinage est là, si le quartier disparaît dans son ancienne forme, "sa trace profonde, existentielle et même sociale ne s'efface pas pour autant" (G. Di Meo, 2001). Le retour à l'ancien peut toujours être mobilisé. Dans le cas qui nous intéresse, nous l'enregistrons dans la gestion du mort. "C'est dans la douleur qu'une collectivité se soude pour aider les plus démunis de ses membres". C'est le moment aussi où elle marque "son identité commune". La gestion du mort chez les Qotbyines constitue le dernier lieu d'affirmation du groupe (A. Iraki, 1997). Les funérailles donnent lieu à une collecte d'argent pour aider la famille du défunt. Cette collecte, où la contribution est un "*fard*" (obligatoire) pour tout membre de la "jmaa" (même les émigrés y participent), exclut toute personne étrangère au douar. Une pratique réappropriée dans le quartier. La gestion du mort n'est pas prise en charge par le seul voisinage ou par des bienfaiteurs. Elle donne lieu à une mobilisation et à une contribution collective. On y retrouve le groupe des anciens, celui-là même qui est à la base de l'action collective dans ce quartier.

Pluralité des appartenances et pluralité des territorialités participent à placer les populations de ce quartier dans une même position de demande d'urbanité qui formera l'axe principal de la mobilisation sociale.

Mobilisation sociale dans le quartier

Avant sa restructuration, le douar Qotbyines se présentait avec un tissu éclaté. Les constructions s'y sont développées dans trois directions :

- A l'Est le long de la rue de Kénitra (qui part de Ain Mouka pour rejoindre la RP1),
- Au Nord où les constructions mitent progressivement l'espace agricole,
- Au Sud vers le douar Skouila et la maternité.

Cet éclatement du tissu pourrait correspondre au processus de formation même du douar. Situé sur un terrain agricole appartenant à quelques grandes familles des Ait Bouyahya, le douar Qotbyines a connu différentes opérations de morcellement par ces dernières. Chaque "grand propriétaire" a créé sur son terrain un "lotissement sans équipement". De grandes zones de concentration de population se sont créées, chacune ayant à sa tête un "grand propriétaire" foncier.

C'est à partir de la fin des années 70 que ce processus a pris de l'ampleur. Les parcelles sont de formes régulières. La surface moyenne varie de 60 m² à 100 m². Si le prix du M² était de 10 DH à 20 DH dans les années 60, il a atteint 100 DH à 150 DH en 1983. Cette évolution des prix a fini par se répercuter sur la taille des parcelles, devenues de plus en plus petites. Malgré l'exiguïté des parcelles, la plupart des habitations avaient une cour intérieure (indispensable même lorsque le logement ne bénéficiait que d'une seule pièce : aération, ensoleillement, extension, dépôt, travaux domestiques ...). Les arbres qui existaient avant les constructions ont souvent été préservés. 86% des habitations avaient une ou deux pièces (²¹⁰). Le caractère rural de ce douar se manifestait par l'absence totale de services et équipements urbains. Les besoins en eau potable étaient satisfaits par huit puits (privés à usage collectif) et une borne fontaine en 1983. Les années de sécheresse entraînaient une baisse du niveau de l'eau dans les puits et des réticences des propriétaires quant à l'usage collectif de ces puits. C'est en 1976-77 que nous enregistrons la première démarche collective de la population pour l'installation d'une borne fontaine.

Une petite "commission" formée de deux anciens soldats et un ouvrier forestier (dont le fils est militaire) originaires des Qotbyines associés à un ancien fqih - couturier des Jbala présentèrent leur requête au chef de cercle (autorité locale). Les services techniques de la commune furent associés, et la "commission" organisa une quête auprès de la population du douar pour l'achat du matériel (²¹¹). La main d'oeuvre et le reste du matériel furent assurés par la commune. Une borne fontaine fut alors installée sur la rue de Kénitra dès 1977. L'eau était alors gratuite et les sécheresses de 1981-82 ont vite entraîné un usage de plus en plus massif de cette borne fontaine (réticences des propriétaires des puits). Face à la forte consommation et à l'importance des factures à payer à l'ONEP, le Conseil Communal fit appel au gouverneur pour imposer un paiement de l'eau. Malgré plusieurs menaces des autorités locales, c'est finalement le nouveau conseil communal de 1983 qui arrivera à organiser le paiement de l'eau en instituant un gérant de la borne fontaine (ancien membre de la "commission", payé mensuellement par la commune, il assurait le paiement de l'eau par bidons de cinq litres).

A cette première démarche collective nous pouvons ajouter dès 1977 une requête similaire pour l'octroi d'une parcelle de 200 m² (sur terrain domanial) pour la construction d'une mosquée. L'élú du douar (ancien fqih des Jbala) au sein du conseil communal mena cette action avec onze autres personnes en clôturant la parcelle demandée.

²¹⁰- Recensement OUJAROU L. 1983 -

1 pièce : 28%

2 pièces : 58%

3 pièces : 14%

²¹¹- 2250 DH furent ainsi collectés et remis au chef de cercle.

C'est autour de l'eau, dans un contexte de rareté, que les habitants ont aussi "marqué" leur ancrage territorial. Comme le souligne Beatrice Mansouri : "l'accès systématique et régulier à un point d'approvisionnement collectif est en grande partie conditionnée par sa proximité. Sa fréquentation donne lieu à l'émergence de pratiques sociospatiales qui traduisent l'ancrage territorial des usagers" ⁽²¹²⁾. La lutte pour l'obtention de la borne fontaine et l'organisation de son utilisation à Qotbyines a été la marque la plus importante de territorialisation d'un noyau de population autour de la rue de Kénitra jusqu'en 1997 (date du raccordement individuel au réseau d'eau potable de la ville).

Lors de la restructuration

Sur l'initiative des autorités locales et du Président du conseil communal, une amicale des populations résidentes (propriétaires) fut créée pour assurer la médiation. Le plus grand propriétaire foncier du douar présidait alors cette amicale, secondé en cela par un instituteur originaire des Qotbyines et membre du conseil communal (pour la circonscription électorale du douar). Le reste de cette amicale était composé des résidents les plus anciens. Originaires dans leur grande majorité de la tribu des Qotbyines, deux groupes socio professionnels se distinguent : les petits commerçants et soukiers d'une part et les militaires en retraite d'autre part. Dans leur rapport à l'autorité locale, trois groupes émergent :

- Le groupe représentant les grands propriétaires fonciers et le conseil communal,
- Le groupe des militaires qui cherche plus appui sur les autorités locales pour assurer les intérêts de cette couche de population particulière,
- Le groupe formé de petits commerçants des Qotbyines, en relation permanente avec la population du douar (vente services, prêts ...).

Dès le départ, l'amicale a été présentée (par le président du CM) aux populations comme le moyen par lequel allait être assuré l'équipement du quartier (le douar restructuré ayant désormais la dénomination officielle de Hay Rachad).

Les premières actions de l'amicale furent dirigées vers les ménages les plus démunis : les (résidents) propriétaires de lots dont la superficie était inférieure à 64 m². Ils devaient payer la différence (de superficie existante entre leur parcelle et le lot minimum de 64 m²) pour avoir accès à un lot minimum. Le prix du mètre carré était alors de 100,00 DH. Cette action a permis de collecter quelque 120.000 DH. L'ouverture des grandes voies fut réalisée à l'aide de gros engins qui ont nécessité une participation de l'amicale à hauteur de 35.000 DH.

Une année et demi après sa création, les propriétaires de petites parcelles (non "conformes") ne voulaient plus payer la différence. Outre l'alignement, aucun équipement n'était réalisé alors que l'autorité locale exigeait du Président de l'Amicale une contribution financière pour la construction d'une mosquée du Vendredi située à douar Skouila et non à l'intérieur du quartier (Hay Takaddoum) ⁽²¹³⁾. Après l'acceptation de la proposition par le Président, l'ensemble des membres de l'amicale mené par les petits commerçants alla déposer sa démission de l'amicale au chef de cercle. Cet épisode, raconté avec véhémence par les anciens membres de cette amicale ⁽²¹⁴⁾, montre aussi bien la nécessité d'une structure d'intermédiation durant le lancement de

²¹²- Beatrice ALLAIN - EL MANSOURI "La politique de l'eau et ses effets territoriaux au Maroc "in" colloque villes et territoires - Tunis Octobre 1998 à paraître P11.

²¹³- Hay Takaddoum se trouve dans la continuité de Hay Rachad (zone Sud).

²¹⁴-Avec la contribution de Mohamed TAMIM, plusieurs réunions ont été organisées avec les anciens membres de cette amicale. Aucun document se rapportant à cette période n'existe au pachalik ou à la municipalité. Le passage de chef lieu de cercle à pachalik a été l'occasion d'un transfert des archives qui a occasionné des pertes de documents.

l'opération pour s'assurer l'adhésion des populations que sa fragilité lorsqu'elle renferme des groupes d'intérêts opposés.

Après la restructuration

Il serait erroné de transposer chez les Zemmour l'importance de la mosquée comme lieu de cristallisation d'une collectivité et d'affirmation d'une gestion d'intérêts collectifs. Mais, à ne considérer que le lieu de prière commun qui nécessite une certaine proximité du lieu de résidence, force est de constater, ici, la faible multiplication de ces lieux (trois pour une population dépassant les 12.000 habitants en 1998). Sans doute faut-il relier cela à une caractéristique historique du groupement des Zemmour, mais la réalisation de la mosquée principale du douar a donné lieu à une véritable mobilisation des anciens du douar. Une action collective qui s'affirme comme une appropriation de l'espace par ses habitants, mais où, certes, les implications politiques n'étaient pas absentes (voir encadré).

L'action collective autour de la mosquée principale de Hay Rachad.

Avant 1976, la mosquée de douar Qotbyines fonctionnait comme toutes les mosquées du milieu rural Zemmouri. Un des principaux leaders de cette action en fait la description suivante : "Chaque Aïd (fête religieuse) on se retrouvait à plus de 200 personnes, mais seule une trentaine participait au chart du taleb (prise en charge du clerc), chacun suivant sa foi ("Imane"). La baraque de 40 m2 (louée) qui nous servait de mosquée s'avérait trop exiguë. En 1976, je suis allé (avec deux personnes du douar) voir le premier Khalifa du Président du Conseil Municipal pour qu'il nous octroie une parcelle de terre (150 m2) sur le terrain domanial se trouvant à proximité de la rue de Kénitra. Une demande signée par 12 personnes du douar a été remise au premier Khalifa qui a chargé un ingénieur de la Municipalité pour mesurer et fixer l'emplacement de la future mosquée. Une mosquée provisoire (baraque) y a été installée et la Jmaa a profité de cette occasion pour occuper le terrain attenant (200 m2) pour servir de "mçalla" ⁽²¹⁵⁾. Cette situation a duré jusqu'en 1992 malgré nos demandes répétées au Président du Conseil Municipal. C'est lors de la campagne électorale de 1992 que le futur Président du C.M a fait établir les plans de la mosquée et formé une association pour collecter les fonds nécessaires à sa réalisation.

Après son élection, le nouveau Président a pu avoir l'appui financier de plusieurs "mohcines" (bienfaiteurs) qui ont contribué à la construction de la mosquée (propriétaire de l'usine de textile de Hay Takaddoum et plusieurs entrepreneurs locaux)" ⁽²¹⁶⁾. Les autres membres de l'Association ont surtout assuré la collecte auprès des résidents du quartier. Leur profil montre la permanence des anciens membres de l'amicale dissoute (des résidents installés depuis les années 60 originaires des Qotbyines) auxquels se sont ajoutés quelques nouveaux résidents de la restructuration.

L'expérience réussie de la construction de la mosquée de Hay Rachad a surtout confirmé la place de leader d'un groupe de cinq à six personnes (anciens de l'association). Trois originaires des Qotbyines, un Jebli et deux Rharbaoui, résidents depuis plus de trente ans, ont pu gagner la confiance des populations par leur action pour la promotion et l'entretien d'un lieu de culte dans le quartier. Leur profil montre des personnes d'origines diverses, pas nécessairement des Qotbyines, mais ayant un long passé dans le quartier. Ils bénéficient d'une bonne formation politique (au sein d'un parti du mouvement national qu'ils ont quitté par ailleurs), connaissant leurs droits, ils n'hésitent pas à braver les autorités locales et à montrer un certain courage qui ne fait qu'augmenter leur popularité auprès de la population. Sachant rédiger demandes et pétitions, ils se caractérisent aussi par un niveau de formation élevé dans un quartier

²¹⁵ - Esplanade servant de lieu de prière en plein air lors des fêtes religieuses.

²¹⁶ - Propos recueillis auprès de M. Cherif ancien membre du C.M en 1976 (voir infra) en présence de six membres de l'amicale dissoute (dont quatre membres de l'Association) et une dizaine de résidents du quartier.

formé aux 3/4 d'analphabètes. Fortement imprégnés par l'islam, leur action de mobilisation a débuté autour de la construction de la mosquée d'où ils ont tiré toute leur légitimité, elle continue autour des demandes pour l'amélioration de la collecte des ordures ménagères, l'entretien de la mosquée, l'usage fait par la municipalité de certains espaces réservés initialement à des équipements publics.. Ils sont difficilement "contournables" actuellement.

Autour d'eux se sont cristallisées toutes les demandes sociales. Ils ont "organisé" toutes les actions (pétitions, délégations) et doléances présentées aux autorités Provinciales et aux administrations centrales. Des actions qui ont fini par acculer le Président-député à multiplier les démarches pour l'obtention des crédits nécessaires à la réalisation du réseau d'assainissement dans le quartier.

Ainsi, pour la demande du branchement à l'eau potable, ces différentes actions ont pris la forme d'une mobilisation/confrontation progressive, débutant par des pétitions aux administrations locales (ONEP, Municipalité), puis par des délégations au gouverneur, pour finir par l'envoi de requêtes à un membre de la famille royale. Cette forme de mobilisation menée par des leaders locaux s'est répétée autour des demandes pour l'assainissement, le ramassage des ordures ménagères, des locaux rattachés à la mosquée..

1. 5 Expressions politiques du local

Le quartier des Qotbyines est bien à considérer comme un groupe à base territoriale dont les membres sont liés par le voisinage et la nécessité de défendre des intérêts communs liés à la régularisation et à l'équipement de leur quartier.

Au-delà des origines ethniques communes à une grande partie de la population ou de l'hétérogénéité sociale actuelle, la forme de mobilisation de ses populations reste de type communautaire. Elle montre un caractère local (une organisation selon des relations internes au quartier, une collectivité comme acteur représentant les intérêts de ceux qui vivent une expérience commune d'exclusion), fortement revendicatif mené par des leaders charismatiques.

Elle rappelle en beaucoup de points de vue les mouvements populaires qui ont surgi sur la scène Brésilienne pendant les années 1970 (C.L Cardoso, 1991). Mais avec un acteur en moins ; le soutien, fortement médiatisé par ailleurs, reçu par des membres des professions libérales, des clercs, et des ONG Nationales.

Il s'agit de souligner ici les différentes formes d'expression politique que prennent les populations pour porter leurs demandes. Si les réponses directes à ces questions montrent une certaine méfiance vis à vis du politique en général nous retiendrons quelques caractéristiques saillantes ;

A une question directe sur "*la participation effective à une action collective concernant le quartier*", plus de 65% des personnes interrogées ont répondu avoir participé aux marches, sit-in et autres manifestations pour obtenir le branchement du quartier au réseau d'assainissement. Certains, peu nombreux (12%) déclarent surtout leur implication dans la "gestion du mort". Parmi le reste des personnes consultées, 10% développent un discours de repli sur l'action individuelle face à leur faible intégration dans le tissu social alors que certains locataires et militaires se défendent de participer à une quelconque manifestation pouvant "troubler l'ordre public"

Dans ce quartier, face à la marginalisation, la mobilisation des populations autour de l'équipement a été très forte. Elle a constitué une véritable communauté d'intérêts qui se retrouve aussi à travers *la présence de leaders locaux*.

En effet, plus de 40% des personnes interviewées ont déclaré trouver dans le quartier des personnes qui les représentent dans leur action revendicative et avancent leurs noms. Ce pourcentage reste très fort lorsqu'on y adjoint celui des 38% n'ayant pas compris la question posée ou pas voulu y répondre de par leur position (militaires, locataires..).

La relation à la municipalité et aux élus du quartier.

Plus que partout ailleurs, la municipalité de Tiflet et son président ont constitué l'exemple-type de la césure qui peut marquer les relations entre une population et ses élus. Un bref aperçu du profil et de l'itinéraire politique des élus du douar Qotbyines laisse apparaître trois faits majeurs :

- Une courte expérience de ces élus qui se résume à un mandat,
- La prédominance de non résidents dans le quartier,
- La relation familiale ou tribale de ces élus avec les Ait Bou Yahya ou les Qotbyines.

Si la troisième caractéristique de ces élus relève d'un nécessaire enracinement local de l'élus qui reste à interroger, les deux autres montrent surtout leur faible capacité à engendrer un processus de légitimation locale à même de leur assurer une certaine longévité.

Ici plus qu'ailleurs, les interférences extérieures à la vie de ce quartier ont été déterminantes. Le changement permanent des élus de ce douar est directement lié aux conflits existant entre les différentes factions dans la ville et au type de relation qu'entretient le chef de groupe de clientèle avec les élus du quartier.

Une certaine "légitimité locale" est recherchée chez le candidat : aucun candidat n'est parachuté. Il doit avoir un réseau de relations local (dans le quartier) tissé soit à travers sa tribu d'origine (Qotbyines) soit en tant que famille de grands propriétaires (vente de parcelles). Les deux exceptions montrent le cas d'un Jebli ayant une ancienneté dans le quartier et un statut acquis par sa connaissance du Coran dans un milieu d'analphabètes (ayant besoin de ce profil pour assurer une intermédiation avec les autorités locales et l'administration) et celui d'un Maroudi (membre d'une tribu voisine des Qotbyines), qui, par le poste stratégique qu'il occupe au sein du pachalik (vérification des implantations sur le terrain), a pu développer un large réseau de relations local.

Partant de cette position dans le quartier, ces différents candidats potentiels ont surtout été "poussés" par une des factions qui domine la vie politique locale. C'est la faction qui lui assure alors sa campagne électorale et son élection. Les changements intervenus dans la représentation de ce quartier au sein du CM ne peuvent se départir de ceux qui se sont opérés dans la vie politique locale dans son ensemble. Aucune figure charismatique de ce quartier n'a pu s'imposer d'elle même à ces factions (du moins pour ceux qui situent leur action dans le conseil municipal).

Ainsi, chaque période fera émerger des élus qui suivent la tendance globale du Conseil Municipal.

Si l'ensemble de ces élus montre une certaine légitimité de départ du candidat, cette dernière doit être entretenue lors du passage en tant que représentant par l'octroi de faveurs. Or, dans le système présent, le président-député n'a pas permis aux différents élus du quartier de développer un réseau de clientèle basé sur des obligations réciproques. Le système reste manipulé par le haut. Les règles du clientélisme ne suivent pas. Entre la population et le Président il n'y a pas de place pour l'élue de proximité qui va porter la demande. Si certains élus du quartier ont pu bénéficier d'un certain "pouvoir" au sein de la commission de restructuration, ils l'ont davantage utilisé pour des fins personnelles se discréditant par là même aux yeux des populations. Pour les autres, l'incapacité de répondre aux différentes demandes reste un moyen sûr de leur abandon.

Le véritable pouvoir reste entre les mains du Président (détention des ressources externes et de la plénitude des pouvoirs de l'exécutif) qui exerce le monopole de ses prérogatives et ne délègue que les plus accessoires. La population a affaire directement à lui. Les intermédiaires sont "schintés". Il y a alors une confusion qui s'installe. Le maire agit comme un caïd tout puissant n'ayant pas besoin de médiateurs bien enracinés dans la collectivité résidente de ce quartier. Une grande distance s'opère alors entre cette population et ses représentants directs.

Ainsi, la quasi majorité des réponses des populations reste marqué par des appréciations fort négatives de leurs rapport aux élus et au Président ; " les élus ne défendent que leurs intérêts, les élus usent trop de l'argent pendant les élections, le Président a trafiqué les élections, le président ne permet pas aux élus de défendre les intérêts des habitants... ". Bien entendu, certaines voix, proches de la municipalité, s'élèvent pour défendre le président " qui a tout fait pour amener l'électricité dans le quartier ", mais elles restent rares. Dans sa grande majorité, la population n'a pas peur de déclarer sa forte opposition au président surnommé Netanyahu par référence aux positions radicales prises par l'ancien premier ministre Israélien à toute solution négociée dans le conflit Israélo- palestinien.

Toutefois, cette appréciation ne doit pas cacher *la bonne connaissance qu'a cette population des différentes voies empruntées pour l'obtention des divers équipements du quartier et du résultat produit par chacune d'elle.*

Si la revendication collective, les marches auprès des autorités locales sont largement décrites comme le moyen essentiel qui a permis l'obtention de l'eau et de l'assainissement, la fourniture de l'électricité au quartier n'est que peu citée comme le résultat d'un " deal " passé avec le président actuel , alors, candidat prétendant à la présidence (1983). L'instance municipale est bien perçue comme le lieu qui permet l'obtention des équipements et services du quartier. Mais, pour les leaders qui mobilisent, s'ils ne sont pas indifférents à la voie formelle que représente la municipalité, critiquent le " clientélisme électoral " pour mieux affirmer leur autonomie. S'ils ont des contacts avec les élus et les instances municipales, ces derniers ne menacent pas leur autonomie dans l'action.

La voie de l'affrontement et de la mobilisation est ainsi prônée par la majorité des interviewés, mais quelques uns ont pris conscience aussi de l'hétérogénéité de ce tissu social qui se traduit par " tafkik " (éclatement, dislocation) pour signifier la montée de l'individualisme d'une part et par l'importance de la " pauvreté " de ce milieu comme lieu d'exclusion d'une population analphabète et démunie, ayant peu de moyens pour se déplacer, facile à corrompre...

Toutefois, l'impression générale qui se dégage de ce quartier reste bien celle de rapports de face à face entre la population et le président du conseil municipal. Il est important

de noter ,ici, une mobilisation bien intégrée comme un droit. Il n'y a pas , ou presque pas, de réponse insistant sur " la peur du Makhzen ou de l'autorité locale ". La voie formelle est aussi bien comprise comme une possibilité par laquelle plusieurs demandes peuvent passer, mais pas avec le président actuel ni avec la faible représentativité des élus du quartier dans le conseil. On est bien , comme le formule J.C Vatin " dans une large gamme d'alternatives qui passent de la contestation , au compromis et même au retrait. La grande question étant bien ; quelle place laisse t-on à ces médiateurs naturels "(J.C Vatin, 1991).

Le mode de fonctionnement de l'action collective dans ce quartier ressemble en plusieurs points à celui des mouvements communautaires qui se caractériserait par une mobilisation, une indifférenciation interne(ou du moins , des différenciations qui sont tues) , un essai d'expulsion de ce qui n'est pas homogène à la collectivité , et un appel à des leaders charismatiques, figures spécifiques qui dessinent le sens de l'action (M. Wieviorka, 1991). En effet, si nous avons pu constater l'hétérogénéité sociale qui caractérise ce quartier, force est de souligner aussi le recours à une appartenance commune aux Qotbyines par le *ferd* (règle collective fixant les obligations des membres de la collectivité lors de la mort d'un de ses membres. La forme de mobilisation nie également les hiérarchies entre dirigeants et dirigés et met en avant la collectivité comme un acteur. La solidarité créée ainsi sur des conditions de vie communes et son corollaire, une base revendicative pour lutter contre la marginalisation donne toute sa signification à ce mouvement. Ici, les représentants syndicaux et les influences partisans sont écartés, cette situation n'a pas pour autant permis l'émergence d'une contre-élite organisée en réseau sur des bases religieuses. Les principales organisations islamistes du pays (El Adl oua El Ihsane et El Islah oua Tajdid) ne comprend que quelques adhérents bien répertoriés par les autorités locales (²¹⁷). La population de Hay Rachad a pu "sécréter" des représentants en dehors des organes élus. L'expérience même de ces leaders montre un passage par le premier parti nationaliste marocain au sortir de la colonisation. Mais cette dernière leur a laissé un goût amer. Le parti les a surtout manipulés pour atteindre un objectif local ; mettre un des siens à la tête du conseil municipal. Les effets en retour ont été faibles, ils ont même participé, à un moment, à discréditer ces leaders face à leurs populations. Depuis lors, toute influence partisane est considérée comme nuisible à l'action collective, capable de briser la solidarité acquise dans les luttes communes.

La confiance va à un groupe de 13 personnes qui ne sont que rarement définies par leur appartenance ethnique. Bien au contraire, les principaux leaders ici viennent de l'extérieur de la région des Zemmours et de la tribu qui a donné naissance à ce quartier. Cela rappelle le rôle de levier extérieur au groupe latent que constituent les intellectuels dans le déclenchement de l'action collective décrits par Mancour Olson. En effet, il y a à souligner l'importance des compétences nécessaires pour organiser le groupe. Parmi ces dernières, l'instruction, " l'expérience urbaine ", la militance dans un parti du mouvement national et une bonne connaissance de l'islam sont des atouts majeurs. Deux parcours de ce type illustrent cet état de fait ;

1/ T. a 60 ans, il est né à Souk Larbaa .Après avoir arrêté ses études en 2°année du secondaire, ses parents l'envoient à Tiflet chez des amis(1965). C'est le début des années 60, et pendant 3 ans, il arrive à se faire recruter dans les chantiers de la Promotion Nationale. Il exerce par la suite le métier de soukier de fruits et légumes

²¹⁷- Appréciation du caïd de l'arrondissement, du cheikh et des deux moqadmines de Hay Rachad.

avant de devenir maquignon dans les souks de la région. T. se mariera en 1970 avec une fille originaire des Khzazna (tribu voisine). Les relations tissées dans le cadre son travail le font approcher des milieux de l'Istiqlal et surtout, lui permettent d'obtenir la gestion d'une boulangerie à Casablanca. Cette expérience de 3 ans (1981-1983) se terminera assez rapidement, et T. s'installera de nouveau à Qotbyines, mais, en tant que coiffeur.. Durant toute cette période il restera le fer de lance d'un petit groupe qui traduira les revendications collectives et négociera avec les autorités. Pour les dernières en date, il décrit ainsi son action : " pour obtenir l'assainissement, après les nombreux refus de la municipalité, on a décidé d'aller faire un sit-in en face de la résidence du prince héritier. Le bruit a alors couru de mon arrestation, mais en fait, le caïd est venu me voir, m'a menacé avant de me proposer qu'on consulte d'abord le gouverneur. On s'est organisé et ce sont 24 personnes qui se sont déplacées à Khemisset. On n'a pu voir alors que le secrétaire général. On s'est remobilisé pour aller plus nombreux encore, mais finalement je suis parti avec 4 autres personnes (B. l'épicier, originaire des Doukkala, C. le couturier/taleb des Jbala, A. un Zemmouri retraité des Eaux et Forêts, et un Qotbi instituteur) en voiture. On n'a pu avoir qu'une promesse de rendez vous avec le gouverneur. C'est alors que par l'intermédiaire de l'association des militaires on a pu faire parvenir une lettre à la princesse. Par la suite, une inspection est venue de Rabat. Mais on n'a pu avoir l'assainissement que bien plus tard. Maintenant, on a toujours notre association, celle qui a construit la mosquée du quartier. On n'a pas de logement pour l'imam (le clerc) et j'ai été discuter avec le nadir (représentant local du département des affaires religieuses) car les 700 Dh qu'ils lui donnent ne lui suffisent pas. J'ai été chez Ichou (élu du quartier et adjoint technique au Pachalik) qui m'a fait les plans d'un logement et on a déjà fait la collecte pour les matériaux de construction. Le caïd a donné son accord, mais on attend toujours l'autorisation du président. Celui-là ne veut pas la donner. On va attendre le prochain ! " T. a un rôle central dans l'action de ce groupe de leader car il occupe aussi un lieu stratégique ; une ancienne baraque située en face de la mosquée et qui lui sert de salon de coiffure et de lieu de rencontre. Ici, aucune convention, chacun y amène quelque chose pour faire le thé en permanence, on s'y retrouve avant et après la prière.

2/ "Ch. est né en 1943 à Aouf Qraoucha dans la Commune Rurale de Ain Dfali (Jbala). Dès l'âge de 13 ans, il est envoyé à Béni Messara pour parfaire ses connaissances coraniques. A 16 ans il est recruté en tant que taleb dans un douar de la tribu des Qotbyines. Après trois ans passés au douar, Ch., qui est aussi couturier, tente l'expérience de l'exode vers Tiflet. Il arrive en 1962 à Douar Qotbyines et loue, puis achète une parcelle de 80 m² dans laquelle il loge et confectionne des habits. En 1964, il revient se marier dans son douar d'origine et amène sa femme avec lui. A Douar Qotbyines, Ch. a toujours participé à tous les événements de la vie du quartier. C'est d'ailleurs lui qui s'occupe de collecter l'argent pour assurer les cérémonies des funérailles, ou même de les organiser lorsque la famille du défunt est indigente.

Sympathisant istiqlalien, il se laissera convaincre par le responsable du parti pour se présenter aux élections locales. Une fois élu, Ch. juge de façon négative son expérience au sein du CM. Il n'a pas pu, au cours de son mandat, répondre aux multiples demandes des populations de son quartier. En 1983, le futur Président du CM lui fait appel. Il refuse. Dorénavant il situera davantage son action dans toutes les démarches des

populations pour les demandes d'équipement, au sein du bureau de l'amicale pour la restructuration ou dans le comité d'organisation de la mosquée du quartier (1992).

Sa relation à son milieu d'origine reste vivace. Si une partie des terres laissées en héritage à la mort de son père lui a permis de construire son logement à Hay Rachad (1988), il n'a pas abandonné pour autant l'agriculture au "bled". Son beau-père s'occupe de son patrimoine laissé sur place et il continue à y faire quatre à cinq visites par an. Il a aussi "marié" son aîné (24 ans) au bled où il a encore ses frères et ses beaux parents. Et si ses enfants, dit-il, se sont habitués à la ville de Tiflet qu'ils ne voudront pas quitter, pour lui, une retraite au centre rural de Ain Dfali (à cinq kilomètres de son douar) serait l'idéal.

Ces éléments extérieurs agissent ainsi comme des agents bénéficiant de la distance par rapport au groupe ethnique d'origine, une distance qui donne cette qualité de l'étranger ; on connaît peu de lui. Mais, cet étranger a été adopté. Les Zemmours ne forment-ils pas un groupement historique dont la qualité de membre était acquise par le port d'arme en commun !

La seconde caractéristique de ce groupe reste l'ancienneté dans le quartier. C'est ainsi que toutes les personnes citées ont résidé dans le quartier avant sa restructuration.

Enfin, il est intéressant de noter la profession de ces leaders. Parmi eux, émergent plusieurs retraités militaires, anciens du quartier, parmi lesquels l'administration a recruté les premiers relais pour la formation de l'amicale chargée de représenter les populations pour la restructuration. Ces derniers sont surtout respectés pour leur action ante. Ils sont aussi, ceux qui sont toujours présents sur le terrain, qui vivent le quartier au quotidien. Mais leur capacité de mobilisation reste faible.

Un second groupe recoupant ce dernier, concerne les commerçants. Il s'agit essentiellement d'épiciers, jouant un rôle économique important parmi cette population indigente. Une véritable clientèle arrive à être constituée quand d'autres compétences sont mobilisées. Le troisième groupe concerne enfin l'artisanat de service ; coiffeur, couturier, transporteur arrivent à monnayer aussi leurs services vis à vis de la population. Le paiement se fait toujours par crédit, les démunis sont pris gratuitement.

Ces différentes catégories socio professionnelles montrent surtout l'absence d'instituteurs ou de fonctionnaires. Même si on sait qu'un instituteur se trouve parmi le groupe qui va contacter les autorités, rédiger une requête ou une pétition, on ne le cite pas parmi les véritables représentants du quartier. Le "savoir" est demandé, mais pas celui qui finit par créer la distance. Ces leaders sont véritablement des personnes qui vivent dans le quartier et y exercent leur métier. Ils ont la capacité de traduire les demandes et de les porter.

Le cas des Qotbyines interroge aussi quant à la place des autres lieux de mobilisations, situés en dehors du groupe des anciens. En effet, les focus group réalisés avec la participation de jeunes diplômés du quartier ont donné lieu à des débats acharnés sur la marginalisation des jeunes par les anciens. L'activité d'une association culturelle et sportive du quartier créée en 1999 connaît de grandes difficultés dues à son boycott par les anciens ; outre le refus de l'aider matériellement, ces derniers s'opposent aux activités d'alphabétisation. "Que ceux qui ont déjà leur diplôme travaillent et trouvent un emploi avant de vouloir nous apprendre à lire et à écrire !" . Cette situation n'est pas propre à Qotbyines, elle a entraîné ici une baisse des possibilités de mobilisation par cette association. D'autres lieux émergent aussi, comme les réunions hebdomadaires d'un groupe de Tabligh, mais nos investigations n'ont pas encore touché ces nouveaux

lieux de mobilisation qui concernent davantage de jeunes. Ce sont là des prémisses à l'apparition de nouveaux acteurs dans un système de représentation jusque là monopolisé par les anciens.

Conclusions

Ce quartier nous interpelle quant à la consistance du “ nous ” dans l'action collective. Les appartenances rurales sont sans cesse mobilisées, parfois instrumentalisées politiquement, mais ce qui forme le groupe reste bien des conditions de vie communes, des aspirations et des besoins communs. Les “ étrangers ” à la communauté ethnique de base ont pu s'imposer même politiquement. Nous sommes bien face à des territorialités émergentes où la place des appartenances rurales s'estompent pour occuper “ un potentiel ” mobilisable.

Ce cas nous révèle aussi, si besoin était, toute la place qu'occupe le religieux dans les sociabilités, et au delà, dans la mobilisation des populations et dans l'émergence d'une élite de proximité qui puise une grande partie de sa légitimité dans la mise en place et le fonctionnement des lieux de culte. La scène politique locale reste ainsi dominée par des leaders ayant un fort enracinement dans le quartier. Mais elle néglige toute participation des jeunes. Cette situation informe alors sur les prémisses d'un “ réservoir ” mobilisable aussi bien par les circuits intégristes informels que par des réseaux mafieux favorisant la circulation de l'argent lors des campagnes électorales.

B.2 HAY SALLAM (Kallito), SOUK LARBAA.

2.1 Voisinage, appropriations et structuration spatiale

Voisinage et restructuration

L'historique de la restructuration de Kallito (littéralement, eucalyptus ; par référence à l'emplacement de ce douar jouxtant une forêt d'eucalyptus) montre surtout une densification et un processus long mené dans un cadre informel, loin de toute contrainte forte durant plus de 20 ans (voir encadré).

Jusqu'aux années 20, les populations marocaines qui se sont installées à Souk Larbaa l'ont fait à Azib Cherkaoui près du "village"(terme local pour désigner le centre administratif et résidentiel occupé par les colons). Avec les premières vagues de migrants, les autorités coloniales les déplacèrent à "Sidi El Hefiane" sur la route de Mechraa Bel Kciri avant de les déplacer une seconde fois sur une terre collective des Tfaoutiine et Oulad Hammad (emplacement actuel de Kallito). Jusqu'en 1936 "Kallito" était constitué principalement de populations du douar des Tfaoutiine et du "douar Chleuh". On ne dénombrait alors, pas plus de 19 grandes familles de Tfaoutiine ⁽²¹⁸⁾ et 10 à 15 feux du "douar Chleuh" ⁽²¹⁹⁾ (Par référence aux premiers Soussi installés à Kallito). C'est entre 1936 et 1952 que "Kallito" connaîtra des apports de migrants (la population de la ville passera de 2750 à 7836 habitants) et une extension par le douar Tben puis Labrouziine et Lmerja ⁽²²⁰⁾. "A l'époque tout le monde avait la *Ksiba*" (bétail) nous confiait un chauffeur à la retraite (66 ans), d'où l'appellation de douar *Tben* (la

²¹⁸ - Les plus importantes étant celles de : Chqinef Miloudi (4 feux), Bchir (2 feux), Hmidat (4 feux), Sghir (1 feu), Nejjar (1 feu)...

²¹⁹ - Les plus importantes étant celles de : Assamdar, Azza, Amehmoul, Rguig, Rkha, Yacini,....

²²⁰ - Le terme de douar est utilisé par les habitants les plus anciens de Kallito pour désigner ces différents "quartiers" de Kallito et non le terme de "haouma"(quartier)

paille ; ramenée pour le bétail). Ces différents "douars" se distinguaient par une prédominance de noualas, baraques en planches ou murs de pisé. Dès 1944-1945, les autorités coloniales commencèrent "l'organisation" de ce bidonville par l'ouverture de trois artères principales (pistes) et un premier plan d'alignement. Les équipements de base concernaient alors surtout les "douars" situés au Nord, les plus près (relativement) du "village" : les Tfaoutiine, douar Chleuh et douar Tben. Pour l'eau potable, chacun de ces douars a pu bénéficier d'un puit. De même que deux bornes fontaines ont été installées à Tfaoutiine et Douar Chleuh. L'électrification connaissait la même logique. Les habitants les plus éloignés n'en bénéficieront que plus tard.

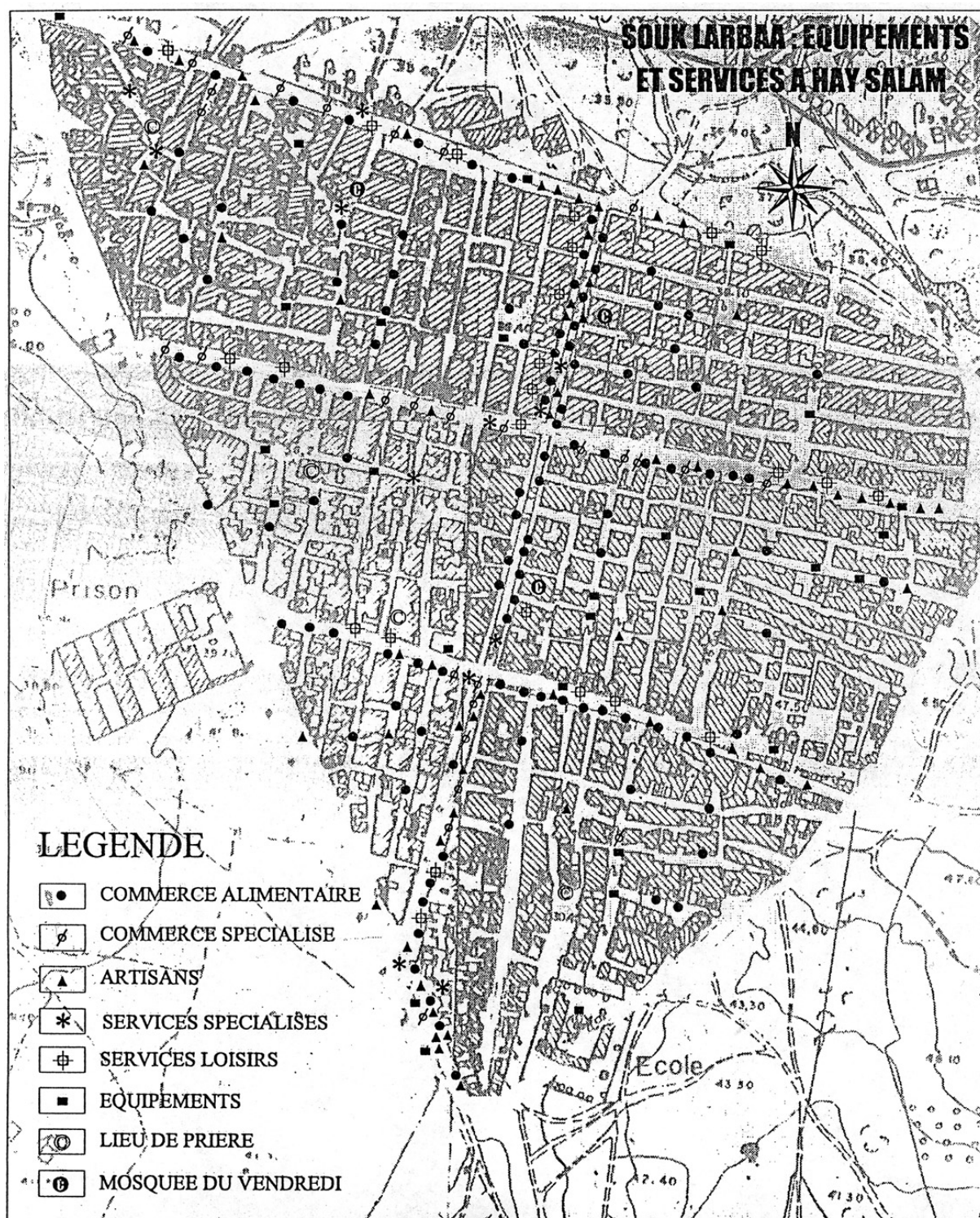
Constitué au départ par des entités ethniques (Tfaoutiine et Chleuh), Kallito restera "marqué" par le statut particulier des Tfaoutiine (premiers propriétaires du sol) et celui des premières familles (Soussi et Rharbaoui) installées (occupation de plusieurs lots, proximité de l'équipement, rôle d'intermédiaire, revente de lots et création d'un réseau de clientèle...).

En 1977, l'une des premières décisions du conseil municipal fut le changement d'appellation de Kallito (en Hay Salam) afin de notifier son "intégration urbaine".

Jusqu'au début des années 80, malgré la multiplication des demandes d'équipement, Hay Salam ne bénéficiera que d'une extension des bornes fontaines alors que cette période a correspondu au grand mouvement de durcification du quartier. Le taux d'accroissement moyen annuel de la population atteint 2,73% entre 1971 et 1982. La population est passée de 6613 habitants à 8890 habitants.

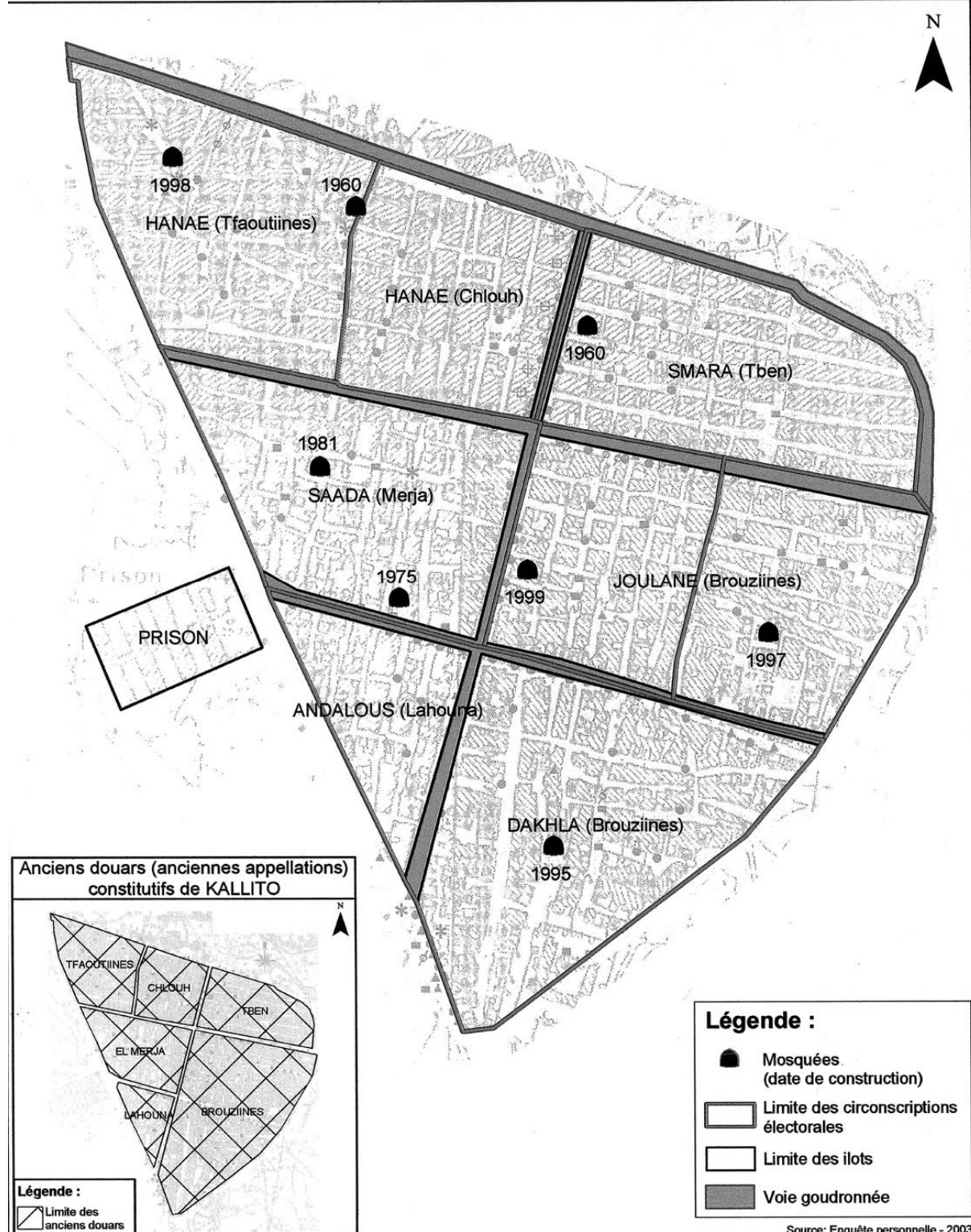
Si en 1971 la partie Sud du quartier (Brouziine et Lahouna) ne connaissait que les *zriba* (enclos) avec des constructions en pisé ou en matériaux de récupération [les seules constructions en dur se retrouvaient surtout dans la partie Nord (Tfaoutia et Chleuh) où ils concernaient quelques 37,8% des constructions], en 1982, le mouvement se généralise touchant 69% à 95% des constructions. Bidonville et constructions en pisé concernent toujours un peu plus de 20% des ménages dans les Brouziine, Lahouna ou Tben (partie Est), mais le processus de durcification a été plus qu'entamé en dehors de toutes normes d'urbanisme. N'ayant reçu aucun équipement de la part de la Municipalité et de l'Administration Centrale, les habitants ont cherché à améliorer leurs conditions de logement par eux mêmes. Les autorités locales et les services techniques ont surtout eu une approche sécuritaire : les constructions ont respecté l'alignement sur les voiries principales, l'électricité et les bornes fontaines concernent toutes les parties du quartier, la partie Sud reste toujours sous-équipée par rapport à la partie Nord, mais le faible taux de branchement s'explique davantage par l'indigence de populations fraîchement installées dans le quartier.

En 1979-1980, l'ampleur du mouvement de construction a poussé les différents acteurs à réagir pour un meilleur contrôle qui passe par une restructuration du quartier. Le Président du CM, alors vice-président du Conseil Provincial de Kénitra, est intervenu auprès de la Délégation Provinciale de l'Habitat pour une plus grande implication de sa part. La Délégation de Kénitra, alors dans le grand mouvement de restructuration des bidonvilles (recommandations de Vancouver en 1976 ; projets Saknia, à Kénitra - Douar Doum à Rabat - Borj Moulay Omar et Sidi Baba à Meknès avec appui financier de la Banque Mondiale et de l'USAID) a pu trouver le financement nécessaire pour introduire les canalisations principales du réseau d'assainissement après l'établissement d'un schéma de voirie (sommaire) dès 1980.



Source : Enquête personnelle

ILOTS, CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES ET MOSQUÉES DE HAY SALAM



Le passage de la Division de l'Urbanisme au Ministère de l'Intérieur va correspondre à la réalisation du "Projet d'Aménagement et de Restructuration du quartier Hay Salam" (Hana, Saada, Andalous) en 1985-86 par deux techniciens : l'un de la Division de l'Urbanisme (D.U) de Kénitra, l'autre de la Municipalité de Souk Larbaa. Parallèlement à la réalisation de ce projet, une opération de recensement a été réalisée dans cette 1ère tranche.

Le Conseil Municipal a décidé à coopérer avec la Division de l'Urbanisme. La réalisation du réseau d'adduction d'eau potable (A.E.P) a été l'occasion pour demander une contribution financière aux bénéficiaires et pour appliquer une procédure de régularisation qui exige du bénéficiaire le respect des recommandations d'une commission (technique) mixte (D. U. - Municipalité) avant tout octroi d'autorisation de branchement.

C'est en 1989-1990 que la restructuration avec une procédure d'alignement et de contrôle des constructions va être exécutée par la Division de l'Urbanisme de Kénitra et les services techniques de la Municipalité. Les plans d'alignement étant réalisés conjointement, la procédure de leur mise en application sur le terrain va suivre le même chemin. . En Février 1997, le nombre de branchements réalisés par les services de l'ONEP était de 2222 (y compris les locaux à usage commercial). Ils estimaient à quelques 250 le nombre de ménages non branchés car nouvellement installés ou indigents ⁽²²¹⁾. Rapportés au nombre de ménages en 1994 (2501) le taux de branchement dépasse ainsi les 80%. Un chiffre analogue à celui fourni par les services de l'Office National de l'Electricité (ONE) pour l'électricité. Les années 90 ont correspondu à une période d'équipement définitif des logements et à une première reconnaissance du bénéficiaire dans ses droits fonciers. Cette double caractéristique se répercutera sur le foncier par son renchérissement d'une part et par les conflits qui lui seront sous-jacents d'autre part.

La régularisation foncière et l'équipement du quartier qui ont suivi n'ont que peu altéré un processus qui a induit de faibles déplacements de populations. Cette caractéristique, ajoutée à celle de l'ancienneté d'une grande partie de la population dans le quartier se retrouvent dans les appréciations faites sur " le rapport à l'ancien ".

Ici, certains évoquent certes des liens de solidarité plus forts par le passé, ou le poids des personnes âgées dans l'organisation du quartier, mais ces aspects restent encore cités comme une donnée de ce quartier populaire " chaabi ", où on " *se retrouve entre nous, on se reconnaît entre voisins, à la différence des quartiers (réglementaires) des fonctionnaires sans âme, dont les habitants vivent cloisonnés chacun chez soi* " " Ici, on se rassemble le soir près des maisons, les voisins se regroupent et discutent alors qu'à Hay Hind les habitants vivent cloisonnés " (Bsa3) " Hay Hind n'est pas un quartier populaire comme ici, les gens ne se connaissent même pas. Vous pouvez vous faire assassiner dans l'anonymat le plus total " (KhHc3). Il en est de même pour l'appréciation de la composition sociale du quartier. Si la pauvreté est citée comme une donnée principale, on est fier de passer en revue toutes les personnes " importantes " qui ont habité le quartier (avocat, commissaire...). L'hétérogénéité sociale et la dislocation du tissu social (le tfartik) n'est pas déclinée comme une caractéristique de la situation actuelle. A Kellito, la restructuration et l'équipement du quartier ont été réalisés de manière progressive, sans trop de chamboulements sociaux. L'appréciation qui en est

²²¹- Service ONEP - Souk Larbaa.

Les branchements "sociaux" sont payables sur 5 ans ou 22 trimestres sur la base de 100 DH à 126 DH par trimestre.

faite par les personnes interrogées est éloquent. Le passé, avec les distributions d'eau par bornes fontaines est fortement décrié (longues files d'attente de 3 à 4 heures, disputes...). Les seules dispositions prises consistaient en une organisation de la distribution d'eau (placement des femmes par ordre d'arrivée) par 3 femmes payées à la journée. On souligne davantage les disputes permanentes que les rencontres et autres liens occasionnés en ces lieux. Le branchement à l'eau et à l'électricité a été ressenti comme une libération d'un fardeau, même si les plus pauvres n'hésitent pas à souligner l'intérêt d'une eau autrefois fournie gratuitement. A cet ensemble, l'éclairage public est apprécié dans une nouvelle situation où *“ on se sent plus en sécurité ”*. Enfin, disent certains, *“ on a reconnu notre existence ”*. Plus que tout, c'est bien cette dernière appréciation qui montre l'importance de l'intégration par l'équipement. Une situation qui tranche avec celle des Qotbiyines.

Au-delà des transformations physiques qu'entraîne la restructuration, ce qui regroupe bien ces deux cas reste bien *“ l'intégration par l'équipement comme un droit à l'urbain ”*.

A Kallito, la densité du bâti ne permet que peu d'extension sur les espaces limitrophes externes. Seul subsiste le grignotage de la voirie par les jardinets dans des raquettes. Une pratique fortement réprimée dernièrement par les autorités locales, alors que les populations y trouvent là des espaces de rencontre entre voisins. C'est bien là que les femmes âgées restées au foyer discutent ou s'entraident pour nettoyer le blé.

Le derb (ruelle) constitue un lieu où les femmes se concertent entre voisines pour porter en groupe ou individuellement les ordures ménagères sur la grande route goudronnée. On veut garder sa rue propre.

Les appréciations sur les relations de voisinage restent quant à elles très controversées suivant les interlocuteurs, mais aussi suivant l'îlot de quartier concerné. Ceux ayant reçu récemment les nouveaux flux de population migrante montrent surtout des réponses où le *“ tikar ”* (mise à distance) est demandé, alors que dans les anciens îlots, les femmes revendiquent davantage la solidarité et l'entraide entre les voisines. Au delà des prêts d'ustensiles de cuisine, d'ingrédients ou de gardiennage des enfants, les voisines interviennent aussi pour aider une vieille veuve dont le seul enfant est en prison, pour se rendre visite en cas de maladie, pour aider dans les cuisines à l'occasion d'un mariage ou pour préparer le manger lors des funérailles.

Malgré des situations entre voisins parfois conflictuelles (autour des surélévation...) l'ancienneté et la stabilité des populations de certains îlots a permis aussi le maintien de relations de confiance dans un milieu de pauvreté. C'est comme cela que s'organisent les *“ tontines ”* ente 5 à 7 femmes du quartier pour des sommes de 25 dh à 50 dh par semaine. Mais pour se faire, leur organisation reste davantage marquée par les affinités ou par les liens familiaux à l'échelle du quartier.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

QuickTime™ et un décompresseur
Photo - JPEG sont requis pour visualiser
cette image.

Kallito ; formation d'une identité spatiale collective et structuration de l'espace

La territorialisation ferait appel à une appropriation du territoire à travers des pratiques et des valeurs communes au groupe résident. Elle se construirait sur la base d'une identité spatiale collective. Plusieurs éléments militent pour interroger cette "identité spatiale collective" à Kallito. Certes, "la création symbolique a besoin de supports spatiaux pour se cristalliser, elle postule l'historicité ... pour qu'il y ait de la signification, pour qu'il y ait accumulation qui sert de point de repère aux uns et aux autres, il faut que le temps passe" ⁽²²²⁾. Le débat sur les banlieues et les villes nouvelles en Europe a pu mettre en exergue cette nécessaire historicité (l'émergence du symbole nécessite le temps), la possibilité d'un langage commun sur le lieu, le blocage du processus de symbolisation (absence de capital culturel, de conventions et d'acquis applicables aux espaces anciens), le décalage entre mémoire sociale et mémoire collective ⁽²²³⁾. Autant d'éléments que nous pouvons reprendre dans le cas de Souk Larbaa et de Kallito : caractère récent de l'urbanisation, discontinuité par rapport à une mémoire collective qui s'enracinerait dans un espace, une temporalité et un groupe social particulier. Kallito s'est d'abord formé sur une partie d'un territoire tribal et d'une collectivité ethnique ayant des droits particuliers. Cet espace a connu des regroupements de population par vagues successives jusqu'à constituer plusieurs douars juxtaposés dans un même espace (Tfaoutia, Chleuh, Merja, Brouziine). Parallèlement à un ordonnancement de l'habitat et à la durcification, Kallito a continué d'une part, à recevoir des migrants du Haut Rharr, d'autre part à intégrer des couches sociales plus diversifiées (petits fonctionnaires...). Kallito a même accueilli des bidonvillois d'un autre quartier de la ville dans les années 90. Pourtant, malgré des apports permanents de populations, et à l'instar de ces banlieues de Genève ou de Paris, plusieurs lieux (l'école, les fêtes, la vie religieuse, la lutte pour l'équipement du quartier,...) émergent en tant que lien social en formation, en tant que lieux d'émergence d'une nouvelle mémoire collective. Comme le souligne P. Amphoux "Au lieu que les cadres (de la vie sociale) puissent avoir quelques référents dans un passé, ils sont totalement reconstruits, non point dans un système d'appartenance, mais dans un système de signification qui renvoie à l'invention d'une mémoire" ⁽²²⁴⁾. La mémoire collective serait alors en perpétuel remaniement : "la mémoire du groupe se reforme sur les opérations de changement, et prend comme thème les opérations de changement. Elle est en quelque sorte rythmée par les opérations de changement qui, dans leurs différentes phases, servent de point de repère. Donc, au lieu qu'on ait comme dans une société traditionnelle, des cadres sociaux de la mémoire qui se réfèrent aux cérémonies, au sens de Halbwachs, servant de point commun entre les individus, on a là, au contraire, le changement lui-même comme thème de la mémoire collective. On se repère dans le temps à travers les différentes phases du quartier" ⁽²²⁵⁾. Rien n'est plus vrai dans un quartier ayant connu une totale métamorphose par sa durcification et les différentes étapes de son équipement : un processus qui a duré plus de 30 ans ! Les repères dans le temps sont bien : "la période Zyari" et l'arrêt du paiement du loyer pour la terre, "la période Kraimi" et l'assainissement, "la période Boughafour" et l'eau potable, les années

²²²- in "Villes, espace, valeurs" débat autour du texte de Jean DUVIGNAUD "Relecture d'Halbwachs : représentations collectives et valeurs de l'espace" P154.

²²³- P. AMPHOUX "Mémoire Collective et Urbanisation" in "Villes, espace et valeurs" (P251) sous la Direction de J. L. GOURDON / E. PERRIN / A. TARRIUS. L'Harmattan : Plan Urbain, Paris 1995.

²²⁴- P. AMPHOUX op. cit. P254.

²²⁵- P. AMPHOUX - op. cit. P254.

90 et la régularisation ... La mémoire collective se construirait sur la base de ces différentes étapes qui représentent une lutte et un vécu communs. Ici, le groupe des anciens, formé par les membres compétents des plus anciennes familles des douars Chlouh, Tfaoutiynes ou El Merja, intervenait auprès du président de la commune ou des autorités locales au nom de l'ensemble de la population de Kallito.

Au delà des étapes de cette restructuration (A.E.P, assainissement ...), les îlots d'habitation et les grandes voies de circulation ont connu une véritable appropriation par les populations résidentes : les équipements assurant la vie collective ont d'abord été le fait des populations. Bien avant l'école et le dispensaire, Kallito avait son "hamam" (bain maure) (1954), ses lieux de prière et ses épiceries. De même, autour de l'accès à l'eau potable, la fréquentation régulière d'un point d'approvisionnement collectif dont l'accès est réglementé (bornes fontaines) a marqué pendant longtemps (jusqu'en 1993) un ancrage territorial des usagers, avant le raccordement individuel généralisé ⁽²²⁶⁾.

Les autres lieux d'émergence d'une territorialisation s'affirment à travers la répartition des différentes activités de service et de commerce. Ainsi, 232 locaux ont pu être recensés le long des trois artères qui structurent le quartier. Ils représentent plus de 73% du total des locaux que compte le quartier (316). Une hiérarchisation des services s'est faite : l'intérieur des îlots regroupe les services de proximité (épiceries, four, jardins d'enfants), les trois voies principales occupent des activités de services (plombier, menuiseries, coiffeurs, mécaniciens ...) des dépôts (matériaux de construction, produits agricoles) et quelques commerces spécifiques. Une certaine centralité s'opère au niveau de la voie centrale qui occupe les deux mosquées du Vendredi et les services les plus rares (pharmacie, studio photo, crèmerie, café, salles de jeux ...).

La multiplication des activités de service et de commerce à Hay Salam montre au niveau de leur type une répétition de standards urbains déjà observés dans des quartiers populaires issus de lotissements réglementaires. Il s'agit dans les années 90 des téléboutiques, salles de jeux (billard, ...) crèmeries et café avec téléviseur muni d'une antenne parabolique, salles d'arts matériaux ... Hay Salam a connu un brassage de population de plus en plus important. Des éléments des couches moyennes intermédiaires y trouvent refuge (petits fonctionnaires, épiciers ...) surtout depuis la régularisation des années 90. Cela se traduit dans la multiplication de certains services spécifiques comme les jardins d'enfants - en fait des petites garderies à domicile - dont on a pu dénombrer onze établissements (ouverts, dans leur majorité à partir du début des années 90). Il en est de même pour les autres services ayant fait l'objet d'une autorisation administrative. Avec plus de 300 commerces et services, Hay Salam a pu créer les moyens de son propre auto-entretien. Malgré leur faiblesse économique (peu d'emplois, faiblesse de la productivité et des revenus générés) ces activités participent à une plus forte intégration du quartier dans la ville, principalement les activités de service liées à la construction et à l'habitat (menuiserie, plomberie, électricité...). Plus que cela, Hay Salam s'affirme de plus en plus comme le lieu d'animation nocturne de la ville. C'est là que les vendeurs d'alcool informels ("guerraba") ont élu domicile, agissant en étroite relation avec les maisons closes de l'îlot d'El Andalous.

²²⁶- Cet aspect n'a pas été approfondi ici, car il relève déjà d'une situation pré-existante difficile à reconstituer. L'importance de la relation à l'eau dans l'ancrage territorial des usagers a bien été étudiée par Béatrice ALLAIN. EL MANSOURI ("L'eau et la ville, le cas de la Wilaya de Rabat-Salé" Thèse de Doctorat de Géographie. Université de Poitiers - 1996 -) qui révèle surtout une tendance à la déterritorialisation dès que se fait l'intégration au réseau d'eau potable avec un raccordement individuel à domicile et payant. "L'eau potable devient alors perçue comme un bien matériel, marchand "déconnecté" du lieu qui la produit" (B. ALLAIN EL MANSOURI : "La politique de l'eau et ses effets territoriaux au Maroc" -in colloque IRMC "Villes et Territoire" à paraître). op. cit.

Ainsi une structuration d'ensemble suivant un axe principal et deux axes secondaires regroupant les principales activités commerciales et de service permettent de donner au quartier une certaine centralité, les équipements publics structurants étant soit absents, soit à la marge (l'école, la prison, la moqataa (l'arrondissement regroupant l'agent d'autorité et quelques services municipaux)).

Kallito, devenu Hay Salam ²²⁷ s'est bien formé une identité spatiale collective à travers des luttes et un vécu commun à une population et une structuration/appropriation de l'espace particulière dans la ville. Il présente ainsi les caractéristiques d'un territoire formé par le bas, inséré aussi dans des limites administratives (52%, 40% puis 28% des élus du conseil municipal entre 1977 et 1997) lui conférant un réel pouvoir dans la ville.

Nouvelles appropriations et structuration spatiale

Au delà de ce qui fait l'unité de ce quartier, sa structuration a aussi donné lieu à de nouvelles appropriations : on assiste de plus en plus à une instrumentalisation politique des anciennes appartenances cherchant l'éclatement du quartier en plusieurs unités socio spatiales autour des mosquées et des circonscriptions électorales.

Pour comprendre la nouvelle structuration spatiale, il faut revenir sur la naissance même du *quartier formé par un regroupement d'anciens bidonvilles durcifiés*. Chaque bidonville avait ses spécificités ethniques et sociales. Les premiers bidonvilles installés le plus près de la route les reliant au village (au reste de la ville) ont bénéficié de l'électricité et des premières bornes fontaines dans les années 50 (Chlouh, Tfaoutiynes, Tben). Les bidonvilles qui s'y sont adjoints progressivement (Brouziynes, et Merja, Lahouna) sont restés sans équipements et n'ont reçu les premiers équipements que dans les années 90. Ils ont formé les marges de ce regroupement de bidonvilles.

Avec la restructuration, les nouvelles appellations recouvrent encore cet ordre ancien. Les îlots El Hanae, Smara et Saâda regroupent les anciens bidonvilles Chleuhs et Tfaoutiynes. Leur population est très ancienne, c'est là aussi que les couches moyennes sont installées : on y recense beaucoup d'étudiants chômeurs, des commerçants, soukiers... les autres îlots Joulane, Dakhla, et El Andalous connaissent un renouvellement plus important de leur population (²²⁸). La pauvreté et le taux de chômage y est plus fort. L'îlot d'El Andalous s'est même singularisé comme " îlot des prostitués " situé en face de la prison civile.

Cette caractéristique de la structuration actuelle du quartier va marquer les réponses des habitants et leur appréciation des relations de voisinage ou des appartenances.

Outre la structuration d'ensemble décrite précédemment, le quotidien se vit beaucoup dans l'îlot. Les démarches des populations vis à vis de l'équipement se font de plus en plus dans ces espaces plus restreints et plus appropriés.

²²⁷ Les appellations n'étant jamais fortuites, elles changent suivant le contenu même du discours de nos interlocuteurs. Tout rappel du passé fait référence au douar ; douar Kallito. Toute " normalisation " du quartier, signifiée essentiellement à travers son équipement en eau, électricité et assainissement lui donne le statut de quartier : Hay. Cette question posée en termes de différenciation entre les établissements humains faisant partie de la ville et ceux qui en seraient exclus nous a valu des réponses claires. Le plus grand quartier périphérique de la ville est encore considéré comme rural, puisque ne possédant pas les services de base minimum. En dehors de toutes les réponses conjoncturelles sur le type d'emploi et les activités dominantes, le paysage ou le mode de vie dans chaque milieu, l'intégration à la ville passe d'abord par ces services. Mais, au niveau des appellations, on affirmera dans un même discours la " marginalisation ", la pauvreté et la solidarité dans ce quartier populaire à travers le référentiel au douar, pour ne déclarer celui de hay que pour insister sur la présence de couches moyennes et de personnes bénéficiant d'un certain niveau d'instruction dans le quartier, ou pour le comparer aux quartiers sous-équipés. L'usage de ces deux appellations montre bien une situation d'entre-deux que vivent aussi bien les familles les plus pauvres que celles qui sont plus pourvues. Une situation qui ne manque pas de se répercuter sur l'usage qui en est fait tout au long de ce texte.

²²⁸ - Les autorités locales y ont même relégué (à Joulane) une partie des habitants d'un bidonville du centre de la ville.

C'est comme si, une fois acquis les principaux équipements, chaque groupe s'est rétracté au niveau de son îlot (rôle des mosquées). Jusqu'en 1995, l'ensemble de la population du quartier se retrouvait dans les deux mosquées du vendredi des Chlouh et de Smara, toutes deux situées non loin de l'avenue principale dans la partie Nord du quartier (regroupant les populations les plus anciennes du quartier). Cette situation reflétait bien toutes les démarches collectives menées par un groupe des anciens dominé par les résidents de ces îlots et agissant au nom de l'ensemble de la population de Kallito.

Chaque membre de l'ensemble de la collectivité de Kallito participait alors au paiement de l'un ou l'autre des *taleb* et à l'entretien de l'une des deux mosquées du Vendredi. Il y avait en plus des salles de prière dans les îlots.

Le rôle de ces anciens qui parlent et agissent au nom de l'ensemble de la population de Hay Salam pour revendiquer les équipements se trouve actuellement limité aux demandes d'amélioration du système de ramassage des ordures ménagères et de régularisation foncière. Les personnes interrogées mesurent de plus en plus ce recul à travers la faible mobilisation pour asphaltier les rues du quartier. La vie politique semble s'être cantonnée autour de circonscriptions électorales épousant plus ou moins les contours géographiques de ces anciennes unités socio-spatiales que constituaient les douars Chlouh, Tben... autour desquelles se sont cristallisées des revendications d'autonomie d'une collectivité (" *Jmaa* "), matérialisées dans la mosquée du vendredi , son entretien et la prise en charge du *taleb* par la collectivité.

Appellation nouvelle de l'îlot électorales	Appellation ancienne du douar	circonscriptions
Hanae	Tfaoutiynes	cir 19 (Salhia)
	Chlouh	cir 20 (Badoui)
Smara	Tben	cir (Lahlou)
Saada	El Marja	cir(Benaissa)
Andalous	Lahouna	cir (Smina)
Dakhla	suite des Brouziynes (vide)	
Joulane	Brouziynes + vide	cir (Karara) cir (Dalil)

L'instrumentalisation politique se retrouve clairement dans les cas des deux plus anciens douars (Tfaoutiynes et Chlouh) regroupés au sein du même îlot (Hanae), mais dans des circonscriptions électorales différentes. Si la population des Tfaoutiynes s'est contentée pendant longtemps d'une salle de prière tout en participant au *chart* de la

mosquée du Vendredi située dans l'ancien douar Chlouh, cette situation va changer en 1998, avec la construction de leur propre mosquée du Vendredi. Chaque ancien douar se retrouve alors dans une circonscription électorale individualisée et gérant sa propre mosquée. La compétition autour des lieux de culte n'est plus à démontrer, mais elle prend ici une dimension particulière qui rappelle les situations rurales décrites dans le Haut- Atlas central et occidental²²⁹

La même situation se rencontre dans l'îlot Joulane, composé d'une très faible partie des anciens Brouziynes, mais surtout de nouveaux arrivés. Cet îlot, recouvrant deux circonscriptions électorales ayant chacune une salle de prière (1973 et 1983), a fini par avoir 2 mosquées du vendredi en 1997 et 1999. Les autres cas se retrouvent avec le même scénario, sauf que la circonscription électorale prime. Dakhla et Andalous sont deux îlots au sein d'une même circonscription ; c'est l' élu même de cette entité qui a créé en 1997 la mosquée du Vendredi dans l'îlot où il réside (Dakhla) au détriment de son concurrent direct (ancien élu de 76 à 92) incapable d'imposer une mosquée du vendredi à Andalous.

Les lieux de culte forment ici les véritables lieux de la compétition politique. C'est la jmaa de la mosquée qui désigne le candidat de la circonscription.

Aux dires mêmes des élus de Joulane ou des Tfaoutiynes, *“ Les anciens ont encore beaucoup de poids, le groupe²³⁰ des salihine(bienfaiteurs) qui fait fonctionner la mosquée reste central dans la désignation du “ candidat de la jmaa ” et dans son élection. Ils “ gèrent ” la solidarité et la bienfaisance dans le quartier ”*. C'est là aussi ce qui fait leur force et qu'ont compris tous les candidats aux élections locales. Dans la majorité des cas, soit l' élu a l'approbation du groupe pour sa réélection, soit le groupe décide son remplacement et recherche des candidats potentiels. Plusieurs élus nous ont confirmé avoir été approchés par des membres du groupe pour se porter candidat (Tfaoutiynes, Chlouh), d'autres ont cherché et négocié son appui (Joulane).

2.2.Fréquentation des lieux, pratique de la ville, et appartenances :

La (les) territorialité(s) reste(nt) marqué(es) par le degré de stabilité du groupe concerné, son ancienneté dans la ville, dans le quartier, son itinéraire migratoire..

Ainsi, Kallito se distingue par l'ancienneté de sa population, l'importance de celle née sur place, et la faible part des nouveaux arrivés. Des caractéristiques (1994) que confirme notre échantillon formé de 97 ménages (2003).

La mobilité résidentielle ne concerne plus que 3% des ménages alors que les “ retournés ” restent plus nombreux (11,3%), reflétant ainsi une double tendance ; celle de la stabilisation de la population d'un côté et celle de “ réceptacle ” d'une partie de la population Rhabaoui “ exclue ” des grandes villes (Outre trois étudiants de notre échantillon, le reste de ces “ retournés ” concerne des personnes ayant exercé des petits métiers, des maçons et des chômeurs allés à la recherche de travail à Casablanca, Rabat, Tétouan, Kénitra, Fes ou Meknès). Ancienneté dans l'urbain et passage par la grande

²²⁹ Voir “ Etude des systèmes d'organisation communautaire chez les Mgouna ” projet de développement communautaire du haut atlas central MOR/92/010. PNUD/DAR. Réalisée par Ait Hamza Mohamed, iraki aziz et Tamim Mohamed, 1995.

également, “ Participation des populations et développement rural au Maroc ” PNUD projet MOR/92/053 par Iraki aziz, Tamim Mohamed et Tozy Mohamed, 1994, “ Projet d'aménagement de bassins versants de Lakhdar et du Msoun , étude socio-spatiale et institutionnelle ” MARA/FAO/IAV Hassan II, Iraki Aziz, , Tamim Mohamed ,Tozy Mohamed et Mahdi Mohamed, Juin 1995

²³⁰ Le terme utilisé par nos interlocuteurs est celui de *chabaka*, par référence à un réseau constitué de personnes au comportement irréprochable, de véritables marabouts.

ville vont imprégner la fréquentation des lieux et les pratiques de la ville des populations de ce quartier. Des réseaux de relations touchant un large champ urbain (plusieurs villes du pays) ont eu le temps de se former, de même que des “ habitudes urbaines ” ont émergées (voir infra).

Concernant les lieux les plus fréquentés par les hommes, la mosquée du quartier, et plus particulièrement celle de l’îlot du quartier, revient dans 61% des réponses des personnes interrogées ²³¹. Cette fréquence dépasse largement celle de la pratique du café (27,5%) qui concerne aussi bien des lieux situés dans le quartier réglementaire voisin (Hind) “ *qui bénéficie de cafés mieux équipés que ceux de Kallito* ” que ceux du “ village ” (terme utilisé par la population pour désigner le centre ville, par référence au premier noyau , village des colons).

Ce dernier est par ailleurs fréquenté aussi bien pour ses services administratifs, ses quelques services rares, que pour la recherche de travail ou la ballade.

Dans les relations de visites familiales ou d’amis, le village n’est que très rarement cité. Même le rapport avec des personnes résidant d’autres quartiers de la ville reste exceptionnel. L’ensemble des visites des populations du quartier se fait à des membres de la famille, des voisins, d’anciens voisins ou collègues qui habitent aussi le quartier. Ce dernier semble avoir constitué le lieu à partir duquel les différents membres de la famille, une fois séparés, se retrouvent dans des logements distincts. Ceci peut s’expliquer aussi par les facilités d’acquisition de logement pour les familles les plus anciennes, ayant les relations nécessaires pour intercéder auprès des institutions “ compétentes ” au profit de leurs parents et amis.

Ici, même la relation domicile / travail reste marquée dans une majorité de cas par des métiers et/ou des activités exercées au sein même du quartier. Il s’agit aussi bien des commerçants et artisans que des retraités qui représentent plus de 40% de notre échantillon. A considérer la grande part de chefs de foyers sans emploi (34% au moment de l’enquête) qui restent dans le quartier une partie de la journée, on mesure l’importance du temps passé par les hommes dans le quartier même.

Dans ce quartier, les lieux fréquentés par les hommes paraissent fortement renforcer le quartier comme lieu du quotidien “ non abandonné aux femmes et aux vieux ”. Cette forte présence des hommes dans le quartier durant toute la journée reste à corrélérer avec la fréquentation d’autres lieux où émergent les grandes villes et le rural proche.

En effet, 43% des personnes enquêtées déclarent fréquenter les campagnes environnantes . La plupart d’entre elles pour des visites familiales à des parents laissés au douar d’origine (41%), mais aussi pour le travail (il s’agit essentiellement des *soukiers* (32%)) ou pour les loisirs (*moussems*, plages, 27%). En fait, une tendance à l’ouverture des horizons se dessine. Face aux visites familiales concernant le rural proche (43%), il faut souligner celles faites aux parents résidant dans les grandes villes et qui concernent un peu moins de 30% des enquêtés. Les réseaux familiaux touchent des villes de plus en plus diverses à l’échelon national, de moins en moins limitées à celles de la région. Même pour les loisirs, les habitudes rurales qui consistent à fréquenter les *moussems* de la tribu ou des tribus voisines laissent place de plus en plus à d’autres, plus spécifiques aux populations urbaines des villes de l’intérieur (fréquentation des plages durant la saison estivale, installation dans des campings..).

Territorialités des femmes.

²³¹ Pour certaines personnes, la mosquée du quartier occupe une très large partie de leur temps, puisqu’elles restent autour de la mosquée après les prières avec les voisins et ceux qui entretiennent les lieux. Des fois, ils font et mangent ensemble le couscous.

Elle diffère, dans le sens où le quartier de résidence est beaucoup plus investi alors que “ le village ” et les autres quartiers de la ville le sont moins.

L’ancienneté du quartier et de la population ont permis aux femmes de développer un réseau de relations qui se retrouve à travers des visites à des membres de la famille, mais également, à des amies. Quand elles sortent de chez elles, près de 70% des femmes interviewées déclarent aller visiter un membre de leur famille ou des amies habitant le même quartier. Les visites faites à d’autres quartiers ne concernent plus que 12,5% des femmes de notre échantillon, il s’agit dans la quasi majorité des cas de personnes qui habitent le quartier voisin (le lotissement d’Etat Hind).

Le quartier est aussi investi pour aller au bain une à deux fois par semaine (39,6% des réponses). La mosquée n’est citée que par 23% des femmes interrogées ; la plupart des femmes déclarent faire leur prière chez elles. Certaines vont à la mosquée le vendredi, alors que ce fort pourcentage concerne surtout les prières spécifiques au mois de Ramadan (la nuit du destin).

La sortie des femmes du quartier se fait surtout vers le souk hebdomadaire. L’approvisionnement du ménage est une charge qui revient aux femmes. Plus de 81% des femmes interrogées vont au souk une fois par semaine (les exceptions concernent surtout des vieux).

Le centre ville est beaucoup moins visité. Les formalités administratives étant remplies par les hommes, les occasions de s’y rendre sont plus rares. Achats et promenades dans le village ne sont déclarées que par 48% des femmes de notre échantillon. Toutefois, malgré la coupure dans le tissu urbain constitué par la voie de chemin de fer, la mobilité des femmes ne paraît pas altérée. Les charretiers assurent pleinement la liaison entre le centre ville et le quartier à un prix accessible à l’ensemble de la population (1dh)²³²

A l’image des autres lieux fréquentés par les hommes du quartier, ceux pratiqués par les femmes révèlent aussi la forte relation qu’elles entretiennent avec les autres grandes villes du Maroc à travers les visites faites à des membres de la famille (46% de l’échantillon). A contrario, les visites aux parents laissés au douars d’origine concernent moins de personnes (13%), preuve de la présence de familles d’origine rurale ayant fortement disséminé dans l’urbain, le douar d’origine étant désinvesti progressivement avec la mort des derniers membres de la famille restés sur place.

Le rapport au milieu rural environnant reste toutefois important pour une partie de ces femmes qui y trouvent le moyen de mendier en dehors de l’espace connu de la ville. Cette pratique concerne une bonne partie de la population pauvre du quartier (veuves surtout).

Enfin, les moussems²³³ sont peu visités par les femmes, alors que celles qui en ont les moyens se dirigent davantage vers la mer en été (quelques cas, des foyers les plus pourvus).

²³² 1dirham= 1centime d’Euro.

²³³ Rassemblement festif, généralement autour d’un saint pour marquer des saisons agricoles ou d’anciennes alliances tribales

Les fréquentations des lieux et les pratiques de la ville par les femmes montrent certes des différences avec les hommes, mais elles confirment aussi bien leur ancrage dans le quartier que leur inscription dans la ville et dans le réseau urbain marocain.

Ces fréquentations et ces pratiques montrent, ce qu'a appelé Pierre Signoles des territorialités "citadines" émergentes. Sans complètement couper les relations avec les racines rurales, mais s'en détachant progressivement, au rythme des départs des membres de la famille laissés au douar d'origine tout en s'inscrivant davantage dans le quartier et la ville, dans des habitudes et des standards urbains (café, club d'arts martiaux, "crèches", vacances à la mer..) que renforce davantage un réseau de relations familiales de plus en plus concerné par les grandes villes du pays dans toute leur diversité.

La question des appartenances

Le quartier est moins vécu comme un "territoire marginalisé". Si marginalisation il y a, cela reste une caractéristique de l'ensemble de la ville (voir infra) Le gros de la population fait état de l'équipement du quartier ; éclairage public, eau, assainissement, mais pose le problème de la voirie non goudronnée ou de l'insuffisance des moyens mis en place pour le ramassage des ordures ménagères (un seul camion benne).

Toutefois, comparativement aux autres quartiers, ce ne sont pas les équipements qui retiennent le plus l'attention. L'urbain a souvent été imaginé comme le lieu où on allait trouver de l'emploi dans des usines ou dans la fonction publique. Ici, on revendique les mêmes conditions (non de logement) que dans le quartier des fonctionnaires, ces derniers bénéficiant d'un salaire et d'un emploi stable.

En même temps, si Souk Larbaa est bien perçue comme une ville aux faibles dimensions urbaines comparativement aux grandes villes du pays, elle présente aussi l'avantage, et particulièrement à Kallito, d'offrir un cadre où "*la vie est moins cher, le pauvre peut y vivre*". C'est là tout le dilemme des petites villes au Maroc et dans l'ensemble des pays du tiers monde : activité économique atone, faiblesse des possibilités d'emploi et pauvreté s'alimentent mutuellement dans un même environnement urbain.

L'appartenance à la ville, la marginalisation de la ville est plus vécue ici par rapport à l'emploi et l'importance du chômage. Même si les équipements urbains ne sont pas là, on vit une même situation de misère. Chaque famille a plusieurs chômeurs. En dehors des rares migrants urbains, ceux originaires des douars du Rharb se sentent rharbaoui, mais clament leur appartenance à la ville.

Au niveau du quartier, l'affirmation de l'appartenance au groupe se manifeste ici aussi dans la gestion du mort. A l'instar des Qotbyines, les funérailles donnent lieu à une collecte, une cotisation obligatoire de tous les ménages de l'îlot (*fard*). Les nouveaux venus dans le quartier y sont exclus. Mais si le *fard* concerne l'îlot et permet de suivre ainsi les anciennes unités socio-spatiales, les contributions de toutes personnes de l'ensemble du quartier y sont tout aussi admises. Cette fermeture / ouverture marque toute l'ambivalence des systèmes d'appartenance. Chacune a été instrumentalisée par un groupe de leaders différents. A l'échelle de l'ensemble du quartier, mais surtout de la ville, nous retrouvons les bienfaiteurs (*mohcinines*), parmi lesquels on compte les plus

grands commerçants (impliqués indirectement dans la gestion urbaine à travers un réseau d'élus financés par eux) qui participent à la construction des mosquées, aux actions caritatives ...

Actuellement, avec le cantonnement autour de la circonscription électorale regroupant une mosquée du vendredi et la population d'un ancien "douar", toutes les actions caritatives sont l'occasion de re-mobiliser l'ancien groupe et d'y affirmer son appartenance. Cette particularité se retrouve également lors de l'organisation des "tontines" (*daret*). Une tontine de Tfaoutia a été refusée aux femmes de Joulane pour un manque de confiance. Même si le groupe des Tfaoutia est déjà spécifique dans ce quartier (il forme les "originaires" du lieu), cette référence au douar d'origine, aux anciennes familles va être de plus en plus mobilisée au détriment du quartier. Ce dernier incite à l'action collective pour des interventions plus conjoncturelles (depuis l'obtention et la négociation autour de la collecte des ordures ménagères), telle que trouver une issue à la régularisation foncière qui concerne toute la population du quartier. Le groupe de leaders concerné change. Il remet en avant les anciens du quartier qui ont négocié lors des différentes phases de sa restructuration et de son équipement. Ceux qui constituent "la mémoire du quartier".

Nous rejoignons, ici, la notion de "jmaa à géométrie variable" développée par Mohamed Tozy pour certaines régions du haut atlas. Le groupe qui délibère et agit au nom de la collectivité change suivant l'objet de la négociation (chart du fquih, réfection d'une rigole, participation à l'entretien d'une piste...). Les compétences à mobiliser ne sont pas toujours les mêmes, suivant qu'il s'agit d'organiser l'entretien et la marche de la mosquée de l'îlot, d'aider une personne nécessiteuse, ou de négocier la part qui reviendrait à la collectivité dans une organisation de la collecte des ordures ménagères, dans une opération de régularisation foncière... Ce passage d'une appartenance à l'autre se retrouve alors dans la mobilisation sociale dans le quartier.

2.3 Mobilisation sociale dans le quartier

1/durant la colonisation ; un quartier de résistants

Le statut foncier de la terre sur laquelle se développera le quartier va longtemps faire émerger deux types d'acteurs aux logiques différentes. Les autorités coloniales ont été à la base de ce clivage avec le déplacement des Tfaoutiine et des premiers migrants de "haouch Sidi Hafyane" sur une zone de parcours "rmel" des Tfaoutiines et Oulad Hamad. Ba Larbi Tfaouti Chqinef, né en 1920 au douar Tfaoutiine, se rappelle : *"En 1936, le consul Boisset nous a chassé et envoyé sur nos terres rmel (175 ha). Nous étions les seuls ici, puis notre naïb Abdeslam Ben Messoudia Tfaouti fut appelé pour donner son accord pour l'installation des gens de haouch Sidi Hafyane pour trois ans. Ils vont payer une "ardia" de 15 rials à 60 rials par mois. Ce "loyer" nous était alors restitué tous les 6 mois. Nous formions 45 "Khayma"(habitation), chaque ayant droit touchait 500 rials"*.

Si le statut collectif et les droits qu'il confère aux ayants-droit sont bien définis et intégrés dans la logique des Tfaoutiine, le reste de la population n'accepte pas le "statut d'étranger". Les migrants de "haouch Sidi Hafyane" contestent toute propriété effective de ce terrain aux Tfaoutiine et Oulad Hamad. Même le paiement de la "ardia" est interprété autrement. (un retraité de 76 ans, né à Tnine Srafah et venu en 1930 à Sidi Hafyane nous déclare : *"Il y avait les fidaiines (résistants) à Kellito alors on (les*

autorités coloniales) les a obligé de payer un loyer par la force. C'était une ruse pour "détecter" les résistants. Mais on a tous payé - J'avais 200 m² et je payais 35 rials par mois. En 1955, avec les troubles, nous n'avons pas payé. Après 1956, sous le caïd Si Boujmaa, 40 personnes ont refusé de payer. Nous avons même fait une "ferda" (collecte) pour envoyer une délégation à Rabat. Notre naïb, Benaïssa Zyari (²³⁴) considérait d'ailleurs que n'appartenait à personne puisque les Tfaoutiine ne possédaient pas de "rsoums" (actes de propriétés)...

Au delà de l'interprétation des faits ou de leur véracité, les autorités coloniales ont introduit une différence de statut dans la population du quartier qui va se traduire par des logiques divergentes lors de "l'intégration urbaine" de Kallito.

Interprétée comme un impôt colonial, la "ardia" n'est plus payée par les non-Tfaoutiines qui refusent toute concession sur cette terre après l'indépendance politique. Tout recensement ou action de l'administration et des autorités locales étaient refusés violemment par les populations concernées. Le principal réceptacle de l'exode rural sur Souk Larbaa commençait à poser des problèmes de sécurité aux autorités locales ! L'intégration urbaine de ce quartier passait alors par la levée de la contrainte foncière.

2/la résistance des Taoutiines à l'achat de leur terrain par la municipalité

- Cette opération initiée par les autorités locales émanait d'une logique sécuritaire et de la nécessité du contrôle de cette périphérie urbaine. Toute action d'équipement et de restructuration de ce quartier ne pouvait se faire sur une terre de statut collectif (qui implique des ayants-droit) contesté par la majorité des habitants. L'achat par la Municipalité permettait un déblocage de la situation et une reprise en main de la gestion du quartier.

- Pour le Président du Conseil Municipal et les élus, cette transaction permettait d'enclencher un réseau de clientèle, en même temps qu'une source de profits (autorisations administratives, prestations, octroi de lots...). Il sera l'un des premiers artisans de cette opération sur le terrain en mettant la pression sur les élus de Kallito et les naïbs ²³⁵des terres collectives des Tfaoutiine et Oulad Hamad.

- Pour les ayants-droit des Tfaoutiine, la situation après 1956 fut controversée. Les autorités locales ne les ont pas défendu dans leurs droits face aux "étrangers". Quatre délégations furent envoyées à Rabat pour régler le problème du paiement avec le Conseil de tutelle (Ministère de l'Intérieur). La Division des Affaires Rurales leur conseilla de vendre à la Municipalité. Même si la majeure partie des ayants-droit (53) ne voulait pas vendre, des pressions (et des promesses) furent exercées sur Sghir Ben Jillali ²³⁶.

En 1971, un arrêté du ministère de l'intérieur autorisait cette transaction.

Dans cette opération, les ayants-droit des Tfaoutiine ont reçu 433,30 DH par *Khaïma*,

²³⁴ - Originaire des Oulad Zyar voisins, parmi les premiers installés avec Zemmouri, il bénéficiait de lots de plus de 1000 m², Naïb entre 1944 et 1964. Depuis lors les "étrangers" de Kallito n'ont plus de Naïb.

²³⁵ Représentant de la collectivité ethnique désigné par les autorités coloniales puis par les agents d'autorité depuis 1956.

²³⁶ - Naïb de 1960 à 1996.

équivalent de 50% du terrain (27.250 DH réparti entre 53 ayants-droit). Leur faible nombre face à l'ampleur de l'enjeu et des populations concernées ne pouvait que limiter leur capacité d'action.

- Pour les autres populations de Kallito, le passage de la terre entre les mains de la Municipalité signifiait aussi son "paiement" à plus ou moins longue échéance par les populations résidentes.

3/ mobilisation pour l'annulation d'une procédure de régularisation échappant au "local".

La restructuration du quartier de Hay Salam n'a connu que de timides actions de la part de la Délégation de l'Habitat et de l'Urbanisme de Kénitra jusqu'en 1985 (alignement voirie principale, achèvement du réseau intérieur d'assainissement, plan de restructuration datant de la fin des années 50). Le passage de la Division de l'Urbanisme au Ministère de l'Intérieur va correspondre à la réalisation du "Projet d'Aménagement et de Restructuration du quartier Hay Salam" (Hana, Saada, Andalous) en 1985-86 par deux techniciens : l'un de la Division de l'Urbanisme (D.U) de Kénitra, l'autre de la Municipalité de Souk Larbaa. Parallèlement à la réalisation de ce projet, une opération de recensement a été réalisée dans cette 1ère tranche. Le Conseil Municipal a décidé à coopérer avec la Division de l'Urbanisme. La réalisation du réseau d'adduction d'eau potable (A.E.P) a été l'occasion pour demander une contribution financière aux bénéficiaires et pour appliquer une procédure de régularisation qui exige du bénéficiaire le respect des recommandations d'une commission (technique) mixte (D. U. - Municipalité) avant tout octroi d'autorisation de branchement.

La Municipalité a fait de gros investissements jusqu'en Août 1987 sans contre partie de la part des bénéficiaires (Assainissement, voirie, acquisition foncière). Le réseau d'AEP demandait une enveloppe financière de 4,5 millions de DH en deux tranches alors que la Municipalité ne disposait que d'un crédit FEC de 2,25 millions de dirhams. Le Président du C.M justifiait la contribution financière des bénéficiaires par la nécessité pour la Municipalité d'avoir les fonds suffisants, non seulement pour réaliser l'ensemble du réseau d'AEP, mais aussi pour compléter les équipements de base du quartier. L'autre justification, et non des moindres, était de décharger la Municipalité du paiement des factures d'eau potable de l'ONEP. En effet, à partir d'un total de trois bornes fontaines en 1960, Hay Salam a vu leur multiplication par quatre, puis par huit. En 1988, 24 bornes fontaines alimentaient la population d'un quartier de quelques 10.000 habitants. "En concertation avec l'Office National de l'Eau Potable (ONEP), les bornes fontaines doivent disparaître dès que l'espace concerné bénéficie d'une possibilité d'alimentation par le réseau d'AEP" (²³⁷).

L'accord pour l'ouverture d'un compte spécial Hay Salam a été fortement négocié par les élus de Hay Salam. Ne situant pas la contribution au niveau d'une participation financière à l'équipement du quartier, ces élus ont exigé la vente des lots (parcelles déjà occupées) à leurs bénéficiaires moyennant un prix symbolique. Deux décisions complémentaires vont être prises : la fixation du prix du m² à 60 DH et celle du paiement par les bénéficiaires d'une première tranche de 1000 dirhams correspondant "à une première partie du paiement global pour la cession d'un lot équipé" (²³⁸). Les termes de cette attestation précisent l'équipement de ces lots. La décision du CM prise lors de la

²³⁷ - P.V session du C.M Août 1987.

²³⁸ - Terme contenus dans l'attestation (ou reçu) remise au bénéficiaire au paiement de cette "contribution".

session d'Août 1987 établit l'achat des lots au prix sus-indiqué et la prise en charge par la Municipalité de l'A.E.P, la voirie et l'électricité.

L'accord convenu émane ainsi de deux logiques convergentes. Pour le Président, une contribution permet de continuer les équipements du quartier et de diminuer les charges municipales. Pour les élus, cette contribution va sécuriser les populations dans leur droit de propriété moyennant un prix bien négocié.

C'est en 1989-1990 que la restructuration avec une procédure d'alignement et de contrôle des constructions va être exécutée par la Division de l'Urbanisme de Kénitra et les services techniques de la Municipalité. Les plans d'alignement étant réalisés conjointement, la procédure de leur mise en application sur le terrain va suivre le même chemin. Une commission mixte se retrouvera sur le terrain chaque semaine pour statuer sur les plans de construction et les permis d'habiter. Un PV recensait les recommandations pour chaque construction (embellissement, façades, reculs...). Le permis d'habiter n'était donné qu'après vérification sur le terrain du respect des recommandations par le propriétaire. Les autorisations de branchement à l'eau potable et à l'électricité n'étaient accordées que si le demandeur bénéficiait du permis d'habiter et de l'attestation de paiement de la 1ère tranche (1000,00 DH). Cette procédure allait entraîner un fait majeur : le déplacement du processus de décision vers Kénitra. En effet, ingénieurs et architectes de la D.U de Kénitra se plaignaient alors de la fréquence des déplacements sur Souk Larbaa et ralentissaient le travail de contrôle par des absences fréquentes (qui entraînait des révisions de dossiers sur plusieurs mois). L'ingénieur municipal local n'ayant pas la compétence pour statuer localement, un véritable réseau de racket s'est greffé sur l'octroi de ces autorisations administratives. Des élus sont alors impliqués dans ces réseaux pour assurer le lien entre la population et les services techniques de Kénitra.

Dans ce processus, même le Président du Conseil s'est trouvé confronté à un système de décision qui va le dépasser, entraînant un mécontentement général de la population de Hay Salam.

Lors de la session du CM d'Août 1992, le Président remettra en question le processus, tout en sachant qu'il émanait des autorités locales (à travers des décisions du gouverneur de la Province).

"Les habitants sont confrontés à de grandes difficultés dans leurs démarches pour doter leur logement en eau potable... en ce qui concerne le permis d'habiter, la procédure de son octroi est en complète contradiction avec les textes d'urbanisme puisque ce type de document n'est exigible que pour les nouvelles constructions qui bénéficient d'un plan autorisé... Les autorisations de construire sont des compétences de la Municipalité et ne concernent pas les anciennes constructions, ce qui entraîne le paiement de la TVA par le propriétaire... De même que l'ONE et l'ONEP exigent le permis d'habiter pour toute demande de branchement, et ce, sur la base des directives de Monsieur Le Gouverneur".

Ne pouvant s'opposer à une décision des autorités locales, le Président ne pourra que proposer au CM *"de demander d'accélérer la procédure d'octroi des autorisations en exigeant la présence bihebdomadaire du représentant de la D.U à la commission de voirie"* ⁽²³⁹⁾.

²³⁹ - Résolution du CM de la session de Août 1992.

Ainsi, la restructuration a donné lieu à un processus de régularisation qui a "échappé" au Président du Conseil, participant par là même à occulter toutes les prestations - avantages qu'il a offert aux populations de Hay Salam. En 1994, seuls 10% des ménages ont l'eau potable dans leurs maisons. L'électricité ne touche encore que 63,2% des ménages, alors que la durcification concerne 92,8% des constructions (²⁴⁰). La régularisation a bloqué la distribution de l'eau et de l'électricité. Elle souligne encore une fois le poids des autorités locales.

La diminution du nombre des élus de Hay Salam en 1992 va coïncider avec un renouvellement de ses représentants au CM. Seuls quatre élus sur dix seront réélus. Le décès de trois anciens représentants de Hay Salam (plus de trois mandats) va fournir l'occasion à des jeunes de s'exprimer. Malgré ce renouvellement, le président sortant gardera quatre élus sur sept dans sa faction. Hay Salam restera un de ses "fiefs

La "régularisation" s'est poursuivie jusqu'en 1994, créant un blocage dans la distribution de l'eau et l'électricité du quartier. La population de Hay Salam, appuyée par ses élus a alors présentée plusieurs requêtes au gouverneur de la province. C'est avec l'arrivée d'un nouveau pacha qu'une nouvelle procédure fut appliquée. Ainsi, le permis d'habiter n'est plus exigible pour obtenir le branchement à l'eau potable ou à l'électricité. Seul est demandé au bénéficiaire, l'acquittement de l'avance de 1000,00 DH. Cette attestation n'est fournie que sur la base du recensement réalisé en 1985 pour la 1ère tranche et en 1990 pour la 2ème tranche (ces recensements étaient accompagnés par une obligation d'alignement). Le retour à un processus de décision géré localement (les services techniques de la Municipalité ne font plus appel à la D.U de Kénitra pour instruire les dossiers. Il n'y a plus de commission mixte) a vite débloqué la situation.

La description de cet épisode dans la régularisation et l'équipement du quartier montre une mobilisation de l'ensemble de la population de Hay Salam avec ses élus. Cette mobilisation prend toujours la forme de délégations des anciens du quartier dominées par ceux des anciens douars des Tfaoutiines et Chleuh. Cette mobilisation et les demandes qui lui sont sous-jacentes sont directement introduites dans le jeu politique formel (requêtes du Président de la commune au gouverneur, requêtes des élus du quartier au conseil municipal..). La remontée de la demande sociale emprunte des circuits formels dans lesquels les élus du quartier jouent un rôle primordial. Nul besoin, ici, de la création d'associations ou d'amicales qui représenterait les populations pour négocier l'équipement du quartier, un système clientéliste formé de droits et obligations a pu faire obtenir à ces dernières des lots équipés au moindre coût..

4/mobilisation autour des anciens douars du quartier.

C'est à partir des anciens douars et de leur mosquée contenus dans les limites administratives actuelles des circonscriptions électorales que se retrouve la mobilisation autour du "caritatif" dans un quartier dominé par des populations pauvres.

Un groupe variable de 5 à 6 personnes assure les collectes soit auprès des foyers du douar pour le paiement du fqih, de la "frida" pour l'aide à la famille d'un mort du douar, soit auprès de "mohcinines" (bienfaiteurs, généralement les riches entrepreneurs de la ville ou de la région) pour les dépenses importantes (construction de locaux commerciaux pour la location, agrandissement de la mosquée et mise aux normes

²⁴⁰ - RGPH 1994 - Dépouillement 15%.

d'hygiène). Ce groupe, formé de "rijal ed-dine" (hommes de religion) qui travaillent pour la "maslaha" (le bien de la communauté), décide des réparations et autre entretien de la mosquée et assure la permanence du fqih. C'est parmi eux que sont choisis ceux qui vont assurer la relation aux autorités locales et au délégué des habous (affaires religieuses). Un trésorier, "amine es-sandouq", assure le paiement des factures d'eau, d'électricité et d'entretien. Chez les Tfaoutiines, 3 ou 4 enseignants sont intégrés dans ce réseau "chabaka" pour discuter leurs propositions. Mais ils ne font partie du groupe des anciens que lorsque ce dernier leur fait appel pour des questions précises (le savoir ne suffit pas pour faire partie de la chabaka). Ce noyau dur est bien formé ici par des hommes faisant partie des anciens du quartier, mais pas seulement. Il s'agit aussi de personnes reconnues pour leur savoir du coran ou pour le réseau de relations qu'ils arrivent à mobiliser. Faire partie de ce groupe ne demande aucune affiliation ethnique particulière. Les Jbala et leurs fqih y sont intégrés. L'antériorité implique surtout les premières mobilisations pour mettre sur pied un lieu de culte et assurer son fonctionnement. C'est cette pratique qui procure une certaine reconnaissance du groupe. La mosquée est le lieu à partir duquel est fait l'appel aux fidèles pour participer à entretenir le lieu de culte, aider des démunis, ou réparer le réseau d'assainissement dans une rue, mais pas seulement. Après la prière, c'est le lieu du quotidien, celui de la mobilisation, de la discussion des affaires importantes qui concernent le groupe (occupation de lots par des étrangers, soutien à donner à tel ou tel candidat aux élections locales ou législatives...)

Progressivement, le groupe des anciens qui forme la chabaka devient le noyau par lequel passe l'action politique. En son sein se retrouvent des clivages et des intérêts personnels. La construction, l'aménagement et le fonctionnement de ce lieu de culte restent des enjeux politiques déjà fort décriés par ailleurs. Ici, nous soulignerons l'instrumentalisation d'une mobilisation à partir de la mosquée de chaque îlot du quartier (ancien douar). C'est bien l'autorité locale qui a soutenu, sinon encouragé, la mise en place d'une mosquée du vendredi par îlot et qui a donné des garanties pour faire les pressions nécessaires sur les habitants de l'îlot récalcitrant au paiement de leur part du chart. Un véritable quadrillage du quartier a été mis en place ces dernières années.

Dans cette instrumentalisation de "l'ancien", plusieurs lots et/ou places du quartier connaissant une situation foncière "transitoire", non figée, deviennent le lieu d'une mobilisation de la population du "douar". L'issue de l'occupation d'une place publique par un "étranger" a une signification bien plus importante que le fait lui-même. Elle montre le poids réel de celui qui le soutien et lui a permis de déroger à toutes les règles. Dans cette lutte, la compétence du Président ou du pacha pour octroyer une attestation faisant acte de l'occupation des lieux par un bénéficiaire ne donne pas automatiquement au bénéficiaire la possibilité d'occuper une place ou un parking. Le contrôle social dans ce quartier a encore de nombreux ressorts comme le confirme la mobilisation autour d'un lot de l'îlot Hana (ex Tfaoutia) rapportée en ces termes par l' élu de la circonscription électorale ⁽²⁴¹⁾.

"En 1997 est morte une voisine âgée n'ayant pas laissé d'héritiers. Elle occupait un petit lot (moins de 50 m2) construit en matériaux légers. Quelques temps après sa mort, j'ai été alerté un soir par des voisins qui m'ont appris qu'un "étranger" détenteur d'une attestation administrative du pacha avait commencé la construction d'un logement sur ce lot. J'ai alors mobilisé les femmes du quartier (- qui ont été d'ailleurs le principal soutien pour mon élection dans la circonscription - Ici il n'y a pas d'hommes). Nous lui avons alors détruit les murs qu'il avait commencé. Il n'était pas question qu'un

²⁴¹ - Voir infra - profil et itinéraire.

"étranger au quartier" bénéficie de ce lot alors que plusieurs personnes du quartier ne possèdent ni travail, ni logement. Mais, pour la destruction, j'ai fait appel au Président du Conseil pour qu'il assiste. D'ailleurs, il est venu, autrement on l'aurait soupçonné de corruption. Le pacha envoya ensuite plusieurs fois son protégé pour me proposer une entente. Mais je n'ai pas cédé. Il fallait alors trouver une personne du quartier. Cette solution était irréalisable car tout le monde voulait ce lot et il n'y avait pas de critère pour différencier les demandeurs (d'ailleurs, j'ai eu des problèmes de famille avec ma soeur qui le voulait. J'ai été obligé de lui en trouver un ailleurs à Hay Salam et de l'aider financièrement). Des personnes du quartier (islamistes) ont proposé alors de réserver ce lot à une salle de lecture du Coran. C'est la solution que nous avons adoptée. Mais cela a été utilisé aussi pendant la dernière campagne électorale (les législatives de 1997) par le nouveau président du Conseil. Ce dernier a dit clairement qu'il nous avait fait une faveur en réservant ce lot à une salle de lecture du Coran alors qu'il était destiné à un membre de sa famille ! Entre temps, une deuxième attestation administrative a été donnée par le pacha à une autre personne (étrangère au quartier)".

Ce cas, montrant la multiplicité des "prédateurs", souligne en même temps la réelle mobilisation de la population de cet îlot du quartier. Cet événement a été rapporté par le journal Erraya de l'Association islamiste "Attawhid oua El Islah" ⁽²⁴²⁾ en insistant sur les différents "concurrents" et le rôle de l'autorité locale, mais l'intérêt étant accordé à " (...) ceux qui demandent à ce que le lot soit réservé pour la mosquée et la lecture du Coran et parmi eux (se trouve) l' élu de la circonscription dans le C.M et ses "aides" qui représentent la jmâa du quartier. Seul Dieu sait ce qu'ils ont dans leur coeur !". Le bras de fer mené par ce jeune élu montre son poids dans "son territoire". La solution de la salle de lecture du Coran reste pour lui une solution honorable, même si son action politique ne l'a jamais rapproché des milieux islamistes. Le défi était bien de bloquer les intérêts personnels du pacha ou du Président du Conseil Municipal dans leur soutien à l'introduction d'un "étranger au quartier" ⁽²⁴³⁾. Vivre ensemble la corvée des files d'attente autour des bornes fontaines, les problèmes du chômage des jeunes, l'entraide pour la construction d'un lieu de culte, la célébration des fêtes religieuses ou les circonstances douloureuses de la perte d'un parent ont fini par créer ici, une entité socio-spatiale fonctionnelle. Les plaintes des "délégations" (formées des différents voisins d'une place publique en cours "d'occupation") auprès des autorités locales et du président du conseil ne se comptent pas ⁽²⁴⁴⁾. Elles montrent l'importance du contrôle social au sein de cet îlot qui regroupe la population originaire du quartier. Toutefois, à prendre l'ensemble des îlots du quartier, une différenciation reste à faire entre ceux qui regroupent une population ancienne (Hanae, Smara, Saada) et ceux qui ont accueilli les derniers arrivants (Joulane, Dakhla). Si chez les premiers, le groupe des anciens se recoupe avec la "jmaa" par référence aux structures rurales traditionnelles (les ex-Tfaoutia ont encore un naib des terres collectives, représentant du groupe ethnique auprès de l'administration de tutelle), la mobilisation sociale passant essentiellement par lui. Les seconds montrent davantage la présence d'un réseau en quête de légitimité, une compétition politique plus forte entre les différents candidats aux élections locales et à la gestion du lieu de culte, et un plus faible contrôle social.

²⁴² - "Erraya" n° 278 du 11/12/1997 sous le titre "que se passe-t-il à Hay Salam ?".

²⁴³ - Le quartier est compris ici comme l'îlot El Hana (ex Tfaoutia dans son extension).

²⁴⁴ - Des demandes persistantes m'ont été formulées au cours de mes enquêtes. Venant de Rabat, j'aurai peut-être le "pouvoir" de dépasser les intérêts locaux.

2.4. Expressions politiques du local,

La population et son appréciation du politique

La participation à l'action collective

Outre le nombre de réponses limité à cette question (56% de l'échantillon), la plupart des interviewés cite essentiellement la participation à des actions relatives à la mosquée, sa construction, son entretien et celui du taleb, les collectes à l'occasion des décès, et les actions caritatives. Une très faible proportion déclare s'être mobilisée pour l'équipement du quartier (notamment actuellement, les problèmes d'assainissement causés par les pluies abondantes, le ramassage des ordures ménagères ou le revêtement des routes). Ces réponses correspondent bien à la période actuelle dans le quartier où la mobilisation concerne davantage le caritatif et la bonne marche du lieu de culte. Tout se passe comme si, une fois les équipements de base réalisés (eau, électricité, assainissement) la mobilisation s'est amoindrie pour revendiquer le revêtement de la voirie ou l'amélioration de la collecte des ordures ménagères. Des revendications qui ne soulèvent pas par ailleurs le même intérêt pour le gros de la population qui déplore avant tout le chômage de ses jeunes.

La question de la représentation

Près de 42 % des personnes interrogées trouvent des intermédiaires qui les représentent face aux autorités (ce chiffre devient beaucoup plus important proportionnellement au nombre de réponse effectives 68/102). Parmi eux, si la majorité cite " le groupe chargé de collecter le chart²⁴⁵ ", le groupe représentatif de la " jmaa ", 24% d'entre eux déclare être bien représenté par l' élu de sa circonscription électorale. Une situation qui tranche avec tous les préjugés sur la présumée césure entre la population et ses élus. Elle sera largement explicitée à travers la formation du leadership dans le quartier (voir infra). Toutefois, les jeunes estiment qu'ils sont le moins représentés, ils déplorent une situation où ;

- " tous les élus qui sont passés ici n'ont aucun niveau d'instruction, parce que la majorité de la population qui vote est formée de gens âgés, ils votent pour ceux de leur génération "

- " si vous ne faites pas partie d'une famille ancienne et connue dans le quartier, vous n'avez aucune chance de vous faire élire "

- " dans ce quartier, les autorités locales(le caïd) nous empêchent de créer des associations et les gens ont peur. Même pour l'association sportive, nous n'avons eu aucune aide de la municipalité . L'association des diplômés chômeurs a cessé ses activités, il y a eu des dissensions entre ses membres autour du recrutement de deux employés dans la municipalité "

Quelle que soit la véracité de ces propos, les jeunes se sentent ici marginalisés et non représentés.

La relation à la Municipalité

Deux grands types de réponses ressortent de notre enquête

La Municipalité n'a rien fait ! On se focalise sur les actions de la dernière équipe municipale pour tout rejeter en bloc en passant en revue ; le mauvais ramassage des

²⁴⁵ part revenant à chaque membre de la collectivité pour le paiement du clerc de la mosquée.

ordures ménagères, la non apuration de la situation foncière, mas aussi, le trop fort taux de chômage des jeunes, l'absence de lutte contre la prostitution...Les domaines de compétence de la municipalité sont très mal connus, surtout des femmes. Certains voient même dans la localisation de la prison civile à Kellito, une action préconisée par la municipalité alors qu'ils lui enlèvent toute part de responsabilité dans l'électrification, l'assainissement ou le branchement de l'eau potable, des actions qu'ils attribuent à " l'Etat " sinon à " sa majesté le roi ".

Les réponses de ce type cachent mal une situation connue de tous :*" les anciens ont fait leur devoir, c'est grâce à eux que nous avons eu l'eau, l'assainissement et l'électricité, nos titres sont à la conservation foncière et ils bien négocié le prix à payer, mais les jeunes d'aujourd'hui ne défendent que leurs intérêts. "* ou bien *" la municipalité nous a d'abord aidé à aménager les rues, à ouvrir des fenêtres sur les rues et à mettre des tuiles, pour enfin nous donner l'autorisation pour avoir l'eau. Pour ça c'est bien parce qu'on a tout gagné, on a eu l'eau, l'électricité, les rues ont été élargies et le quartier est devenu propre ! "*

Cette particularité de ce quartier se répercute fortement sur les types et moyens de mobilisation des populations actuellement.

En effet, à une question sur les moyens d'action que la population devrait se donner pour avoir une efficacité et des résultats quant à l'équipement de son quartier, 44% des personnes interrogées voit dans " la réclamation du collectif de la jmaa " auprès de la municipalité et/ou du pacha le moyen le plus approprié. Le passage par l'élus du quartier est tout aussi important dans les réponses, mais ce dernier fait généralement partie du collectif de la jmaa . La dernière réclamation faite au nom de l'ensemble du quartier a concerné la régularisation foncière et l'usage d'une camionnette pour le ramassage des ordures ménagères.

Cette situation cache aussi celle d'une grande partie de la population qui ne croit plus en aucune action collective (25%). Beaucoup de jeunes se sentent écartés du système de décision. Ils trouvent que le passage par cette poignée d'anciens ne peut plus répondre valablement aux besoins d'une population de plus en plus nombreuse " ce système était valable lorsque la mobilisation concernait un petit groupe, maintenant le quartier est trop peuplé pour qu'ils puissent parler en son nom "

Deux appréciations qui se retrouvent dans les candidatures mêmes. Les anciens ont permis l'équipement du quartier, continuons à faire confiance en leurs méthodes. Mais cela n'empêche pas de nouvelles figures d'émerger parmi les jeunes ayant le plus d'atouts. Jusqu'à présent la confrontation n'est pas de mise. Le système clientéliste a fonctionné sans heurts. La place de l'agent de l'autorité est encore très forte dans cette région qui a toujours fait partie de la zone Makhzen, même dans ses périodes les plus instables.

2.5.Le leadership et le rapport à la municipalité.

Le leadership

Dans ce quartier, le soutien du groupe des anciens reste un atout majeur pour l'accession du candidat au conseil communal. Ainsi en est-il pour 5 des 7 élus actuels du quartier.

Cette caractéristique se retrouve à travers trois biographies très différentes.

1 / La famille B. est parmi les plus anciennes de Hay Salam. Le grand père y est né. Mais ils sont originaires de Bdaoua dans la région de Sidi Boubker El Haj.

"Mon grand père avait trois garçons et une fille : deux enfants travaillaient à la poste et un troisième au Service de l'Elevage. C'était pendant l'Isti'mar (la colonisation). Mon père a ensuite hérité d'une terre dans la région de Had Kourt. Il y faisait du blé, du tournesol... Il a même agrandi sa propriété par l'achat de terre à des héritiers, mais il ne s'en est jamais occupé directement. Pendant un bref moment pendant l'Isti'mar, il était moqaddem dans la Houma de Kallito. Mais il était aussi mouqaouim (résistant) et il avait sa carte. Il s'occupait de détruire les fils téléphoniques. A l'Indépendance ils nous ont donné une terre dans la région de Sidi Slimane mais mon père ne l'a pas prise.

A Hay Salam mon père était actif, en contact avec les gens, il faisait la fantasia, il a joué pendant une certaine période au football. Il a été élu au CM de 1976 à 1992.

Mon père avait six garçons et deux filles. L'un des garçons est sorti en troisième année de la faculté, il est arbitre fédéral. Moi, j'ai le brevet, un autre est sorti de la troisième année du secondaire. La dernière fille est en première année de la faculté à Kénitra.

Je suis né en 1954 (Najib est l'aîné de la famille).

J'ai commencé le travail en 1973 à la poste. Mon père m'a ensuite "débrouillé" un travail d'agent municipal auprès de l'autorité locale (1976 : correspondant à l'entrée du père au C.M). J'y travaille depuis. Ma soeur est secrétaire. Un autre frère travaille à la qiada sur le compte de la Municipalité. Nous sommes tous à Souk Larbaa, sauf un frère qui travaille chez, un pharmacien à Rabat.

Moi, j'ai joué pendant 20 ans dans l'équipe de football de Souk Larbaa (Ittihad Riadi Rharbaoui - I.R.R-). Avec mes frères, nous étions trois dans l'équipe senior. Je suis le président de l'IRR depuis 3 ans (1994-1997). Au décès de mon père en 1996 nous avons décidé de poursuivre son action au sein du CM. Lors des élections partielles pour le remplacement de son siège au sein du C.M, ma position étant inconfortable (proximité des autorités locales), j'ai préféré laisser mon frère se présenter (31 ans, arbitre fédéral, 3^e année de faculté - sans emploi)."

2/ l'élú des ex-Tfaoutia

Originaire de Haouz, mon père est venu avec sa mère à l'âge de 13 ans en tant qu'élève au msid(école coranique). Ils se sont installés dans les années 20 à Doukkala de Dar jdid près de Lalla Mimouna. Sa tante était mariée ici. Il a fait alors les souks du Rharb en tant que collecteur de beurre rance (smen) pour le compte d'un commerçant fassi. Dans les années 40, il a commencé la contrebande avec Ksar Kebir. Il a été arrêté et a fait de la prison pendant l'Isti'mar (protectorat). En 1959, il a acheté pour 400 DH une parcelle de Baba Sghyr, naïb des Tfaoutia. On était trois garçons lorsqu'il est venu ici. On est actuellement huit. Mon père avait trois femmes. Moi, je suis le deuxième enfant avec la troisième femme. Après la sortie de mon père de prison, il vendait la'choub (plantes médicinales) le safran et les produits alimentaires. Il achetait sa marchandise de Casablanca et Ksar Kebir jusqu'à sa mort à 86 ans.

Dans le quartier, mon père était très écouté. Il était fqih et c'était la "dynamo" du masjid (mosquée). C'était lui qui avait organisé la collecte pour la construction de la mosquée. Par la suite, il collectait et participait matériellement à l'entretien du taleb car, disait-il, "ici (chez les Tfaoutia) si je ne le fais pas, ils ne le feront jamais. (leur naïb est mort à cent ans sans avoir jamais prié !)".

Je suis né en 1960 (37 ans). En 1979, j'étais en sixième année secondaire. Après deux années d'études à Rabat, j'ai eu mon diplôme d'Adjoint Technique en 1986. J'étais affecté à la Délégation du Plan à Tanger. Cela a correspondu à la mort de mon père. J'ai préféré venir m'installer avec mes frères et faire du commerce.

J'avais déjà une longue expérience dans ce domaine. Dès 1979, j'avais demandé à mon père de m'ouvrir une boutique. J'y ai passé deux ans et ça a bien marché. Mon petit frère, sorti de l'école en CM2, m'a aidé. Mon père m'a avancé 300 DH pour l'achat de fournitures scolaires et à la fin de l'exercice j'avais fait un bénéfice de 3000 DH! On a acheté une voiture à 2800 DH pour le transport des personnes et des marchandises. On gagnait 300 DH par jour. En 1985 on a changé de véhicule. J'ai toujours eu un commerce (produits alimentaires) qui fonctionnait bien. En 1992, on a pris un crédit pour ouvrir un café, mais on a préféré le transformer en épicerie. J'ai continué à faire les souks aussi jusqu'en 1992.

- Les raisons d'une candidature

"Ce sont les gens du masjid (mosquée) qui m'ont poussé pour me présenter. Face à mon refus, ils ont fait pression sur mon frère. J'ai fini par accepter. On m'a poussé pour "casser" un Tfaouti (médecin-chef de

Souk Larbaa) et non pour ce que je pouvais représenter !

Lors de mon mariage, j'ai fait la propagande pour les élections. J'étais économiquement à l'aise et je me suis libéré de tout pour me consacrer aux élections. J'ai perdu six millions de centimes. J'ai fait une bonne campagne et tout le monde était de mon côté. On me considérait comme "étranger" même si ma mère est une Tfaoutia. D'ailleurs, les Tfaoutia ont été achetés par des "étrangers" rasmalyne (capitalistes). Moi, j'ai eu le soutien des gens de la base. Mon père était avec les gens de la base, les jبالا qui ont fait la mosquée. J'ai bénéficié de la renommée de mon père".

3/ L'élus de l'îlot Joulane

K. est originaire de la région de Karia Ben Aouda, à 2 Km de Souk Larbaa. Il y possède des terres, mais très vite il a commencé à faire les souks de la région. C'est comme cela qu'il a connu la ville et les possibilités d'insertion qu'elle offrait. Il s'y installa en 1980, lorsqu'il décida de commencer un commerce de contrebande avec les villes du nord. Sa situation économique (maison construite sur deux lots, voiture avec garage) tranche avec le reste de la population de sa circonscription électorale.

“ en 1997, lorsque Bouchnifa(fonctionnaire de l'agriculture, élu en 1983 et 1992, principal leader pour la construction de la mosquée de la circonscription) a voulu partir, tous les partis politiques m'ont proposé leur accréditation. Bouchnifa était alors trop occupé pour aller chez l'autorité et s'occuper des problèmes des gens. Ici, près de 75 foyers ont été déplacés en 1990, seuls 3 avaient construit, Ils sont actuellement 140 et n'ont ni eau ni électricité. Ces populations n'ont pas les moyens ! La jmaa en avait assez de Bouchnifa, elle avait besoin de gens qui allaient régler leurs problèmes. Elle m'a proposée comme candidat, et lorsque la jmaa propose quelqu'un, tout le monde sait que c'est lui qui va réussir Il n'a pas besoin d'être instruit, car ce qui compte c'est l'éducation et la probité (el khoulouq) !.

Si ces différents cas montrent l'importance de la jmaa dans la candidature et l'élection des élus du quartier, d'autres soulignent davantage les compétences et le rôle du candidat dans son comportement vis à vis des populations. Il ne suffit pas, non plus, d'avoir un soutien du groupe des anciens. Les appuis externes, notamment ceux des personnes influentes dans la gestion locale et ayant une bonne réputation chez ces mêmes populations, forment autant d'atouts pour le candidat. C'est ainsi qu'un jeune du quartier ou qu'une personne illettrée ont pu accéder au conseil municipal et s'y maintenir.

4/ L'instituteur/footballeur.

Je suis né à Hay Salam, mon père est né dans la région de Tnine Srafah, il est venu à Souk Larbaa en 1946-47.

Ma famille est composée de sept enfants dont cinq filles et deux garçons. Je suis le septième. Mon père était électricien, (chargeur de batterie). J'ai eu mon baccalauréat à Souk Larbaa en 1976 puis en 1977 je suis allé à la faculté des Sciences de Rabat pour faire Physique-Chimie. Je jouais au football en même temps pendant mes études secondaires à Souk Larbaa.

J'ai joué pendant deux ans à Kénitra (Nahda) et une année à Belkciri ... puis retour ici après deux ans de stage de mathématiques au Centre Pédagogique Régional. Mais tous les week-end j'étais ici. Ici j'ai joué de 1972 à 1992. J'étais le buteur de l'équipe. je résidais toujours à Hay Salam.

En 1982, je me suis marié à Tiflet et mon premier enfant est né dans le foyer paternel. J'ai eu alors le poste d'enseignant au collège Salah Eddine de Souk Larbaa. En 1984, j'ai pris un logement en location en ville pendant environ quatre ans puis je suis allé à Hay Hind en 1990.

En 1983, j'étais candidat aux élections communales. J'avais 25 ans, le président de l'équipe de football, monsieur Boughafour, m'a poussé pour me présenter mais mon but n'était pas de faire de la politique. Aux résultats, ça n'a pas marché! C'était contre El Yacini Ahmed. Sur onze circonscriptions à Hay Salam, il y avait quatre Yacini de la même famille qui faisaient pencher la balance (Al myl) d'un côté ou de l'autre !

En 1992, c'est devenu une histoire de revanche personnelle car il n'y a pas eu de trafic, ils n'ont pas pris les procès verbaux car mon frère était là. Les gens ont même reproché à d'autres d'avoir accepté de recevoir de l'argent et de la farine ! Lors de cette campagne électorale on a fait la garde par groupes rotatifs, nuit et jour, pour empêcher la distribution de denrées ou d'argent par les Yacini !

La campagne électorale de cet instituteur/footballeur a surtout bénéficié de la mobilisation des jeunes du quartier qui retrouvent en lui un certain idéal . Il est arrivé à concilier entre le “ buteur de l'équipe locale ” qui a pu être reconnu ailleurs et auquel cette jeunesse s'identifie et celui qui a fait des études, possède un

emploi stable, a pu accéder à un logement dans le quartier des fonctionnaires voisin, sans toutefois oublier d'où il vient et les problèmes que vivent les populations du quartier.

5/ Le bienfaiteur (mohcine) défenseur des pauvres.

S. a 43 ans, il est né dans la région de Moulay Bousselham où il a fait quelques années d'école coranique.

"A l'âge de 17/18 ans déjà je vendais et achetais les grains,... Je suis venu à Hay Salam dans les années 70, je faisais le commerce au souk. J'avais un vélo. Je me suis dit : je vais résider à Souk Larbaa et je suis allé à Hay Salam. J'étais à douar El Merja où j'ai loué, puis acheté à 300 Dh un local (mahal). J'ai mis des plaques de zinc, ma femme est allée habiter alors l'endroit que j'avais acheté.

Après mon installation, je me suis mis au commerce de céréales (1975) : j'achetais dans les souks, quelqu'un m'a aidé pour acheter une balance. En 1978 j'avais un peu d'argent, j'ai avancé deux millions de centimes pour avoir un camion en association, un autre ami du bled s'est porté garant pour moi. Ma mère m'a donné ses économies pour installer la carrosserie à 4000 DH. Pour "fonctionner", il y a eu une occasion d'achat de haricots au Moussem Moul Qoubtyne. J'ai emprunté chez des gens du bled sans intérêt et j'ai pu commencer à faire le commerce avec Casablanca. En 1977/1978 je vendais de l'alpiste à Casablanca : j'ai payé mes dettes, j'étais connu pour mon sérieux ! Même si mon associé pour le camion m'a dupé, me laissant seul avec les dettes, j'ai pu me "relever".

J'ai commencé à vendre l'arachide à Casablanca et je ramenaient du sucre au retour. J'ai eu un accident, mais malgré tout j'ai payé mes créanciers. Les gens m'ont connu pour mon sérieux ! Moi je n'avais pas de stocks pour avoir une autorisation (tarkhys), moi j'achetais à crédit et payais les gens. Je suis resté dans ce métier jusqu'à maintenant !

Je me suis marié à Oulad Khelifa après mon installation à Souk Larbaa. J'ai six enfants, tous à l'école, un à l'université, en sciences à Fès. Les autres sont ici. L'aîné est sorti de la 6^e année et travaille avec moi. Il est sorti depuis cinq ans, il a 22 ans. Une fille est mariée et une autre est encore jeune...

Les raisons de ma candidature : J'avais acheté une mhatta (parcelle) à douar El Merja. Mais quelques temps plus tard, une personne appuyée par l' élu local me l'a prise arguant qu'elle était sans propriétaire (vide). On m'a alors enlevé ma mhatta. En fait il y avait El Yacini qui avait une boutique et tout le monde était endetté avec lui. Il "tenait" toute cette zone. Il occupait (masta'mar) El Merja. Comme je ne m'étais pas bien entendu avec lui, il s'est "retourné" contre moi et j'ai perdu ma mhatta. J'ai décidé alors de me présenter aux élections pour défendre mon bien. La même année (1992) j'ai obtenu 1160 voix sur 1400 à 1500 votants". "Moi, j'aide les gens lillah (pour Dieu). Je suis connu Smina, lillah (²⁴⁶). Je gagne trois rials et comme dit le prophète je prends un tiers pour le capital, un pour "tourner" et un pour l'épargne. L'autorité sait que Smina travaille lillah. Je ne mange ni ne demande rien à personne. Même les ampoules pour le quartier je les ai achetées de ma poche ! J'ai mes enfants à Hay Salam et je ne me sens "reposé" que là. J'ai acheté une villa à Hay Hind. Mais lorsque nous y allons, mes enfants se sauvent pour aller à Hay Salam. Je me suis habitué à ce quartier même si c'est difficile pendant les périodes de pluie".

S. est une figure très particulière de l'un des îlots les plus récemment occupés par une grande majorité de la population pauvre du quartier. Il a été à l'origine et a financé une partie de la construction de la mosquée de cet îlot. Toute son action a consisté à aider systématiquement les plus démunis lors des funérailles et devant la maladie. Il met en permanence son véhicule au service des populations de son quartier. Ses plus fervents concurrents politiques reconnaissent ses qualités tout en relevant "le manque d'efficacité de l'action" d'un élu sans instruction. Mais auprès de ses électeurs, son aura est restée intacte après 13 années passées au conseil. Sur l'ensemble des personnes interrogées, il reste l'un des élus les plus appréciés même par les populations des autres îlots du quartier.

Le profil des représentants de la population de Kallito a beaucoup changé depuis la création de ce quartier. Jusqu'aux années 60, les non originaires des Tfaoutia avaient un *naïb* qui les représentait auprès des autorités. Ce *naïb* avait l'adhésion de tous les

²⁴⁶ - Personne à Souk Larbaa ne l'appelle de son vrai nom BEKRI Mohamed. Son surnom correspond à son aspect grassouillet et à sa générosité.

représentants de familles élargies. Parmi ces derniers émergeaient surtout des petits intermédiaires (commerçant de produits alimentaires au détail, commerce de fruits et légumes, commerce de grains, propriétaires d'un four) ou des petits fonctionnaires. Malgré un passé colonial peu clair, ces représentants ont pu organiser des actions collectives pour défendre les droits des populations non originaires des Tfaoutia (largement majoritaires à Kallito en 1960) : non paiement du loyer sur le foncier, envoi de délégation, entraves aux opérations de recensement et d'alignement.... Avec la création du Conseil Municipal et la tenue des élections locales, ces représentants vont se retrouver durant plus de 20 ans dans ces instances. Les années 90 vont correspondre à une relève complète de cette ancienne "garde" (dont la plupart des membres est soit décédé soit mise en retraite). Les différentes caractéristiques du leadership local peut se résumer dans les éléments suivants :

-durée de résidence et passé familial ;

L'origine géographique des candidats dans le cas de Kallito ne semble pas primordial dans le choix des représentants de cette population. Formé en grande partie de migrants ruraux non originaires (des Tfaoutia), la population de Kallito a intégré depuis plus de 50 ans des migrants de divers horizons. C'est plus, la durée de résidence qui différencie les candidats. Les personnes nées à Hay Salam bénéficieraient d'un atout : une vie commune avec la population de la circonscription électorale. Cet atout ne devient porteur que si le candidat remplit d'autres conditions. En effet, des migrants relativement récents (une vingtaine d'années) ont pu prendre racine dans ce quartier. Cependant, arrivés dans les années 70, ils ont pu participer à l'équipement des îlots les plus défavorisés de Kallito (El Merja, Lahouna). A la différenciation spatiale et sociale constatée entre les différents îlots de Kallito a correspondu une différenciation dans le type de représentants. Les îlots occupés essentiellement par des migrants venus dans les années 70 correspondent à des circonscriptions électorales représentés par des migrants de même type .

La participation du candidat (et de sa famille) à la vie et à la construction du quartier nous semble primordiale en tant que première condition à l'élection. La proximité joue ici un rôle essentiel. Origine ou durée de résidence doivent correspondre au contexte socio-démographique dans lequel sera placé le candidat. Cette donnée se recoupe aussi, comme il a été dit précédemment, avec le passé familial et d'autres atouts . Mais, ce qui attire l'attention reste certainement le poids de l'ancrage au territoire. Ici, le poids de l'argent n'arrive pas à casser les réseaux clientélistes, il s'y intègre. Même si plusieurs "étrangers à Kallito" ont pu se présenter, distribuant de l'argent, aucun n'a pu bénéficier réellement des suffrages : aucun élu de Kallito présentant une certaine longévité au sein du C.M n'a pu être "parachuté" malgré tout l'argent qui circule durant les élections locales !

Compétences et comportement individuels

Il est certes difficile, sinon hasardeux, de traiter de la représentation et des valeurs que doit porter le candidat pour s'attacher les faveurs du groupe auquel il appartient. Sans doute les valeurs du leader islamique deviennent de plus en plus porteuses comme nous avons pu le constater lors des élections législatives de 1997 ⁽²⁴⁷⁾, mais leur expression

²⁴⁷ - A Souk Larbaa, lors des élections législatives de 1997, le candidat islamiste présenté sous la bannière du M.P.C.D a recueilli 1340 voix contre 7515 voix pour le candidat élu. Ne bénéficiant d'aucune assise rurale, ce candidat a fait l'un des meilleurs score à Souk Larbaa-ville (Il a obtenu plus de voix que le Président du CM sortant). Les élus islamistes de ce scrutin n'ont concerné que les grandes villes (Casablanca (4), Fès (1), Oujda (1), Agadir (1), Tétouan (1), Tanger (1). Pour ces neuf élus, la différence de voix avec

dans les organes institutionnels locaux restent insignifiant (²⁴⁸). Parmi les élus de Kallito, un seul bénéficie d'un comportement s'approchant de celui de mohcine (aidant les pauvres sans contrepartie, assurant matériellement la construction d'une mosquée,...) (²⁴⁹).

Ce cas montre combien, la solidarité dans des milieux dépourvus, arrive encore à constituer une valeur qui donne à celui qui la met en acte des atouts considérables dans le groupe.

Les facteurs d'appartenance au groupe des élites locales utilisés par diverses analyses politiques (²⁵⁰) s'arrêtent souvent à l'éducation, à la participation sociale et politique (lutte pour l'indépendance) ou au groupe socio professionnel. Ces facteurs relèvent d'une vision et d'une légitimité locale qui prend ses sources dans une accumulation du savoir et du prestige procurant un certain pouvoir (donner une visibilité, des règles de conduite) capable d'être "monnayé" vis à vis du pouvoir central (cas des *Oulama* et du notable traditionnel en général (²⁵¹)). De même que la possession d'un savoir technique peut aider à l'accomplissement de certains rôles sociaux (d'intermédiaire). La participation sociale et politique, notamment dans la lutte pour l'indépendance peut constituer aussi une valeur ancrée dans la population locale. Ces deux facteurs relèvent en fait de sociétés locales traditionnelles des années 60 ayant des traditions urbaines [vieilles familles de *Oulama* dans des structures locales du "savoir" (*mofti, cadi, historien*), ancrage dans le mouvement national de certaines familles...]. Dans des villes nouvelles et dans des quartiers de formation relativement récente comme Kallito, si des "notabilités" ont pu émerger en près de 70 ans, c'est aussi autour des éléments de formation d'une nouvelle identité que se forge la mémoire collective. Ainsi, parmi ces éléments, le buteur de l'équipe de football locale, connu dans tout le Rharb, cristallise en lui un idéal collectif, ne serait-ce que pour les jeunes de ce quartier. Les éléments de la légitimité locale évoluent avec le système de valeurs du groupe qu'il est censé représenter. Ici, intervient le poids de la population jeune dans le quartier et la place que lui ouvre le système politique local.

Les capacités de l'élus dans la prestation de service

Cependant, encore une fois, le maintien de l'élus ne se fait que s'il arrive à répondre aux demandes sociales. A Kallito, si dans les années 60 certains petits fonctionnaires étaient nécessaires pour porter cette demande (dureté du régime, situation irrégulière du quartier), actuellement la nécessité de recourir à des intermédiaires ayant un certain niveau de connaissance et un savoir (technique, ...) n'est plus une obligation. N'importe quel citoyen de Kallito peut former un groupe avec ses voisins et présenter ses doléances à l'autorité et l'administration locale. Ce qui est demandé désormais à l'élus, sera de procurer des faveurs administratives ou des services sociaux. Une situation bien décrite dans les propos de D. (élus instituteur) : "*Nous, dans les quartiers périphériques*

le candidat classé deuxième oscille entre 30,12% et 47,47% des voix exprimées (in - La gazette du Maroc - n°39 - Nov. 1997). Les irrégularités ayant entaché ces élections ne donnent pas une image exacte du poids global de la tendance islamiste dans le pays.

²⁴⁸ - Même au sein du mouvement associatif nous n'avons pu recenser qu'une seule association (créée en 1995) ayant pour activité les "chants religieux et l'explication du Coran" (voir supra).

²⁴⁹ - Mohamed TOZY parle d'une "nouvelle temporalité (qui) ne se caractérise pas seulement par l'avènement de l'Etat-Nation, la Socialisation de la monarchie, l'institutionnalisation de la Fonction religieuse et l'étatisation des moyens de reproduction des clercs, mais aussi et surtout, par une revendication de la religion en tant que totalité structurante par tous les acteurs du champ politique (Amir El Mouminin, partis politiques, Ulama,...) et avec la même intensité que ceux qui animent le contre champ politico religieux, c'est à dire en partie les islamistes" in "Champ et contre champ politico-religieux au Maroc" Thèse de Doctorat d'Etat en Science Politique - Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille 1984, P.190.

²⁵⁰ - B. ETIENNE, A. OUZZANI, J.C. SANTUCCI, R. LEVEAU, M. SEHIMI, L. GARCIA ...

²⁵¹ - J. LECA Y. SCHEMEIL op. cit. P10.

et pauvres, nous avons des problèmes et nous devons aller et accompagner les gens partout pour régler ces problèmes : aller à la Police, à l'hôpital, à la Gendarmerie... Nous sommes en face d'une multitude de problèmes et tu ne peux pas te présenter aux élections deux fois de suite si tu n'es pas capable de faire cela. Les gens ne nous demandent pas de régler des problèmes qui collent aux attributions de l' élu local. Pour ces dernières on fait notre travail, mais c'est toutes les autres doléances qui demandent d'avoir des capacités pour y répondre !".

Si une certaine légitimité locale a été nécessaire à tout candidat de Kallito pour son élection, son maintien ne se réalise que par ses capacités à répondre à une série de prestations de services. Pour cela, chacun des élus se range dans une faction au sein du C.M lui permettant d'avoir le poids nécessaire pour faire aboutir les doléances de ses protégés. Lorsque l' élu ne peut plus répondre à ces doléances, cela correspond à sa "mort politique". Les prestations de services ne passent pas toutes par les rouages de l'administration, certains métiers prédisposent plus que d'autres à la formation d'un réseau de clientèle. Il en est ainsi des commerces alimentaires avec les systèmes de crédit ou de certaines positions dans le marché du travail local qui permettent le recrutement d'une main d'oeuvre.

Ainsi, si les autres facteurs ayant trait à la légitimité se présentent dans des proportions plus ou moins importantes chez l'élite locale de Kallito, les facteurs relatifs à la nécessité d'une réponse concrète aux différentes demandes de la clientèle forment le noeud du système. Sommes nous alors face à des courtiers. Des patrons dans la seule mesure où l'élite obtient un soutien d'en haut ⁽²⁵²⁾ ? Ces conditions sont certes nécessaires, mais elles doivent se fixer sur des positions autonomes dans la société locale.

Elites de proximité et Municipalité

À cerner de plus près la réalité des personnes qui émergent dans le quartier de Kallito, force est de constater l'absence de rupture de la "liaison élite-masse populaire". Si pour constituer une clientèle, l'élite doit avoir les capacités d'intervention dans l'administration. Pour être reconnue localement, elle doit avoir au moins un élément d'ancrage dans la société locale. La nouvelle légitimité passe par la proximité et le voisinage, la "lutte" pour l'obtention des équipements de base et le partage de nouvelles valeurs identitaires. A travers l'évolution des représentants de Kallito se dessine la recomposition spatiale du quartier. Au *naïb* et au groupe de représentants du bidonville des années 60 se sont substitués des réseaux relationnels et des ensembles de voisinages (îlots issus de la restructuration du quartier) correspondant plus ou moins à des circonscriptions électorales qui ont permis l'émergence de nouveaux représentants ayant une légitimité dans des espaces de vie plus restreints. Ce changement n'a pas pour autant coupé la liaison entre la "population et son élite". Actuellement encore, les élus de Hay Salam ayant une certaine longévité dans le C.M assurent la liaison entre les populations de ce quartier et l'élite urbaine investie d'un réel pouvoir de gestion dans la ville, (Président du C.M, membres élus du Conseil Provincial et les chambres professionnelles, parlementaire,...). Le système ne fonctionne pas que par le haut, les considérations locales en constituent le corollaire.

²⁵²- J. SEDDON "Local politics and State intervention : Northeast Morocco from 1870 to 1970" in Gellner. E. , Micaud. Ch. ed Arabs and Berbers - Cité par J. Leca et Y. Schemeil op. cit. P39.

L'équipement et la restructuration de ce quartier ont donné lieu à deux types de relations population-élite -municipalité: clientélisme, et relation de clientèle verticale.

Chronologiquement, l'équipement du quartier est le fruit de relations clientélistes particulières. Sans former un groupe constitué, à l'instar de certaines fractions de tribus du Haut-Atlas (Ouneine) qui ont pu monnayer la présidence d'une commune rurale contre la promesse d'un tracks (²⁵³), la population de Kallito a pu, partant d'un clientélisme dyadique, déboucher sur l'obtention de lots équipés de moins de 100 m², au prix de 60 DH le m² dont ils n'ont versé que 1000 DH en 20 ans. Ici, le clientélisme fonctionne à deux niveaux. Le premier, engageant la population à l'élus de la circonscription électorale du quartier exige proximité et réciprocité. L'élus est tenu de répondre aux besoins divers (papiers administratifs, protection, possibilités d'emploi, crédit à la consommation, équipement du quartier ...) pour maintenir sa clientèle. Son statut d'élus lui permet de s'assurer divers avantages (achat et vente de lots, branchement à l'équipement, autorisation d'ouverture de commerces, ...). Le second niveau concerne l'élus du quartier dans la constitution de cercles de patronage. Pour soutenir le Président du Conseil Municipal ou une autre faction, l'élus exige une réponse à des besoins de sa propre clientèle (papiers administratifs, protection, équipements...) et la satisfaction de ses propres intérêts. Les équipements de base du quartier ou l'achat du foncier à un prix symbolique correspondent à des exigences qui touchent aussi bien les intérêts des populations de Kallito que ceux de ses élus. Cette correspondance des intérêts a permis une transmission de la demande du premier au deuxième niveau qui s'apparente aux effets d'un clientélisme de groupe. Les élus de Kallito ont su faire les changements d'alliance nécessaires pour satisfaire leurs intérêts. A travers eux, le clientélisme prend une forme de relation plus équilibrée et moins inégalitaire qui s'apparente davantage au régime des obligations réciproques (²⁵⁴) que l'on retrouve dans la vie politique locale des démocraties occidentales. Même marquée par des relations de type clientéliste, lorsque les découpages électoraux respectent des entités géographiques homogènes et leur poids démographiques respectifs (Kallito avant 1992), les retombées de la vie politique locale ne peuvent que répondre à des besoins essentiels de la population concernée. Cette caractéristique n'a malheureusement fonctionné que jusqu'au dernier découpage électoral. Les groupes dits instables que nous retrouvons dans nos villes de création récente -structurés ni sur la base de "classes sociales" ni sur celle de l'organisation "segmentaire"- forment corps certainement par la création de réseaux multiples sur un calcul d'avantages mutuels (²⁵⁵). Mais la proximité, le voisinage et le "vivre ensemble" durant plusieurs décennies finissent aussi par créer un ciment global qui donne à ces réseaux une empreinte locale marquée par divers lieux et repères de la vie quotidienne où la mosquée joue encore un rôle central.

Le second type de relation subsiste parallèlement dans le règlement des conflits dans l'espace à enjeu. Il s'agit de l'éclosion de relations de clientèle dans des situations où les ressources sont inextensibles, (cas de l'obtention de lots de terrains), poussant les dominants à maintenir les réseaux particularistes de clients en qui ils ont entièrement

²⁵³- TOZY M. et TAMIM M. : texte à paraître.

²⁵⁴- J. P. GAUDIN "Pouvoirs locaux et territoires" in "Etudes Rurales" n° 101-102 - Janvier- Juin 1986 (P 27).

J.P GAUDIN voit dans la France Moderne les survivances du régime des obligations réciproques au sens de Mauss ("essai sur le don" Sociologie et Anthropologie - PUF - Paris 1950) à l'instar de l'édile de Rome qui "était en charge de la police et de la gestion des bâtiments publics, mais aussi celui qui s'assurait de la distribution des approvisionnements et qui réglait les festivités collectives. Gestionnaire des matérialités monumentales qui forment repère, il agençait donc également le flux des dons et contre-dons à l'échelle urbaine : garant des mémoires bâties, il contribuait aussi au déploiement des obligations collectives qui règlent la distribution des richesses".

²⁵⁵- J. LECA et Y. SCHEMEIL op. cit.

confiance parce que ces clients leur doivent tout ⁽²⁵⁶⁾. Ceci s'enregistre dans les cas de l'obtention du règlement d'un intérêt personnel au détriment de la collectivité. L'appropriation individuelle et privative des espaces publics dans le quartier a souvent donné lieu à ce type de relations entre un "client" et son "protecteur". Outre l'autorité locale, l' élu protecteur se doit d'avoir ici un poids décisionnel dans les structures administratives (ici, le Conseil Municipal) lui permettant d'octroyer la "dérogation" et de soutenir son protégé face aux protestations de la collectivité ou du groupe lésé par l'appropriation. Là encore, se confronte l'action individuelle face aux capacités d'action collective.

EN GUISE DE CONCLUSION

Le cas de Kallito interroge à plusieurs niveaux l'action collective dans un milieu marqué par la pauvreté, le développement des activités illicites parmi les jeunes et la multiplication des associations nationales de lutte contre l'analphabétisme ou à caractère religieux à travers les associations de "Daaoua oua Tabligh" et "Al Adl oua El Ihssane".

En effet, les véritables demandes dans ce quartier ne se situent plus au niveau de l'équipement du quartier. Le chômage et la pauvreté de certains ménages formés de femmes vivant seules avec leurs enfants deviennent des caractéristiques qui vont fortement modifier la relation au politique. Les filles sont envoyées à Tanger pour travailler dans des usines de confection ou comme domestiques à Rabat, les vieilles mendient ou travaillent dans le milieu rural environnant. Mais ces faibles recours ne couvrent pas les besoins d'une jeunesse sans emploi qui trouve souvent dans les circuits de la contrebande, de la drogue ou de la vente d'alcool illicite son principal moyen de subsistance. Face à cela, si les anciens ont permis l'équipement du quartier, ou s'ils arrivent à organiser les lieux de culte, ils semblent très loin de la préoccupation de ces jeunes. La panne du système clientéliste donnerait de plus en plus aux élections un caractère artificiel, où l'argent prendrait une part importante. Plusieurs jeunes se sentent exclus du système et n'hésitent pas à n'y voir qu'un système de faveurs. Tous les jeunes interrogés voudraient se présenter pour le conseil municipal, ils voudraient bien faire quelque chose d'innovant pour le quartier, mais leur objectif premier reste bien de trouver des ressources. M. le dit de façon explicite, mais il ajoute *"mais moi, je leur dirais, je ne vais pas mentir. Je ne pourrais rien faire pour eux, d'ailleurs un seul élu ne peut rien faire. Ici, il n'y a que l'argent qui compte. Si tu as de l'argent, tu peux travailler"*. Outre l'implication dans les élections locales, les associations créées jusqu'à présent par les jeunes connaissent des difficultés liées au même problème des ressources. Des investigations plus approfondies devraient permettre d'explicitier les figures qui émergent parmi eux et leur comportement politique.

Parallèlement à cela, l'association "Daaoua oua Tabligh" fait, du travail de sensibilisation auprès des jeunes, sa principale action (morale contre l'alcool et la prostitution) . Elle organise de grandes veillées religieuses hebdomadaires en y invitant les jeunes du quartier. Al Adl oua El Ihssane s'est installée dans le quartier voisin et inscrit davantage son action dans l'alphabétisation.

Qu'il s'agisse de milieux " islamistes ", de groupes d'anciens autour des mosquées ou des réseaux de drogue , de prostitution et de vente d'alcool illicite, un seul acteur fait le lien entre eux par une gestion sécuritaire ;les autorités locales. Jusqu'ici, nos analyses se sont contentées d'observer les négociations autour de l'équipement et de la structuration du

²⁵⁶- J. LECA.

quartier, la politique de la ville demanderait une approche plus globale alors que la situation au Maroc après les attentats du 16 Mai 2003 a connu pour seules réponses, outre le renforcement sécuritaire, une focalisation sur le logement !

B.3 LE CAS DE LAHRAOUIYINE A CASABLANCA

Introduction

Relativement aux autres villes marocaines, l'habitat non réglementaire s'est peu développé dans le périmètre urbain de Casablanca. La métropole est connue par contre par ses grands bidonvilles (déplaçables) hérités pour leur majorité de la période coloniale. Ils connaissent actuellement de grandes opérations de résorption.

Le choix de la commune de Lahraouiyyine découle de cette première constatation : l'apparition et le développement accéléré de l'habitat dit " clandestin " dans les espaces périphériques de la métropole. Il s'agit d'une commune rurale qui abrite une agglomération de plus de 8.000 logements non-réglementaires. Elle est située au sud de Casablanca à la limite du périmètre urbain de la préfecture de Moulay Rchid-Sidi Othemane. Elle abritait 16.000 habitants en 1994 sur une superficie de 1.600 hectares. En l'espace de deux ans, en 1996, sa population a triplé pour atteindre plus de 50.000 personnes. En construisant leurs logements précaires, les nouveaux habitants avaient choisi en 1996 la stratégie du défi, de la confrontation et de la violence contre les autorités locales.

Ce mouvement accéléré de constructions est sans précédent dans l'histoire urbaine de la métropole. Paradoxalement, la conquête rapide de cet espace rural par les citoyens s'est effectué à un moment où l'Etat manifestait sa vigilance à l'égard des espaces périphériques Casablancais. En effet, après l'émeute de juin 1981 l'Etat a multiplié ses interventions en milieu urbain²⁵⁷ (politique massive du logement social, élaboration des documents d'urbanismes, création de l'Agence urbaine, découpage de la ville en plusieurs préfectures pour renforcer le contrôle de la population et de l'urbanisation, etc.).

L'agglomération ainsi créée sur un terrain rural, ne dispose ni de réseaux d'assainissement, ni d'eau potable à domicile. Les équipements scolaires, sanitaires, administratifs, de sécurité publique font défaut.

Présentation de l'enquête

L'enquête sur le terrain a démarré tardivement, vers la fin novembre 2002. Elle était menée à l'aide d'un questionnaire composé de 60 questions. Elle a touché plus de 134 ménages.

. Les ménages touchés par l'enquête :

²⁵⁷ Cf. notre ouvrage *Ville et pouvoirs au Maroc. Casablanca* : Ed. Afrique-Orient, 1995

	Quartier	Nbre de ménages
Lahraouiine	Douar Oulad Larbi	49
	Douar Kharbouche	43
	Douar Baize	42
	Total	134

L'enquête est axée sur le profil socio-économique des ménages, leurs provenances géographiques, leurs rapports avec les élus communaux, les relations de voisinage et les actions collectives.

Il faut signaler que la Délégation régionale du Centre qui dépend du Ministère chargé de la population avait mené une enquête au lendemain de l'émeute (en octobre 1996). Un projet de restructuration était prévu par l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) qui dépend du Ministère de l'habitat. Ceci a certainement contribué à la multiplication de logements non-réglementaire en 1996 dans cette commune rurale. En deux mois, on a construit à Lahraouiine l'équivalent d'une petite ville.

3.1 Evolution spatiale de la périphérie et production de formes d'habitat spécifiques

L'évolution spatiale de la périphérie de Casablanca et l'importance des équipements collectifs implantés à proximité encouragent objectivement le processus de l'urbanisation vers le sud de la métropole contrairement aux vœux formulés par le Schéma directeur (1984).

Sur une vue aérienne de 1969, seul le quartier de Lalla Mariem, opération publique de recasement des ménages d'une partie du bidonville de Ben M'sik, apparaît très isolé par rapport au reste de la ville. Au sud de cette opération urbaine de 1.000 logements individuels (48 m² de superficie), Lahraouiine était de simples habitations trop dispersées dans l'espace rural encerclant la métropole.

Le processus d'urbanisation périphérique de Casablanca vers le sud a favorisé le développement de deux petites agglomérations d'une centaine d'habitations en bordure de la Route de Oulad Ziane, comme l'indique la vue aérienne de 1976.

Le passage en 1975 d'un tronçon de l'autoroute Casablanca-Rabat au nord du bidonville de Ben M'sik (80.000 habitants en 1982) a provoqué la constitution d'un grand bidonville et le refoulement, à proximité de la cité de recasement Lalla Mariem, d'environ 25.000 personnes.

Ainsi, une importante agglomération sous forme de douars ruraux s'est constituée progressivement sur la commune rurale de Lahraouiine à partir du début des années 80. Le rythme de construction a augmenté considérablement après l'implantation du marché de gros des fruits et légumes à quelques centaines de mètres de Lahraouiine. A

l'est de cette agglomération rurale s'est implanté un gros quartier sous forme d'immeubles (type Grands-Ensembles), au delà du périmètre urbain, baptisé Salmia, construit par un promoteur immobilier appartenant à la famille royale. Equipé en infrastructure urbaine (assainissement, voirie, etc.), il resta longtemps sous la tutelle de la commune rurale.

Au sud-est l'Etat mène une politique du logement social de grande envergure à partir de 1983. Le Ministère de l'habitat a réalisé environ 9.000 logements pour résorber une grande partie du bidonville de Ben M'sik.

Située plus proche de la ville, d'une zone industrielle (Moulay Rchid en 1987), d'un souk hebdomadaire (souk Larbaa), d'un marché de gros de fruits et légumes offrant une multitude d'emplois occasionnels à des habitants sans formation scolaire, ni qualification professionnelle, l'agglomération de Lahrouiyine allait connaître une urbanisation fulgurante et rapide en 1996. En moins de deux mois, presque 5.000 logements ont été construits sans plan d'urbanisme : les voiries, l'assainissement, l'électrification, l'eau potable font toujours défaut.

3.2. Les relations de voisinage

Etre Casablancais en milieu rural

L'espace rural de Lahraouiyyine est loin d'être un réceptacle de l'exode rural ou de jeunes ménages citadins. En effet, 46 % des chefs de ménages sont nés en milieu urbain, dont 45 % à Casablanca et 8 % à Settat. Mais la plupart des mariages, soit 78 %, sont effectués en milieu urbain, dont 61 % à Casablanca. Les jeunes couples, mariés après 1990, n'y constituent que 21 %.

Si l'appellation de la cité de recasement d'Al-massira est toujours précédée de hay (quartier) qui lui donne son caractère urbain, les différents groupements de l'agglomération de Lahraouiyyine sont tous nommés Douar. La conquête des citadins de cet espace rural l'a vidé de son contenu traditionnel relatif à la cohésion sociale. Son investissement récent par les citadins le rend un réceptacle de gens de tous horizons. La conquête rapide de cet espace rural par les citadins s'est réalisée en majorité par les ménages habitant jadis Casablanca, soit 70 % de l'ensemble de la population de Lahraouiyyine. Celle-ci provient essentiellement de la périphérie sud et est de la ville : 40 % habitaient l'espace le plus proche de Lahraouiyyine (Ben M'sik, Sidi Othmane et Sebatta) et 14 % provenaient de la préfecture de Ain Sebaa-Hay Mohammadi ou de celle de Bernoussi-Zenata.

Contrairement à la cité de recasement Al-massira III, la mobilité résidentielle vers Lahraouiyyine était un choix des ménages. Ces derniers voulaient échapper à la location trop chère qu'ils n'arrivent pas à assumer et par là réaliser une promotion sociale en devenant propriétaire du terrain et du logement.

Les raisons de la mobilité résidentielle vers Lahraouiyyine

Causes de déménagement	%
------------------------	---

Location trop chère	38
Travail	21
Accès à la propriété	12
Logement exigu	7
Bidonville	5
Divers	5
Conflit familial	4
Né dans le quartier	2
Possession d'un terrain	2
Habitation dans un garage	1

Avec la complicité du Conseil communal²⁵⁸, les propriétaires fonciers ont même accordé des facilités de paiement pour les ménages incapables de payer la totalité de la somme due. La majorité des ménages, soit 52 %, ont acquis leurs terrains à un prix variant entre 250 et 350 dirhams le m2 et 58 % des ménages disposent d'une superficie allant de 20 à 50 m2.

Les ménages qui possédaient une parcelle de terrain à Lahraouiyyine ont profité du laisser-faire de l'administration, pour construire, même sommairement, leur propre logement.

Ces quartiers sont perçus par les habitants eux-mêmes comme des zones marginalisées. "Hachaq, nous sommes à la queue (kazibt) de Casablanca" (ménage 220). " Nous avons peur, disait une mère de famille, même si je dispose d'une porte d'entrée blindée " (ménage 84). " J'étais violée, disait une autre mère, et je ne suis pas la seule, maintenant, on rentre chez nous avant la tombée de la nuit, et si par hasard, je tarde en ville, on y passe la nuit " (ménage 79).

Etre Casablancais pour les habitants de Lahraouiyyine, est déterminé par la naissance ou par l'installation ancienne dans la métropole. La plupart des habitants, soit 73 %, s'approprie l'identité citadine et 3 % ne se sentent Casablancais qu'à moitié. D'autres ménages, fraîchement installés à Lahraouiyyine, justifient leur citadinité par leur simple statut de résident en ville, même s'ils ne peuvent bénéficier de leurs certificats de résidence que leur refusent les autorités locales.

Mais tout en étant nés ou anciennement implantés à Casablanca, certains ménages se déclarent non-Casablancais et se sentent plutôt Aroubi (compagnard). Etre citadin exprime plutôt un mode et un niveau de vie : " les Casablancais sont plutôt ceux qui habitent les belles maisons ", " nous sommes ici comme à la campagne ", " nous n'avons aucun équipement, nous allons au hammam tous les quinze jours, comment voulez-vous qu'on soit Casablancais ? ", " quand je vais au hammam, une fois chez

²⁵⁸ Selon le témoignage des ménages et de certains représentants de l'autorité locale.

moi, je dois prendre une douche pour me débarrasser de la poussière », “ nous avons une seule chambre, et tu me demandes si je suis Casablancais ”.

Le sentiment d’être exclus de la vie urbaine est encore plus fort chez les ménages provenant directement de la métropole. “ Depuis mon départ de Deb El-kabir (Nouvelle-médina), je suis une Aroubiya (une campagnarde) qui vit dans la boue ”. La revendication du droit à l’urbanité traverse toutes les déclarations des différentes catégories de ménages.

Cependant, ce sentiment d’exclusion socio-spatiale est vite revu et corrigé quand on demande aux ménages s’ils regrettent leur émigration vers Lahraouiyine. En effet, la majorité des habitants de Lahraouiyine, soit 67 % sont contents de leurs habitations par rapport à leurs résidences antérieures, contre 22 %. Alors que 11 % des ménages estiment qu’ils ne sentent pas une amélioration notable par rapport à leurs résidences antérieures. Le sentiment d’être propriétaire du terrain et du logement à la fois, même à Lahraouiyine (sans eau potable, ni assainissement) est considéré comme une promotion sociale. Il faut dire que 27 % des ménages habitaient le bidonville ou les douars ruraux. D’autres ménages sont plutôt contents de n’avoir plus à payer mensuellement un loyer considéré exorbitant²⁵⁹.

Réseaux de voisinage ou réseaux familiaux

La combinaison de plusieurs variables permet d’apprécier la nature des relations de voisinage comme soubassement à la construction sociale des actions collectives. Les variables retenues sont les suivantes : la perception du voisin et de l’espace de voisinage, la fréquences des visites des (et aux) voisins, (quotidienne, régulière, occasionnelle, etc.), l’entraide entre voisins, etc.

En parallèle aux entretiens directs avec quelques ménages, un questionnaire était administré en combinant des questions fermées et des questions ouvertes sur les relations de voisinage. Nous avons commencé d’abord par approcher la perception sociale des relations de voisinage, puis examiner la nature des relations entretenues entre ménages qu’impose la proximité spatiale (type et fréquence des visites entre voisins).

Se trouvant en bordure de la route de Oulad Ziane, Douar Baieze est l’agglomération la plus ancienne. Il est relativement propre et doté d’équipements publics : le siège à la fois de la commune et du Caid (représentant local de l’autorité centrale), le dispensaire, le poste de la gendarmerie et les PTT.

A l’intérieur, à quelques centaines de mètres plus loin de la route, se trouvent deux agglomérations plutôt misérables dominées par des logements exigus, mal-construits, non encore achevés, avec un plafond en tôle, encerclés d’un terrain vague dépôt d’ordures. L’écoulement des eaux usées traversent les rangées de maisons pour stagner dans un grand trou à proximité des habitations. Dès qu’il pleut, le douar inonde. Les habitants souffrent de la “ goutte ” durant les jours de pluie. Les autorités locales n’autorisent aucune modification relative à l’habitation et empêchent les ménages de construire en dur leurs plafonds.

²⁵⁹ Les chefs de ménage hommes sont également contents de ne plus payer la facture salée de l’eau de ville. L’eau de la fontaine est gratuite, mais c’est aux femmes de faire la queue.

Dans les deux douars de Oulad Larbi et de Kahrabouch, le mode d'occupation de l'espace (exiguïté du logement, petites ruelles, agglomération loin des regards indiscrets, ...) favorise une vie sociale intime dans le quartier et l'émergence d'un espace " semi-privé ".

Le voisinage devient une réalité imposée non pas seulement par la proximité spatiale, mais également par la nature même de l'occupation de l'espace. Parfois, une distance de moins de deux mètres sépare les rangées de maisons alignées. Il est rare qu'on puisse rencontrer des gens étrangers au quartier. Des logements minuscules doivent obliger les habitants à occuper la rue qui sépare les lignées de logements. Le quartier permet une grande proximité spatiale entre voisins.

La perception des limites de l'espace de voisinage

	Quartier	Ma isons de proximit é / %	Voisins de pallier / %	Toute la rue / %	Sans voisins / %
	Douar Oulad Larbi	36	7	57	0
	Douar Kharbouche	5	0	93	2
	Douar Baize	28	0	72	0

Tableau 3

Ce type d'occupation de l'espace se traduit sur la perception collective de l'espace de voisinage, la majorité des ménages habitant les petites ruelles et impasses limitent leur espace de voisinage à toute la rue, soit 93 % à Douar Kharbouche et 72 % à Douar Oulad Larbi. Mais pour les espaces " ouverts ", qui se trouvent en bordure de la route, l'espace de voisinage se rétrécit pour se limiter aux maisons de proximité et aux voisins de pallier ; ceci est également vrai pour 43 % des ménages de Douar Baeize.

La majorité des ménages de Lahraouiyyine sont satisfaits de leurs relations de voisinage.

La perception des voisins

	Quartier	Appréciation du voisin en %			
		Bien	Moyen	Tikar	Mauvais
Lahraouiine	Baieze	92	3	5	0
	Kharbouche	83	0	14	2
	Oulad Larb	81	2	16	0

82 % des ménages à Lahraouiine. jugent positivement leurs voisins

Les habitants estiment que leurs voisins sont coopératifs, plus particulièrement quand il s'agit de rendre des petits services,

Perception de l'entraide entre voisins

	Quartier	Entraide / %	
		Oui	Non
Lahraouiine			
	Douar Oulad Larbi	90	10
	Douar Kharbouche	84	16
	Douar Baieze	84	16

Pour examiner les relations de voisinage, nous avons également cherché à déterminer la fréquentation des ménages par rapport à leurs voisins. L'enquête révèle que seulement la moitié des ménages rend visite régulièrement à leurs voisins contre 19 % qui déclarent ne jamais aller chez le voisin.

Les relations de voisinage sont trop peu développées. Les ménages se replient sur eux-mêmes et la notion de *tikar* (chacun chez soi) devient une valeur sociale que les hommes et également les femmes mettent en exergue avec une certaine fierté dans leurs discours.

Visites rendues aux voisins

Venir chez voisin	%
Oui	52
Rare	26
Non	19
Occasionnellement	3
Total	100

Aller chez voisin	%
Oui	50
Occasionnellement	28
Non	17
Rare	4
Moyen	1
Total	100

	Quartier	%		
		Oui	Non	Rare
Lahraouiyne	Baieze	47	18	34
	Khrabouche	68	10	22
	Oulad Larbi	79	16	28

Visites rendues aux voisins par quartier

Cependant, pendant les occasions spéciales (fêtes religieuses, mariage, décès, etc.), les relations de voisinages s'étendent à toute la rue, voire au quartier (51 %), alors que 41 % des ménages réduisent les relations uniquement aux voisins les plus proches de leurs habitations et aux voisins de pallier.

Visites rendues aux voisins à l'occasion des fêtes religieuses

Aller voisin fête	%
Non	20
Oui	80
Total	100

Venir voisin fête	%
Non	25
Oui	75
Total	100

La quasi-totalité des ménages s'accorde pour dire que les voisins sont coopératifs à l'occasion d'un décès ou d'une maladie grave. Devant le décès d'un voisin, tous les habitants du quartier sont mobilisés. Les femmes, chez-elles, préparent à manger pour la

famille du défunt. La Commune est également mobilisée en fournissant les grandes tentes pour accueillir les visiteurs (voisins et proches parents du défunt).

Quand on interroge les ménages sur le type de fréquentation régulière, voire quotidienne, on remarque que l'institution familiale domine encore les relations sociales (55 %) au détriment des relations de proximité spatiale que constitue le voisinage (37 %). Les réseaux amical et de travail restent encore trop faibles. Ils représentent respectivement 4 % et 2 %.

. Le réseau familial est, encore une fois, réactivé quand le ménage se trouve face à des difficultés financières. Si 33 % des ménages ne peuvent compter sur personne, 37 % des ménages font appel à leurs familles proches en cas de besoins pécuniaires, contre 13 % seulement qui recourent à leurs voisins et 11 % à leurs amis .

Aide financière en cas de difficulté pécuniaire

Aide financière	%
Famille	37
Aucune personne	33
Voisins	13
Ami	11
Epicier	5
Autres	2
Total	100

L'indicateur " aide financière " montre que 25 % des ménages à douar Oulad Larbi sont aidés financièrement par des voisins, même si la majorité des ménages déclare préférer avoir des crédits chez l'épicier du quartier que chez les voisins.

L'anonymat social a tendance à prédominer. " Chacun gère son foyer tout seul ", " kolla wahed khiro fi daro " (chaque ménage prépare à manger chez lui), ou encore comme disait cette femme quinquagénaire, " jareq, houwa manchareq " (ménage 147) (ton voisin, c'est ta scie, en montant et en descendant, il te fait du mal) pour exprimer la méfiance à l'égard des voisins et expliquer la disparition des bonnes relations de voisinage d'autrefois. Les enquêtés expriment le repli des ménages sur eux-mêmes, plus particulièrement ceux qui pensent qu'ils n'ont plus besoins d'autrui. Les relations de voisinage se réduisent au simple bonjour. Mais avec les voisins du pallier, la nature des relations est relativement plus développée (prêts des ustensiles de cuisine, la farine, le sel, les légumes, l'eau, etc.).

Même si certaines femmes nous déclarent que " les voisins sont coopératifs uniquement pour vous prêter les ustensiles domestiques, mais pour avoir le sel, il faut aller chez l'épicier ". Ou encore, elles nous déclarent, à chaque fois, que " les voisins eux-mêmes ont besoin d'aide ".

La pauvreté des ménages agit négativement sur les relations de voisinage. L'exiguïté du logement contraint les ménages voisins à se rencontrer dans la rue. Accueillir les voisins chez soi, suppose des dépenses supplémentaires pour des ménages qui ne font que survivre quotidiennement.

En effet environ 66% des ménages enquêtés à douar Oulad Larbi déclarent disposer d'une ou deux pièces, alors que ce taux est de l'ordre de 53 % à douar Kharbouche et de seulement 31 % à douar Baieze

D'autres familles se sentent isolées dans leur quartier. Comme la déclaration de cette femme qui commença à pleurer quand l'enquêteur lui posa la question sur les éventuels voisins qui viennent la voir : " celui qui n'a pas d'argent, ne voit personne, et personne ne vient le voir " (ménage 144).

Ou encore cette femme qui s'étonne qu'on lui pose la question sur la fréquence des visites des voisins, en nous répondant : " je n'ai pas encore fait de fêtes " (ménage 124), pour dire que les voisins n'ont rien à faire chez elle.

Une fois reconnu comme espace collectif, c'est à dire externe aux espaces habités, voire intimes (les environnements immédiats), l'espace public suppose être géré par les autres (l'Etat, la commune urbaine...). Ainsi, les ruelles dans sont nettement propres par rapport aux rues principales.

3.3. Mobilisation

Le terrain de Lahraouiyine offre presque tous les ingrédients possibles qui permettraient d'assurer une mobilisation sociale basée sur les relations de voisinage : la nature de l'occupation de l'espace qui traduit une intimité entre les voisins, l'intérêt manifeste pour chaque ménage pour revendiquer l'assainissement, l'eau potable, le ramassage d'ordures, la sécurité publique (manque de lampadaire pour l'éclairage public).

Le bien à défendre est manifeste, il s'agit d'un intérêt individuel pour :

Les besoins formulés par les ménages par ordre de priorité

Equipement	%
Eau	47
Assainissement	16
Rue goudronnée	12
Eclairage public	6
Ramassage d'ordures	6

Electricité	3
Total	90%, 10% pas de rep.

Le manque d'eau à domicile vient en tête des principaux besoins exprimés par les ménages (47 %), suivie de l'absence d'infrastructure relative à l'assainissement (16 %).

Cet intérêt individuel est le même pour les autres propriétaires voisins. Si l'acteur (le propriétaire) est calculateur selon le modèle du choix rationnel d'Olson, l'évaluation des coûts et des bénéfices escomptés de sa participation à l'action collective est évidente. En outre, les actions collectives d'un petit groupe sont plus efficaces par rapport à un grand groupe. La taille restreinte du groupe nécessite la participation de tous les propriétaires. Comme l'écrivait Olson, "quand une association compte beaucoup de membres, l'individu remarque que son effort ou sa contribution personnels n'aura pas un effet sensible sur la marche de l'entreprise et s'attend à recevoir sa part préétablie des gains, qu'il y ait ou non contribué"²⁶⁰.

Des actions collectives entre démobilisation et défection

La première remarque d'ordre général relative au cas de Lahraouiyyine, c'est la difficulté pour les ménages de décrire le processus de l'action collective et par conséquent de repérer les acteurs qui prennent l'initiative et qui assure la mobilisation des habitants. A chaque fois qu'on pose la question, au cours de l'enquête, les ménages répondent systématiquement "on s'est réuni et on est parti chez le Caid ou chez le président du Conseil communal".

Les demandes sociales sont explicitement exprimées individuellement à travers l'enquête sur le terrain. Les locataires, même s'ils ne sont pas très nombreux, sont exclus de la prise de parole. La majorité écrasante des ménages, soit 84 %, sont propriétaires de leurs logements à Lahraouiyyine contre 98 % à la cité de recasement²⁶¹.

Seuls les propriétaires se trouvent concernés par les problèmes urbains du quartier. Ils sont les seuls ayant le droit d'exprimer leurs revendications auprès des autorités locales. Quand on pose la question aux locataires pourquoi ils ne se mobilisent pas pour assurer un aménagement quelconque ou une revendication collective auprès de la Commune ou des autorités locales, la réponse est systématiquement la même : " nous ne sommes que des locataires ! ".

Certes, les femmes liées par des relations de voisinage, se rencontrent quotidiennement à la borne-fontaine ou dans la rue devant chez elles l'après midi. Dès l'aube, les femmes font la queue pour pouvoir disposer gratuitement de l'eau potable. La borne-fontaine devient un espace de rencontres et également de disputes pour les femmes et les filles. Les espaces publics féminins sont très limités. Aucun équipement collectif ne se trouve à proximité pour être un espace susceptible de stimuler une éventuelle communication sociale.

²⁶⁰ M. Olson : Logique de l'action collective. p. 77, Paris : PUF, 1978

²⁶¹ Les propriétaires ont tendance à nous cacher les ménages locataire qui échappent parfois à notre enquête.

Les ménages de Lahraouiyyine se trouvent actuellement loin de leur saint Sidi Bouzeyyane, visité jadis par les femmes des douars ruraux. A cause de l'importance de l'urbanisation périphérique, le siège du saint, lieu sacré de rencontres plus particulièrement pour les femmes, auquel s'identifie Lahraouiyyine, se trouve plutôt à proximité d'une agglomération urbaine (la nouvelle Commune de Salmia). Il devient psychologiquement plus loin de leurs habitations pour s'y identifier.

A part la cotisation collective pour la réalisation d'un lieu de prière, construit d'ailleurs avec des matériaux très sommaires, sur un terrain offert par un ancien habitant (un agent de police), nous avons repéré des actions collectives qui n'arrivent pas à dépasser l'espace fixé par les relations de proximité spatiale.

En effet, la réalisation d'un équipement culturel est très mobilisateur. Il peut être le premier pas préparant d'autres actions collectives. Mais le Caid a détruit à plusieurs reprises ce lieu de prière malgré sa construction avec des matériaux de construction précaires. Il fallait que la population insiste auprès du Conseil communal et du Caïd pour tolérer l'existence de ce lieu de prière. Une personne du quartier s'est portée volontaire pour ramasser l'argent nécessaire pour construire cet espace de prière. Aucune organisation sociale de la collecte. Cette personne fait le tour de quelques voisins et chacun est libre de contribuer comme il veut et non comme il peut. Le responsable de la collecte m'a affirmé qu'un voisin lui a adonné 50 centimes. Même chose pour le fquih du Douar. Il n'est pas pris en charge collectivement. Chaque ménage cotise comme il veut.

Malgré la multiplicité des problèmes liés à la vie quotidienne, aucune institution n'existe pour canaliser les revendications sociales des habitants. Les actions collectives quand elles existent se limitent à la réparation de l'égout, de la fontaine, de la mosquée, etc. La principale mobilisation sociale s'est réalisée autour de l'extension du réseau d'électricité au Douar Oulad Larbi pour pouvoir bénéficier de l'électricité à domicile. Le Douar reste encore sans éclairage public.

D'autres actions ont été menées par les habitants du Douar Oulad Larbi relatives aux ramassages d'ordures, aux réparations des tuyaux et des robinets de la fontaine qui les alimente en eau potable.

Les meneurs ne pouvaient pas prendre appui sur les relations de voisinage (dont le tissu est très faible) qui unissent les habitants d'un quartier. Mais, il n'existe pas toujours de groupes prédisposés en soi. Un groupe se construit, élabore son identité à travers un mouvement social généré par un contexte nécessitant une mobilisation sociale revendicative et protestataire. Comme l'écrivait Michel Maffesoli à propos des quartiers urbains, "le propre de la tribu, en accentuant ce qui est proche (personnes et lieux), a tendance à se refermer sur soi"²⁶².

La mobilisation sociale des ménages s'appuie sur les relations restreintes de voisinage. Les plaintes auprès des autorités publiques ne dépassent guère les cinq ou six personnes (hommes ou femmes). Effectivement, fautes d'acteurs mobilisateurs, les réseaux de solidarité n'ont pas pu fonctionner au-delà de l'espace restreint défini par les relations de voisinage. Le derb ou houma, qui peut se traduire par quartier, est chargé d'un sens plutôt affectif. Mais, les relations de voisinage peuvent s'étendre et se rétrécir spatialement en fonction des événements qui traversent le quartier.

²⁶² "L'imaginaire dans l'espace urbain post-moderne". p. 29, in Espace imaginaire et imaginaire de l'espace. Faculté des Lettres de Casablanca, 1990

Les relations de voisinage peuvent être repérées à travers les événements nécessitant la solidarité des membres de quartier ou lors de la célébration d'une fête (mariage par exemple). Plus l'espace social s'élargit, plus le degré des relations de voisinage s'estompent et plus l'intensité de la mobilisation et de la solidarité diminuent.

Si toutes les catégories des ménages peuvent cotiser ensemble pour réaliser un égout à ciel ouvert, par exemple, il n'en va pas de même pour la formulation collective des revendications sociales auprès des responsables publics. La prise de la parole a des difficultés à trouver son chemin. " Les gens qui parlent, dit un chef de ménage, sont des " grandes " personnes ". Les ménages sont convaincus que des acteurs mobilisateurs analphabètes sont incapables d'engager des négociations avec les autorités locales ou le Conseil communal. En effet, les analphabètes constituent la majorité des chefs de ménages, soit 67 %, ceux ayant un niveau primaire sont de l'ordre de 23 %, alors que 6 % seulement ont été au collège. Les revendications menées par des acteurs analphabètes ne sont pas crédibles auprès de la population, encore moins auprès des autorités locales.

La position sociale, produit d'un capital culturel ou matériel, est une condition nécessaire pour se hisser au statut de représentant de la population d'un quartier.

L'examen de la nature de l'activité des chefs de ménages laisse apparaître une domination importante du secteur informel (marchands ambulants, petits commerçants, petits artisans, porteurs,...) qui n'exige ni compétence professionnelle, ni formation scolaire. Les sans-emplois représentent 23 % de l'ensemble des chefs de ménages, les manœuvres sont de l'ordre de 25 %, et le reste sont des petits commerçants (18 %), des chauffeurs (9 %) et des ouvriers (7 %).

Ceci n'exclue pas que des femmes et des hommes sans pouvoir symbolique ou matériel se sont mobilisés pour frapper, parfois, à la porte de hauts responsables politiques locaux. Des habitants se sont réunis pour protester auprès du gouverneur contre la fermeture de la borne-fontaine qui alimente le quartier de Al-massira III en eau potable.

Un chef de ménage, 43 ans, d'un niveau primaire, nous confie qu'il n'a pas participé à cette action sous prétexte que " les gens ne savent pas parler. Si jamais ils disent un " mauvais mot " devant le gouverneur, ils risquent la prison ". La défection des habitants est due, en partie, à cette peur séculaire des représentants de l'autorité centrale (makhzen). La peur de représailles les contraint à rester à jamais invisibles.

Les habitants du quartier sont plus ou moins à pied d'égalité, dépourvue de ressources sociales et / ou du soutien de l'autorité locale, aucun groupe n'a pu émerger et accéder à une parcelle de pouvoir local, ou tout simplement à une position privilégiée dans le quartier.

L'image sociale négative du quartier, la composition sociale peu hétérogène, marquée par une pauvreté matérielle et symbolique, la peur des représailles²⁶³, entravent l'émergence d'une élite capable de mobiliser la population autour d'un ensemble d'objectifs d'intérêts collectifs.

²⁶³ Plus particulièrement après la répression militaire sanglante après l'émeute de juin 1981 qui a secoué plusieurs villes marocaines, puis les lourdes condamnations qu' a connues la commune de Lharouiyine après l'émeute de juillet 1996.

Les actions collectives s'organisent d'une manière quasi-consensuelle autour d'un projet de réalisation d'une mosquée et de la gestion d'un enterrement. Les relations de voisinage sont automatiquement mobilisées. Participer aux frais de la construction d'une mosquée est considérée comme un devoir religieux. Comme ce chef de ménage qui a contribué par cinquante centimes, me confia la personne responsable de la quête de l'argent, pour me prouver, en fait, que les habitants de Lahraouiyine sont très pauvres et donc difficilement mobilisables.

Mais ils ont réussi à assurer l'électrification du Douar par ce qu'elle est considérée comme vitale pour les ménages par rapport à d'autres problèmes, tels l'assainissement, les ordures. Ils ont cotisé selon leur capacité sociale. Les ménages locataires et les quatre propriétaires de logements les plus démunis n'ont pas participé aux frais d'électrification. Ceux-ci contrairement à d'autres actions qui nécessitent moins d'argent, n'ont pas pu entraver l'extension du réseau d'électricité. Soixante-dix propriétaires de logements de Douar Oulad Larbi se sont mis d'accord pour la réalisation des poteaux d'électricité. La contribution de chaque ménage va de 650 à 1.000 dirhams²⁶⁴. Cependant, cette mobilisation collective ponctuelle n'a pas donné lieu à l'émergence d'une personne ou d'un groupe particulier. Un homme de confiance, ayant plusieurs boutiques commerciales, s'est chargé de la collecte de l'argent.

Faute d'équipements scolaires et de loisirs, les jeunes de Lahrouoyine se retrouvent dans d'autres espaces de la ville, hors de leurs quartiers. Sur un autre terrain, à la Nouvelle-médina de Casablanca, nous avons remarqué le rôle joué par les jeunes scolarisés voisins (qui se connaissent depuis l'enfance) dans la mobilisation des parents pour contrecarrer les projets de destruction de logements contenus dans les plans d'aménagement urbains (1989). Ces mêmes jeunes ont réussi à mobiliser les habitants pour élire leur conseiller communal (du parti de l'USFP).

Les jeunes à Lahraouiyine n'ont pas grandi ensemble, n'ont pas été scolarisés ensemble dans le même quartier. Ils ne se connaissent pas entre eux. L'implantation de l'équipement scolaire est récente. Le collège n'existe pas encore sur place. Les équipements de loisirs manquent terriblement (cafés, pars, jardins, maisons de jeunesse, etc.). Ceci entrave la communication sociale, entre jeunes, qui dépasse les seules relations trop restreintes de voisinage.

Nous avons cherché à savoir le pourquoi de l'inexistence d'une mobilisation entre voisins pour l'aménagement en commun du quartier qui souffre d'innombrables problèmes (ordures, égouts, poussières, inondation, éclairage public, etc.).

La réponse souvent formulée par les ménages enquêtés est liée la pauvreté des habitants. Non seulement les familles ne peuvent supporter financièrement les dépenses extra-ordinaires, mais, ils n'arrivent pas non plus à se réunir entre eux. La plupart de leurs actions collectives groupent cinq ou six ménages et " quand on décide de cotiser d'une somme de 150 dirhams par foyer, ils trouvent que c'est trop cher pour eux ".

" Vous savez le quartier n'abrite pas des fonctionnaires. Les gens, ici, se débrouillent comme ils peuvent pour survivre". Mais chaque ménage assure individuellement le carrelage devant sa maison. Ces actions individuelles sont justifiées par l'absence d'entente entre voisins et par des relations de voisinages trop faibles. Les habitants attendent un agent mobilisateur : "il n' y a personne pour nous réunir, personne ne vient

²⁶⁴ Pour assurer plus d'abonnements, la Lydec encourage ce type d'action même dans les bidonvilles.

frapper à notre porte, ou encore “comme les voisins ne s’entendent pas, la Commune doit faire les réparations nécessaires et se faire payer par les habitants”.

Il fallait attendre le fils du *mokadem*, à Baieze qui a pris l’initiative de carreler devant chez lui, pour que les autres ménages propriétaires suivent progressivement l’exemple du fils du représentant de l’autorité. Ce n’est qu’après coup que les voisins se sont retrouvés obligés de cotiser (40 à 50 dirhams par ménage) pour la réalisation collective d’un tronçon d’égout à ciel ouvert.

Les femmes pensent que l’aménagement du quartier est l’affaire des hommes. Ceux-ci “sont mous et incapables”, pensent plusieurs femmes.

En se défendant, les hommes rétorquent qu’ils n’ont pas le temps et qu’ils travaillent toute la journée et toute la semaine. Exerçant des métiers relevant du secteur informel, il leur est “impossible de faire le tour des administrations pour se plaindre”.

En effet, la majorité des chefs de ménages exerce leurs activités en dehors de l’agglomération de Lahraouiyyine. A part les charrettes, le transport public fait défaut. Mais la mobilité spatiale quotidienne dans les différents quartiers de la ville traduit leur ancrage dans la vie de la métropole.

Localisation des lieux de travail des chefs de ménages à Lahraouiyyine

Localisation des lieux de travail	%
Ben M’sik-Sidi Othemane	36
Marché de gros	25
Lahraouiyyine	10
Est	10
Ouest	6
Nouvelle-médina	6
Centre-ville	6
Divers	1

D’autres ménages mettent en relief, soit la faiblesse des relations de voisinage qui se limitent au simple bonjour, soit à la peur des représailles des autorités locales si jamais ils participent à une revendication collective. Ainsi, chaque ménage assure le carrelage

devant sa maison et tente de défendre ses propres intérêts (kolla ka ydiha fi rassou) les gens ici survivent et prennent leur mal en patience. Comme ce jeune homme barbu qui me déclare : “ déjà si j’arrive à m’en sortir, moi et famille, cela serait une bonne chose, et vous me demandez de prendre en charge les problèmes du quartier ”.

Les ménages de Lahraouiyine ont parfaitement intériorisé le sentiment d’être des hors la loi et que leurs constructions “ anarchiques ” est un défi à l’autorité de l’Etat. Ils ont réalisé leurs logements la nuit et dans la violence quand il fait jour. Ils ont pourchassé les représentants de l’autorité locale à coup de pierres.

Toute tentative de mobilisation collective ne peut se faire sans tenir compte de ce contexte spécifique. Le droit à la ville n’est pas mis facilement en oeuvre par les habitants.

Ces derniers adoptent diverses stratégies à l’égard des autorités locales. Leurs attitudes passent de la soumission à la revendication collective, même restreinte, en passant par la résistance et les actions collectives violentes. Il faut dire qu’il y’a aussi une volonté de la part des autorités locales de reproduire des sujets dociles et maintenir ainsi le statu quo. En effet, en se plaignant un jour de l’inondation de leur douar, le Caid répondait aux habitants d’une manière intimidante : “ est-ce que vous vous êtes mis d’accord avec moi avant de construire vos logements à proximité d’un trou? ”.

Mais la réponse du président du Conseil communal est encore plus démobilisante quand six ménages venaient se plaindre contre les ordures amassées devant chez eux : “ vous savez même le boulevard Mohamed V, au centre-ville, est trop sale; alors douar Oulad Larbi... ”.

Quand on insiste auprès des ménages pour repérer le profil de celui ou de ceux qui ont pris l’initiative pour ramasser l’argent, pour contacter les fournisseurs des matériaux de construction, etc. on se rend compte que les habitants ne se rappellent plus de personne. Il s’agit pour les ménages d’actions ponctuelles, une fois terminée, on oublie tout.

Les revendications collectives ne se font que rarement. Les ménages de Douar Oulad Larbi qui souffrent de plusieurs problèmes quotidiens, ne manifestent leur mécontentement que lorsque leurs maisons sont inondées. Les chefs de ménage partent quotidiennement travailler en ville. Seules les femmes et les vieux du douar assument les revendications auprès du Caïd.

Mais, le fait, également, que les femmes et les vieux se permettent de mener visiblement les revendications des habitants en excluant les jeunes et les chefs de ménage (mâles) est un signe à l’égard des autorités locales pour exprimer la pacification du mouvement. Parce que tout attroupement, plus particulièrement celui de jeunes hommes, non autorisé sur la voie publique est perçu comme un début d’émeute par les autorités locales.

Ce sont donc les gens d’un certain âge qui organisent les actions à mener. A défaut, ce sont les femmes qui se groupent pour se plaindre auprès du Caid. Ceci ne s’explique pas uniquement par l’absence des hommes du douar toute la journée à cause de leur travail.

Il faut également dire que le poids de la répression militaire et les condamnations trop lourdes juste après l’émeute de 1996 sont encore vivaces dans la mémoire des habitants. Surtout quand ceux-ci sont convaincus de l’innocence des membres du Douar. Les habitants de Douar Kharbouche parlent de 39 jeunes de leur Douar condamnés à des peines allant de six à dix ans de prison ferme. “Nos garçons sont allés voir ce qui se passait dehors, puis ils étaient arrêtés par les militaires”.

Actions ou réactions collectives

La participation des habitants de Lahraouiyyine à une action collective qui dépasse l'espace restreint de voisinage trouve sa justification immédiate dans une agression extérieure. Le recours à des formes non-institutionnalisées de prise de paroles devient plus fréquent.

Ainsi, la population lança un défi à l'autorité locale quand celle-ci chercha à intervenir pour détruire quelques logements construits illégalement en bordure de la route. Mais, même le souci de défendre leur territoire (après l'émeute de 1996) n'a pas créé entre les ménages de Lahraouiyyine un lien social fort et durable.

En effet, l'émeute de juillet 1996 a provoqué une dizaine de blessés, douze voitures officielles et le bulldozer qui a servi à démolir les logements incendiés. Les militaires ont arrêtés trente-six personnes accusées de destruction de documents administratifs, de biens publics, d'incendie de véhicules, d'outrage aux fonctionnaires en exercice de ses fonctions et de coups et blessures. Elles étaient condamnées à des peines très lourdes : dix ans pour onze personnes, huit ans pour quatre personnes, deux ans pour dix-huit personnes et trois autres sont innocentées.

L'agglomération de Lahraouiyyine était encerclée par les forces de l'ordre après l'émeute de juillet 1996. Les autorités locales ont interdit toute construction ou transformation des logements par leurs propriétaires ; le gouverneur de Sidi Bernoussi-Zenatta²⁶⁵ a ordonné " la fermeture des briqueteries de la commune en attendant de voir plus clair ". Mais les chantiers, relèvent la presse, ont repris le lendemain de l'émeute sous l'œil des autorités locales.

D'autres actions collectives similaires, mais non violentes ont été récemment enregistrées. Comme les nouveaux habitants se sont installés par la force et par la violence à Lahraouiyyine, les autorités locales ont refusé de leur délivrer une attestation de résidence. Celle-ci permet aux habitants de faire leur carte d'identité nationale, et par la suite, leur carte électorale.

Certes, juste avant les élections législatives de septembre 2002, le ministère de l'Intérieur a organisé une campagne publicitaire à travers la télévision, la radio et la presse pour inciter la population à s'inscrire massivement sur les listes électorales. La presse a relevé le paradoxe entre le tapage publicitaire du ministère de l'Intérieur et le refus des autorités locales à accorder un certificat de résidence aux habitants des quartiers clandestins : Un hebdomadaire allait jusqu'à titrer à la Une que " l'Etat enrôle 45.000 habitants dans le Jihad salafi ".

Dans ce contexte, une action était menée par les habitants qui se sentent exclus de leur " devoir de citoyen ". La presse estime à 800 personnes le sit-in organisé devant le siège de la commune-caïdat. Mais l'administration locale maintient son refus malgré la pression exercée par la presse et les habitants.

C'est dans ce champ de conflit entre habitants et les autorités locales qu'intervient une femme avocate. Elle avait choisi la stratégie de la confrontation avec l'administration locale. Elle dépose, au nom des habitants, une plainte contre l'administration dans l'espoir d'attirer la sympathie de la population, mécontente de Lahraouiyyine et

²⁶⁵ L'agglomération de Lahraouiyyine faisait partie en 1996 de la préfecture Bernoussi-Zenata. Elle a été intégrée à la nouvelle préfecture de Moulay Rachid-Sidi Othmane.

également celle de la presse. En effet, elle a donné une interview à un hebdomadaire local pour expliquer son point de vue.

Cette avocate s'est présentée aux élections législatives de septembre 2002. Sa stratégie a apparemment échoué. Les habitants avaient signé une pétition au siège du Caïd comme quoi personne n'a demandé à cette avocate de parler en leur nom. Les habitants, selon le Cheikh, n'ont pas déposé une plainte contre l'administration auprès de l'avocat. Selon les dires du Cheikh, les habitants l'ont chassé lors de la campagne électorale et l'administration a décidé de déposer une plainte contre l'avocate.

L'installation récente des ménages rend les relations sociales distantes. Les ménages mobilisent plutôt leurs réseaux familiaux. Ainsi, le quartier ne dispose pas d'une identité propre susceptible de le définir. Une identité qui pourrait se construire et se développer à travers des actions collectives prenant en charge les problèmes quotidiens des habitants.

L'intimité qu'offre le quartier pour la famille et la peur d'être fiché par les autorités locales n'encouragent pas l'individu à participer à des actions collectives revendicatives. Dans un contexte d'ouverture du système politique, depuis la deuxième moitié des années quatre vingt-dix, il devient plus facile de militer dans une associations ou une organisation syndicale ou politique, pour la simple raison que l'individu ne souhaite pas être visible dans le quartier et tente de défendre son anonymat, voire son intimité, par rapport aux voisins et aux autorités locales.

Le manque d'équipements collectifs vient renforcer le repli des ménages sur eux-mêmes. Les espaces publics susceptibles de favoriser la communication sociale et de dépasser la simple relation de bonjour entre voisins du quartier se réduisent aux rencontres, parfois quotidiennes, des femmes à la borne-fontaine et au dispensaire, ou des hommes dans la rue et à la mosquée.

Il y a également l'absence d'expérience de l'action collective en milieu urbain. Les habitants tentent de s'engager dans des actions collectives à une échelle réduite

De son côté, le Pouvoir ne laisse à la société urbaine qu'une marge éventuelle de réaction, de résistance ou d'émeute. Ce n'est pas que l'Etat contrôle tout, mais, et c'est cela l'essentiel, c'est que tout le monde doit se sentir contrôlé.

3.4 De quelques caractéristiques du cas de Lahraouiynes

Ce quartier créé dans la violence et le défi par les populations, a connu d'abord des actions répressives de la part de la puissance publique (arrestations, démolitions) avant de s'installer dans une gestion de quartier " illégal " toléré. Nous sommes entre les deux acception données à l'illégalité par Alain Durand-Lasserve et Jean-François Tribillon (2001), ²⁶⁶ Les autorités locales et les divers services de l'urbanisme de la ville (Agence Urbaine, division de l'urbanisme de la wilaya, Inspection de l'urbanisme) y exercent un contrôle strict, répondant à des directives centrales fermes sur la non prolifération de l'Habitat Non Réglementaire dans le site concerné. Malgré l'entame de plusieurs pas vers la régularisation, l'illégalité est encore brandie par l'agent d'autorité et le président de la commune. Le certificat de résidence est refusé aux populations du quartier, de

²⁶⁶ Une première à caractère répressif par des destructions-démolitions et un harcèlement permanent conduisant les populations à rechercher en permanence des protections ,et une seconde où le quartier est toléré, mais n'étant pas dans la norme ne peut prétendre aux équipements et services.

même que tout équipement de base (eau, assainissement, voirie, ramassage des ordures) ; “ *vous vous êtes installés là par la force, débrouillez vous !* ”

Toutefois, derrière cette logique de conflit affiché, se cache une négociation où chaque acteur avance sans dévoiler ses cartes.

- absence de figure charismatique au sein de la population de ce quartier qui aurait suffisamment de légitimité locale pour ne pas avoir peur de la répression.(quartier trop récent ?)
- mise en avant de catégories sociales (les femmes et les vieux) difficiles à réprimer dans les actions revendicatives.
- mode d’actions et de mobilisation non violentes (sit-in, pétition)
- éviction par la population d’acteurs privés exogènes se présentant comme intermédiaire entre les populations et l’autorité locale.
- démarrage de la régularisation par l’équipement ; acceptation et encouragement par les autorités de l’introduction de l’électrification financé par la population. (contribue par là même à introduire plus de “ sécurité ” dans le quartier)
- introduction de services socio-éducatifs et administratifs dans le quartier (dispensaire, caïdat, maison communale).

Dans un climat de peur, la population avance caché. En face d’elle, l’agent d’autorité prône le tout sécuritaire ; l’essentiel pour lui reste “ qu’elle ne fasse pas de vagues ”, que ses demandes transitent uniquement par lui .Si elle n’arrive pas à faire émerger des élites capables de porter directement ses demandes au centre, alors les arrangements restent locaux.

Le climat imposé par les autorités ne laisse pas émerger des “ médiateurs ”. La répression, et “ l’illégalité ” semblent imposer “ une mise en réseau clandestine ”, un travail de mobilisation souterrain, difficile à repérer par le chercheur sans une immersion réelle dans la vie du quartier. Cette mobilisation n’apparaît pas comme inscrite dans une “ stratégie ” définie à priori par un groupe de meneurs. Ici, toute personne agissant à découvert est jugée suspecte par la population (former une amicale, une association des résidents, participer aux élections locales sont le lot de ceux qui voudraient se rapprocher du Makhzen pour leur propre compte).

Alors, tout se passe comme si la confrontation ne pouvait donner que cela : une acceptation mutuelle d’une amélioration des conditions de vie dans ce quartier par petites touches successives, et suivant la conjoncture.

Sans doute, la position stratégique de ce quartier de la périphérie Casablancaise et les conditions de son extension par la violence et le défi, en ont fait un cas assez particulier dans le “ traitement ” de l’habitat non réglementaire au Maroc.

Conclusion

Les différents cas présentés supposaient une double réponse :

- 1/ quels sont les éléments qui participent à la construction des territoires, comprise comme “ la constitution réelle d’un groupe partageant des proximités sociales, parmi lesquelles les mêmes principes d’invention ou de restructuration du quartier. ”(X.Piolle, 1991) Ancienneté du quartier, composition sociale, origine de la population, réalité spatiale du quartier ont été interrogées à l’aune de ce qui fait le “ nous ”, si “ nous ” il y a.
- 2/ Ces territoires en construction ont une autonomie d’action d’où émerge une contre-élite porteuse des valeurs et des représentations du groupe. Quelle place occupe-t-elle dans le système politique local ?

A la première question nous ne pouvons que réaffirmer des solidarités territoriales

nourries de conditions de vie communes, d'un sentiment d'abandon et de marginalisation, qui transcendent les anciennes appartenances. La mobilisation des populations pour l'amélioration de leurs conditions arrive à se faire dans tous les cas de figure. Les origines importent peu, de même que l'ancienneté du quartier (Lahraouiynes). Le fonds identitaire reste toutefois "mobilisable" à tout moment politiquement, surtout lors des élections locales. C'est notamment le cas lorsque le quartier se construit sur le patrimoine foncier d'une tribu (Tfaoutiynes à Souk Larba) ou lorsqu'une majorité de la population a les mêmes origines tribales (Quotbiynes à Tiflet). Mais ce fonds intervient aussi dans la définition du " nous " par l'entremise de pratiques rurales réinventées et bien intégrées par l'ensemble de la population du quartier (formée en majorité de migrants de diverses origines).

La réalité spatiale, celle qui s'impose au sujet finit par agir comme une image reçue (A.Frémont, 1976) de conditionnement social. Ici, il s'agit aussi bien de la proximité géographique propre à une réalité spatiale donnée et à ses proximités sociales éventuelles qu'à l'espace vécu qui finit par renvoyer l'image de " la marginalisation ". La constitution du " nous " passe par là, même s'il n'existe aucune coupure réelle dans le tissu urbain. Ces populations étant intégrées dans la ville et sont demandeuses d'intégration. Là aussi, nous avons un fonds qui ne demande qu'à être instrumentalisé politiquement.

Par ailleurs, la matérialité spatiale s'impose avec la restructuration des quartiers et les déterritorialisation/reterritorialisation que cela suppose. Il est particulièrement intéressant de noter à travers les cas étudiés, celui d'une " centralité " émergente par le bas (les principaux services et équipements exerçant une centralité ayant été le fait des populations et de ses leaders), face à une reconfiguration d'un quartier par îlot tournant autour d'un lieu de culte (et d'anciennes solidarités) menée par les autorités locales . Dans un cas comme dans l'autre, des acteurs politiques soutiennent et portent ces mouvements. Enfin, les quartiers étudiés sont des lieux qui permettent, pour une majorité de ménages, une amélioration des conditions ou de statut d'occupation du logement. Qu'il s'agisse de ces douars durcifiés puis restructurés ou de cet habitat non réglementaire monté en des temps record à la périphérie de Casablanca, l'installation dans ces logements est considérée par une majorité de leurs occupants comme une promotion sociale. Sans doute devons-nous y voir aussi des catégories de population particulières, marquées par des bas revenus issus de petits métiers indépendants(marchands ambulants, soukiers, charretiers..), des chômeurs et de quelques éléments des couches moyennes les plus démunies (petits commerces fixes, chauffeurs de taxi informels, retraités militaires, personnel subalterne de l'administration..).

Seule une faible frange des populations de ces quartiers (couche moyenne en difficulté et ayant un long passé urbain) voit dans son installation dans ces quartiers un reclassement social par le bas et refuse de participer à leur restructuration et équipement.

Pour l'essentiel des populations rencontrées dans ces quartiers, il y a une adhésion et une implication dans les affaires du quartier, contrairement à la situation enregistrée dans les cités de recasement de Casablanca (seul 37% des ménages se disant satisfait de son logement, une majorité n'y voyant qu'une étape pour accéder à un autre quartier).

Sans nous interroger sur ce qui fait " l'homogénéité du populaire ", le type de composition sociale de ces quartiers participe à leur donner une double dimension. Une première, qui prend part à former le " nous " autour des mêmes conditions de vie ; chaque famille vivant dans une pauvreté plus ou moins déguisée, ayant sa part de jeunes chômeurs. Une seconde, plus agissante politiquement ; la présence de ménages plus pourvus, ayant en leur sein des éléments bénéficiant d'un certain niveau d'instruction, d'un réseau de relations et d'une expérience urbaine leur permettant d'encadrer ces populations. Plus que significatifs dans les cas des petites villes, ces leaders sont bien là

aussi à Lahraouiynes, mais il ne peuvent émerger dans un système de gestion politique marqué par la répression et “ *l’hiba* ”²⁶⁷ .

Cet élément nous ramène à la deuxième question en relation avec l’ancienneté des quartiers et l’émergence d’une élite de proximité. En effet, la constitution d’un groupe des anciens, ayant participé à forger une mémoire des luttes communes pour “ la mise à niveau ” du quartier, s’appuyant sur des pratiques rurales fondatrices nécessite, non pas le temps long, mais des actions collectives répétées mettant en exergue les qualités et compétences des leaders. C’est notamment le cas des quartiers des petites villes étudiées. Face à ce groupe, les jeunes, ayant une histoire et un vécu commun dans le quartier, commencent à marquer leur présence par différentes actions très timides et peu valorisées politiquement.

À Casablanca, dans un quartier ayant moins de dix ans d’existence, le politique se construit différemment. La mobilisation dans la clandestinité et la peur ne semble pas permettre encore l’émergence de cette élite de proximité. Ni groupe des anciens ni jeunes. Mais, ce n’est pas tant l’ancienneté qui interpelle ici que le mode de gestion makhzenien dans une zone périphérique sensible de la grande métropole. Doit-on y voir ici une des différences qu’opère le pouvoir central dans sa gestion/relation au “ local ”, toujours plus souple et donnant plus d’autonomie aux petites villes ? Une question qu’il faudrait poser dans l’ouverture à d’autres cas de quartiers non réglementaires de Casablanca.

Arrivé au terme de cette étude, retracer le fil de notre démarche de terrain nous paraît intéressant à restituer. Partant de la question “ le politique se construit-il à partir des sociabilités et du microsocial ”, nous avons pu mesurer combien la mobilisation sociale s’inscrivait dans les appartenances anciennes articulées à de nouvelles solidarités territoriales nourries de la “ marginalisation ”. En fait, les sociabilités autour du religieux finissent par donner aux lieux de culte une place centrale dans la compétition politique locale. La mosquée structure et rythme la vie de la population résidente qui occupe le quartier au quotidien. Autour de cette dernière se structure l’espace approprié par cette population. Après les différentes prières, il y a passage de la mosquée à un lieu de rencontre (café, garage, salon de coiffure..) qui rassemble un même groupe autour des affaires de la vie quotidienne du quartier. C’est le groupe des anciens qui organise aussi la gestion du lieu de culte, et des actions caritatives. Cette organisation donne certainement lieu à des compétitions entre les membres de cette *jmaa*, mais elle renforce alors davantage les appartenances locales fondées sur “ l’antériorité ”, les familles anciennes, celles qui revendiquent des pratiques d’ancêtres liés à ce lieu (même si l’origine des uns et des autres peut être très différente). L’ensemble des acteurs s’engouffre dans cette brèche ; particulièrement les autorités locales et les élites de proximité. Une véritable instrumentalisation politique en est faite ; des circonscriptions électorales sont, soit taillées autour de lieux de cultes ayant des noyaux mobilisateurs, soit au contraire redécoupées pour casser certains liens. Cette compétition se retrouve au sein d’une collectivité qui revendique un droit à “ l’urbanité ” de plus en plus ancré comme une revendication première issue des discours sur le droit de l’homme, la modernité de la société marocaine... Une collectivité qui se définit et se retrouve dans des conditions de vie difficiles, marquées par l’abandon de la part des pouvoirs publics (même lorsque les équipements de base sont là, on remarque la différence avec les autres quartiers et surtout,

²⁶⁷ crainte révérencielle que suscite le Makhzen

on se rend compte de l'importance de la marginalisation économique, du chômage de ses jeunes,...). Cette situation est bien relayée politiquement par les anciens, mais si la mobilisation se fait autour de l'équipement et de la régularisation du quartier, elle reste très éloignée des besoins des jeunes. Un hiatus que ne semble prendre en compte aucune force politique formelle, et encore moins une politique publique ciblée.

-Malgré leur caractère récent, les dernières élections locales (de Septembre 2003) et le nouveau mode de scrutin adopté nous transportent dans de nouvelles logiques qui laissent déjà transparaître un éloignement de l'apprentissage démocratique amorcé en 1997. En effet, en inscrivant la ville dans une circonscription électorale unique (comme à Tiflet), l'électeur est censé choisir l'élite capable de gérer l'ensemble de la ville et non, les intérêts particuliers de son propre lieu de vie quotidien que constitue le quartier. Par cette entremise et par celle du scrutin de liste, le territoire du quotidien, celui que vivent les populations des quartiers non réglementaires est ignoré comme lieu d'où émerge la demande. Même ceux qui vivent ce quotidien et se placent comme des médiateurs naturels sont écartés au profit des seuls candidats ayant l'accréditation d'un parti politique (qui se monnaie) et la capacité de mobiliser un réseau de relation couvrant toute la ville. Les élites de proximité ne se retrouvent toujours que sur les fins de liste, c'est à dire avec aucune chance d'être élu. Ils ne sont cooptés que pour monnayer des voix dans leur quartier au profit des candidats têtes de liste. Ce mode de scrutin élimine l'essence même de tout processus de légitimation basé sur des rapports et un comportement entre l'élu et "sa population" sur un territoire. La logique des partis politiques qui a présidé à l'adoption de ce mode de scrutin relève clairement de la mise en avant dans chaque localité d'une notabilité locale présentée en tête de liste et assurée de son élection. L'ouverture aux candidats sans appartenance politique a été durcie (importance du nombre de signatures nécessaires) pour laisser le champ libre à ces seules notabilités. On est sûr désormais que "le gâteau" sera bien partagé entre ces seuls notables sans l'interférence de nouvelles figures dans le champs politique local. L'émiettement ainsi créé (à Tiflet 21 listes de partis politiques ont été présentées pour 25 sièges .et 13 paris sont représentés actuellement dans le conseil municipal) ne gêne aucunement les alliances et compétitions locales autour des intérêts privés. . Les factions sont toujours présentes au-delà des considérations idéologiques propres au parti. Les dernières élections locales à Tiflet n'ont permis l'introduction (dans le conseil) d'aucun " *ould ed derb* ", fils du quartier, alors que seuls deux médecins de Rabat constituent les nouvelles recrues. Tous les autres membres font partie de ce qu'il conviendrait d'appeler l'élite politique locale traditionnelle (présence dans plusieurs conseils, élu des chambres professionnelles...). Plus que cela, 15 des 25 membres du conseil résident dans le quartier résidentiel (villa) de la ville, alors qu'aucun d'entre eux n'habite les douars restructurés qui renferment plus de 80% de la population. Il s'agit en effet de l'élite. Celle constituée par les commerçants, hommes d'affaires et fonctionnaires (90% des élus). En écartant l'élite de proximité du conseil, toute la question reste posée au niveau de ses autres lieux d'expression et de ses capacités à porter la demande à travers les voies formelles. Or, tout porte à croire que la déconnexion qui se fait par rapport au territoire risque de créer une situation de plus en plus superficielle en ce sens qu'au lieu d'un apprentissage de la démocratie, on débouche sur le désintérêt et la mise en avant de l'argent pour l'achat des voix.

-Relativement à nos interrogations de départ, notre cheminement a consisté davantage à décrire les sociabilités, le voisinage, l'appartenance, le rapport au politique à travers le discours qu'à travers des méthodes d'observation fine de type anthropologique. Les résultats en sont, non des mécanismes d'explication socio anthropologiques sur l'espace

public, le lien social, la place du micro (Tarde,) mais des constats permettant de souligner la relation entre les sociabilités et le politique. Nous nous trouvons à la lisière de trois, voire quatre disciplines (la science politique, la sociologie, l'anthropologie et la géographie) notre objectif reste davantage de servir de relais, de rapprocher les uns des autres. On peut regretter alors la faiblesse des descriptions de l'activité du mouvement associatif, et de l'ensemble des organisations politiques informelles avec leur leadership. Mais cette recherche a ses limites. L'une d'entre elles reste le temps qui lui est imparti et les moyens humains mobilisables. Malheureusement, les doctorants associés à cette recherche n'ont pas travaillé sur les mêmes terrains, de même que leurs résultats sont encore loin d'être disponibles.

CONCLUSIONS QUARTIERS NON REGLEMENTAIRES

Le Maroc compte parmi les pays en développement qui bénéficie d'une expérience de décentralisation relativement ancienne (1976). L'avènement de la « commune » comme collectivité locale ayant en charge le développement et la majeure partie des investissements liés à la satisfaction des besoins essentiels des populations urbaines en font un acteur incontournable de la gestion urbaine. Ses compétences dans les domaines de l'urbanisme ont été accrues (autorisations de construire et de lotir, initiation même timide de plans de restructuration de quartiers d'habitat non réglementaire QHNR, de plans de développement, avis consultatif mais souvent décisif dans la planification urbaine...), de même que leurs moyens matériels et humains (les investissements annuels réalisées varient entre 300dh et 600dh par habitant). Parallèlement à cela, la tutelle continue à exercer un poids dans l'affectation des concours de l'Etat accentuant par là les aléas de la planification, le rôle des walis et des gouverneurs s'est amplifié pour couvrir tous les domaines (dérogations à la planification urbaine, création des centres régionaux d'investissement avec possibilités de mobilisation du domaine public alors que les réserves foncières des communes sont presque inexistantes, initiation des opérations de restructuration ou de résorption de l'habitat insalubre ...) et les services urbains sont de plus en plus donnés en concession dans les grandes villes du pays.

Le Maroc des années 90 a été marqué par des changements politiques notables avec l'accession au trône d'un jeune monarque, l'avènement du gouvernement dit de l'alternance (1998) mené par le groupe socialiste et l'ouverture d'une conjoncture politique plus instable depuis 2002 avec une coalition hétéroclite coordonnée par un technocrate désigné par le palais. Depuis 1965, jamais nous n'avons assisté à une compétition (même feutrée) à la tête du pouvoir qui met en exergue des processus de légitimations de ces différents acteurs (le roi, les sécuritaires, les ministres socialistes...) Ces changements politiques vont se traduire par des orientations renouvelées en matière de lutte contre l'habitat insalubre et notamment face à la recrudescence de l'habitat non réglementaire HNR ²⁶⁸. C'est sous le gouvernement de l'alternance que nous assistons à plusieurs évaluations qui montrent toute la variété et la liberté d'action laissée aux services de l'urbanisme et aux opérateurs publics dans ce domaine (voir encadré)

ACTIONS ENGAGEES PAR LE DEPARTEMENT DE L'URBANISME

-Evaluation du phénomène, localisation des secteurs. Même si cela s'est fait sans référentiel commun, et sans quantification.

²⁶⁸ **Estimation** ; 520 000 ménages en 2001 (Direction de l'habitat social) soit un peu moins de 14% des ménages urbains, contre 354 000 en 1993, soit un accroissement global de près de 50% en 8 ans(progression annuelle de 20 000 ménages)

-Essai de Sensibilisation des cadres à travers des rencontres permettant une confrontation des expériences, directives pour harmoniser les approches en matière de restructuration.

-projet de texte de loi sur la mise à niveau des établissements humains (régularisation de l'HNR, intégration)

- Mise en place des Plans d'aménagement sectoriels de restructuration ; règlement d'aménagement souple, minimum de servitudes.

Ces orientations centrales ont donné une diversité d'approches sur la terrain bien évaluée par O.Toutin et F. Debbi²⁶⁹

-1/ Dans la conception des documents ;

Les PASR tiennent compte en général des constructions existantes, des parcellaires, des voies de desserte, Mais, il y a encore une vision par le haut, avec volonté d'ordonnancement et d'organisation de l'espace. Pas de référent qui n'exigerait de ne préserver que les servitudes d'intérêt général unanimement partagées (voies d'accès, zones à risque..).

-2/ Dans la conception du rôle de l'agence urbaine. Les agences urbaines (AU) dépassent leur prérogative de « fournir une planification de base » (schéma, utilisation du sol, réglementation) pour intervenir dans la gestion de la régularisation (moyens à mettre en œuvre suivant les acteurs..)

-3/ Dans la prise en charge des plans de restructuration ;

Financés d'abord par les agences ou les opérateurs publics, des agences ont établi l'implication des collectivités locales et des autorités locales en matière de financement(la CL finance et l'AU réalise l'étude ; FES, AGADIR, BENI MELLAL) ou d'élaboration de document (schéma de voirie par la CL, enquêtes de terrain..)

-4/ Dans les procédures de validation et d'approbation des plans de restructuration

AGADIR ; Non couvert par un PA, validation de documents graphiques par l'AU, la CL et la Préfecture. Même chose pour des modifications à des plans officiellement approuvés.

BENIMELLAL ; procédure normale de PA, consultation Comité Technique Local, enquête publique, Conseil Communal, requêtes par commission locale et approbation par AU et CL

-souplesse oui, mais quelle légalité

-5/ Dans les démarches de régularisation et de gestion

Possibilité d'accorder des autorisations de construire sans l'équipement préalable et complet i ci,(Agadir, Beni Mellel), refus là (Fes, Rabat).

6/ Dans la réglementation

En tenant compte des caractéristiques de l'existant, les assouplissements réglementaires montrent des règles et des normes d'implantation modulées (R+1 , 40 m2 et cour de 5m2 à BM, R+2 , 80m2 en minimum parcellaire et 9m2 de cour à Rabat...)

-7/ Dans la gestion de la régularisation

Outre les secteurs engagés, les terrains libres, mais déjà morcelés font l'objet de deux types de démarches. Soit ils sont gérés suivant des documents sectoriels, soit (et c'est ce qui arrive le plus souvent) est entamée une procédure de régularisation de lotissement déposée par chaque amicale qui tient compte des constructions existantes.

²⁶⁹ Etude relative à « l'identification des formes d'intervention en matière d'habitat non réglementaire » lancée en 2001 par la direction de l'urbanisme et réalisée par F.Debbi et O. Toutain.

Lui est alors exigé un plan de bornage du lotissement respectant le plan de restructuration, la liste des bénéficiaires, les conditions d'équipement).

A Rabat, l'AU a exigé la réalisation des études techniques, l'assainissement et la voirie

A Fes , Beni Mellal, Oujda, aucune exigence en matière de contribution financière aux équipements n'est demandée pour l'obtention de l'autorisation de construire.

-ACTION ENGAGEE PAR LE DEPARTEMENT DE L'HABITAT :

Ce département reste marqué par la diversité des opérateurs publics, le manque de vision globale et l'instabilité des procédures de programmation et d'intervention.

Il faut attendre 1994 pour voir une programmation d'urgence de la restructuration et l'équipement de QHNR de quelques grandes villes (Tanger, Fes, Salé..) souvent poussées par l'urgence et une vision sécuritaire, sinon par des élites locales ayant des intérêts bien relayés au niveau central.

Avec le gouvernement, dit de l'alternance, (1998) plusieurs évaluations et réflexions sur l'habitat dit insalubre ont été engagées.

Celle menée par la direction de l'habitat social et des affaires foncières sur l'HNR a pu dégager les éléments suivants.

LA MULTIPLICITE DES INITIATIVES ET DU PORTAGE DE PROJET

Elle se distingue par la **variété des scénarios d'intervention** ; maîtrise d'ouvrage conduite par la municipalité et une régie, par une amicale , par un opérateur public.

Et par une **multiplicité des montages financiers** (subvention du budget général de l'Etat pour le raccordement à la voirie et l'assainissement, paiement d'une partie de l'hors site par la municipalité, par les bénéficiaires par l'intermédiaire d'une amicale, prise en charge du projet par une régie..)

L'INSUFFISANCE DES MOYENS FINANCIERS ET LEUR INADAPTATION.

Faiblesse des subventions de l'Etat et des moyens financiers des municipalités. Inadaptation des mécanismes de prêts aux municipalités et aux amicales des habitants. Faiblesse des moyens d'indemnisation du foncier(pour les servitudes, les lots pour les équipements du quartier..)

L'ABSENCE DE VISION GLOBALE . Aucune évaluation des réalisations par rapport aux coûts dans les programmes subventionnés par l'Etat (pour l'Etat ; le coût de la restructuration par construction varie de 1 à 3 (6771 DH à 17814 DH) . Pour les habitants ; il peut passer de 7000 DH à 28 000 DH, soit une variation de 1 à 4.

LE PROBLEME DE L'HORS SITE . Des coûts qui ne peuvent être financés ou imputés aux habitants des QHNR.

LE RECOUVREMENT DES COUTS. Réalisé par l'entremise de la facturation par les gestionnaires de réseaux (régies et concessionnaires privés), Il met en avant ces derniers comme des opérateurs potentiels.

Devant cette évaluation, le secrétariat d'Etat à l'Habitat a mis en place le Programme national de résorption de l'habitat insalubre (PARHI) en 2001 . Après un recensement chiffré par ville, ce programme, étalé sur dix ans concernait 430 000 ménages des QHNR. Tous les opérateurs publics sont concernés. L'Agence nationale de lutte contre l' habitat insalubre (ANHI) devant en assurer la majeure partie en tant que maître d'ouvrage délégué. Une procédure d'intervention a été fortement préconisée sur le terrain par la recherche de partenariat : implication des municipalités, des propriétaires fonciers, des amicales des habitants et des gestionnaires de réseau . En lançant des plans de restructuration par l'intermédiaire de BET, en s'assurant de l'implication de la

municipalité par la signature des arrêtés d'alignement et en finançant les raccordement de l'hors site pour la voirie et l'assainissement, les Organismes sous tutelle (OST) du ministère de l'habitat ont commencé à agir avec une procédure d'intervention répétitive, même si les mesures d'accompagnement, surtout sociales (maîtrise d'ouvrage sociale), sont restées à l'état d'expériences pilotes. A travers les conventions signées avec les municipalités et les amicales des habitants, les OST se sont délimités un espace d'intervention et ont délégué la prise en charge des projets de restructuration aux municipalités et aux gestionnaires de réseau pour les réseaux in-site, les équipements, la gestion foncière, le respect des servitudes..

Cette expérience , encore trop récente pour être évaluée, a été complètement révisée après les attentats du 16 Mai 2003 et la formation d'un nouveau gouvernement mettant au centre de la stratégie d'intervention du ministère de l'habitat ; la résorption des bidonvilles par « le recasement » avec l'association des promoteurs privés. Les interventions sur l'HNR sont remises en question. Elles ne devraient plus bénéficier de la subvention de l'Etat. L'initiative revient désormais aux municipalités et aux gestionnaires de réseau. Une orientation qui rejoint en partie celle préconisée par la Banque Mondiale sur la sélection de site dans des grandes villes bénéficiant d'un assainissement liquide géré par un opérateur autonome.

Ces nouvelles préconisations sont encore loin de former une politique. Les initiatives locales arrivent encore à mettre en marche les anciennes procédures mises en place par les OST et la distribution de subvention, surtout lorsque les demandes sont faites au nom du sécuritaire par les gouverneurs.

En fait, si la tendance générale en matière d'habitat non réglementaire est à la régularisation et à la mise en place de dispositifs cherchant la participation financière des populations pour l'équipement de leur quartier, les impulsions du centre deviennent de plus en plus floues, à l'image d'une « politique » qui se définit suivant la conjoncture et la compétition ouverte entre divers pouvoirs au centre même de l'Etat. Le relatif retrait de l'Etat et la nécessaire implication des populations et de ses représentants ont un coût politique qui se traduit par la prolifération des centres d'initiatives et de pouvoir. Les conditions de négociation du « local » ont changé. Et avec elles, les dynamiques de la territorialisation politique (mobilisation, processus de légitimation, représentation). En prenant plus de poids, les acteurs locaux débouchent sur une hétérogénéité accrue d'arrangements territorialisés.

Par négociation sociale nous n'entendons pas une quelconque technique collective de prise de décision, une méthode de production d'accords entre des parties aux intérêts divergents (les négociateurs devant rendre compte de leurs actions à leurs mandants)²⁷⁰ mais comme un mode majeur de régulation sociale. Comme le note Jean-Daniel Reynaud (1989) « point de rencontre entre des règles concurrentes, elle n'est pas un simple marchandage : elle élabore une régulation, dite conjointe, et **cette régulation, provisoire, contingente, fonde le système de relations sociales.** ». Dans son application, la règle est par essence négociée, et cette négociation reste un moyen privilégié de fixer des normes sociales. Enfin, la négociation est un espace de concurrence ouvert à une multiplicité d'acteurs. En tant que tel, elle est productrice de légitimités ; le jeu créant l'acteur, et ce dernier jouant sur les règles du jeu ; acteurs et règles sont ainsi en rapport stratégique ((Michel Lallement, 2000).

²⁷⁰ Voir les définitions données par Christian Thuderoz et Annie Giraud-Héraud dans la partie introductive de l'ouvrage collectif « La négociation sociale » CNRS Editions, Paris, 2000.

En effet, si l'on insiste sur « la place de l'Etat » dans la prise en charge d'un service de base minimum pour les populations des QHNR, force est de constater après une courte parenthèse (voir encadré) l'absence de règles du jeu dans la négociation d'actions contractualisées localement. Cette situation explique largement ce que J-P Gaudin désigne par la dispersion décisionnelle et la concurrence d'initiatives et de moyens.

Les différents exemples d'arrangements locaux étudiés montrent des modes de régulation passant d'une forte autonomie du local qui se gère par un clientélisme en cascade à une gestion sécuritaire basée sur la crainte d'un pouvoir central répressif sans relais local. Ils éclairent ainsi les ressources de pouvoir et les logiques de cinq grands types d'acteurs ; la population, les collectivités locales et les élites urbaines, les autorités locales, les départements chargés de l'habitat et de l'urbanisme et les gestionnaires de réseau.

L'HNR représente parfaitement, ce que Felix Damette a qualifié d'insalubrité à base sociétale. Dans la mesure où sa base n'est pas une fatalité de la pauvreté, mais un aspect du rapport social, de l'image que la société veut se donner à travers son spectacle urbain, de l'unité et de la cohésion du corps social (F.Damette, 1994).

A ce titre, la question n'est pas seulement technique et institutionnelle dans le sens d'une rationalisation de l'action publique à travers un meilleur agencement des différents acteurs mais bien politique. Si l'Etat veut avoir une politique publique dans ce domaine, alors, Quelle est la part qui revient à l'Etat ? Quelles sont les balises qu'il met en place au niveau central ? Quels moyens d'arbitrage se donne-t-il ?

La situation actuelle marquée par une grande autonomie du « local » présente de grands avantages ; accès au logement pour une couche de population urbaine et rurale au moindre coût pour la puissance publique avec report des dépenses d'infrastructures, capacité d'auto-organisation des populations, améliorations de l'habitat par des actions relayant les initiatives des habitants et réalisation d'une plus-value par des populations pauvres, création d'un tissu économique,... Toutefois, l'absence d'infrastructures d'assainissement devient de plus en plus intolérable dans des sites de plus en plus densifiés. Des quartiers entiers n'ont pas les ressorts nécessaires (ni organisationnels, ni matériels) pour s'équiper et vivent ainsi une situation sanitaire des plus alarmantes alors que d'autres, dont l'action est mieux relayée au niveau central, arrivent à accéder à des services au moindre coût.

Les limites de ce type de gestion se mesurent également à travers l'occupation de zones à risque ou dans la spéculation qui s'effectue au détriment des populations concernées.

Cette situation ambivalente milite pour la mise en place de normes minimums ; de dangerosité de l'habitat, de voirie de desserte, de parcellaire, d'équipement et d'infrastructures de base. (S'agissant de ces infrastructures, il n'y aurait pas à déterminer une part fixe revenant au ménage par rapport à celle allouée par les aides publiques, mais un minimum à remplir compte tenu des ressources des ménages). Ces normes modulables ne peuvent trouver une application que dans des cadres d'arbitrage centraux qui affectent les moyens financiers sur des bases d'équité sociale et spatiale préétablis.

**Changements institutionnels, configurations d'acteurs
et dynamiques professionnelles
(Maroc)**

Pascale PHILIFERT
avec la collaboration de Michèle JOLÉ

Au Maroc, le contexte de forte croissance urbaine et de renforcement du rôle des métropoles va de pair avec l'éclatement du tissu urbain, la progression de l'habitat clandestin et des bidonvilles et des tensions sociales liées à l'inégalité d'accès à la ville. Impuissants à résoudre ces problèmes, l'aménagement et l'urbanisme connaissent une période d'incertitudes et de questionnements ouverte depuis plus de vingt ans. En effet, tant le modèle et les outils de la planification urbaine centralisatrice que les finalités et modalités du gouvernement des villes sont en crise. Pour tenter d'y répondre, l'Etat, au travers de nombreux textes législatifs, a entamé un processus de transferts de pouvoir dans le domaine du développement urbain vers les échelons locaux et municipaux et a procédé à l'adaptation des instruments d'urbanisme issus de la Charte communale de 1976. Ces changements amplifient les transformations institutionnelles et sociétales qui ont cours de manière plus large dans la société marocaine.

Toutefois, si la période récente a été marquée par la création de nouvelles entités administratives aux nouvelles responsabilités destinées à faire face aux mutations urbaines, le pouvoir politico-administratif central n'a pas disparu du paysage local. Et l'on assiste plutôt à ce qui semble être une réorganisation qui aboutit à la multiplication des strates de pouvoirs, à leur superposition dans le cadre de la gestion urbaine et à la définition de nouvelles règles du jeu (A. Abouhane, 2000)²⁷¹.

Ces transferts de pouvoirs et de compétences ont contribué à la démultiplication des acteurs qui doivent conduire ces changements. Et dans la continuité de ces bouleversements on peut supposer que des figures nouvelles ont émergé dans le champ technique et qu'une construction de nouvelles légitimités et des formes de régulation sont en cours.

Mais ces changements n'en sont encore qu'à des prémisses et c'est toute la sphère politico-administrative qui est prise dans un tourbillon et qui doit s'ajuster et agir dans « un univers incertain ». Car, à la suite de ces changements, les processus d'élaboration, de décision et de mise en œuvre de politiques urbaines sont l'objet d'une complexification croissante et doivent faire face à des emboîtements entre niveaux déconcentrés, administration technique locale, élus, agents d'autorité, mouvements associatifs et individus...

Dans le sillage des questions nées de la gouvernance urbaine et des défis urbains contemporains, cette recherche a pour but d'éclairer les relations entre décentralisation et recomposition des systèmes d'acteurs (acteurs pris dans leur dimension stratégique mais aussi social-historique et institutionnelle) et les nouveaux cadres d'action qui en découlent (et les mécanismes de régulation, de conflit et de coopération) .

Alors que la problématique urbaine se définit aujourd'hui autour des questions de la démocratie locale, de la décentralisation et de la gouvernance sous l'influence notamment de la transition démocratique, il nous a semblé bon d'initier un travail qui explore les rapports du champ technique avec le politique, l'expertise...

²⁷¹ ABOUHANI A. (dir.), 2000, *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine. Redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines*, Dakar, Codesria

Pour ce faire quelques **questions** nous ont guidés :

- Est ce que les politiques de décentralisation mise en place depuis 20 ans ont permis une recomposition des réseaux d'acteurs qui ont en charge l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des politiques urbaines (planification...). Quels ont été les impacts sur le système d'acteurs ? Comment les niveaux territoriaux se sont-ils saisis de cette opportunité ? Quels sont les acteurs privilégiés dans la mise en œuvre des politiques urbaines à l'heure de la décentralisation affichée (et de la déconcentration des services de l'Etat) ? Quels sont les modes d'articulation – de médiation ou de confrontation - entre les différents champs de l'aménagement, ?
- Quelle est, dans ce contexte et dans ces architectures institutionnelles, la place tenue par les acteurs locaux et plus spécialement les agents techniques municipaux. Quel est le rôle des techniciens locaux dans le processus de décision ou d'arbitrage, comment se définissent-ils ? Et quelles relations entretiennent-ils avec les autres acteurs de l'urbain (habitants, élites locales...)? Peut-on parler de l'émergence d'un niveau local « autonome » (ou n'est-il pas plutôt consigné à jouer un rôle de second plan ?) A partir de ces entrées, on cherchera à mieux connaître ces agents territoriaux (sont-ils architectes, ingénieurs...?) et leur activité ordinaires, tout en identifiant la place et le rôle de l'urbaniste au sein des services municipaux .
- A-t-on vu apparaître des processus nouveaux, de partenariat, de coopération et de coordination entre acteurs qui s'appuient sur des lieux de médiation formalisés, des savoir faire, des disciplines ou des compétences précises mobilisées dans l'élaboration de la planification ou la gestion urbaine (conseil, négociation, spécialisation technique...)
- Peut-on ainsi conclure à l'émergence de nouveaux champs techniques ou de nouvelles compétences voire à l'affirmation de figures professionnelles originales ou d'une professionnalisation des acteurs (qui interrogeraient les formations et leurs cadres de référence) bâties sur de nouvelles formes de légitimités à partir d'expertises diverses ?
- Peut-on identifier un milieu en construction ou la formation de groupes d'intérêt à vocation corporative, par exemple chez les architectes ?.

Il s'agit donc de tenter d'identifier de manière concrète la place et les modes d'exercice du travail technique au plan local et surtout municipal en privilégiant une approche centrée sur les configurations d'acteurs, les pratiques professionnelles et les nouveaux contextes et modes d'action mobilisés, qui permettrait de donner un éclairage sur le fonctionnement actuel entre niveaux territoriaux et d'apprécier la portée de la décentralisation, et ses particularités dans un système national précis.

Nous faisons ainsi l'**hypothèse** que gouvernance et décentralisation ont contribué à l'émergence de nouveaux acteurs territoriaux ou à leur démultiplication associée à de nouvelles postures qui impliquent un repositionnement des organisations et des systèmes d'action et à une redistribution des pouvoirs et des modes d'exercice professionnels. De plus, nous supposons que de nouvelles configurations d'actions construites localement sont à l'œuvre, favorisant des logiques d'interfaces : entre acteurs institutionnels locaux et acteurs centraux, d'une part, et entre différentes pratiques, compétences et cultures professionnelles d'autre part (celles qui relèvent de l'urbain, de l'économique, du social et de l'opérationnel). Nous serions, au Maroc, à un moment de ce processus de transformations des schémas décisionnels et relationnels où se repositionneraient les acteurs et les structures concernées par l'ancienne hiérarchie. Temps d'instabilité certes mais aussi temps d'apprentissage et d'ouverture à des acteurs

nouveaux ou à des formes d'actions nouvelles. Pourrait-on alors parler dans ce nouveau contexte de « médiation technique » comme il peut exister une médiation notabiliaire mise en lumière par A. Abouhani ?²⁷².

Du point de vue de la problématique et de son ancrage théorique, notre interrogation se situe au carrefour de plusieurs **filiations** ou accrochage théorique :

Il s'agit pour nous de penser une double structuration celle des politiques territoriales (acteur/territoire/politique) et celle du système d'acteurs (réseau, coalition, systèmes d'action), en ce sens plusieurs entrées ont été explorées :

- Il s'agit donc tout d'abord de réfléchir au contexte de changement institutionnel fort dans le sillage de la gouvernance urbaine (locale), de la décentralisation et des analyses des politiques publiques marquées par la redistribution des pouvoirs (Borraz O., Faure Le Galès A., Lorrain D.)²⁷³. Ainsi, appréhender la complexité des conditions sociales et historiques des constructions politiques et leur déclinaison au niveau local et municipal permet de mieux identifier les milieux et les dynamiques dans lesquels les professionnels de l'aménagement sont insérés.

- Il s'agit ensuite d'analyser les politiques publiques et leur rapport aux constructions territoriales qui en découlent comme des systèmes d'actions concrets qui ont des impacts sur les pratiques des techniciens.

Il convient donc de s'intéresser aux organisations dans lesquelles ces pratiques s'exercent et d'analyser les systèmes d'action (logiques de fonctionnement, structures d'alliance ou de conflits, interdépendances), les contextes de décisions et les systèmes de coopération à l'intérieur desquels les acteurs prennent place.

Nous nous appuyons ici sur une relecture de la sociologie des organisations en essayant de croiser plusieurs courants (Amblard H. et Bernoux P.)²⁷⁴. L'acteur apparaît bien sous le double aspect d'un acteur stratégique dynamique qui négocie localement et individuellement une certaine autonomie dans l'action (Crozier M., Friedberg E., Sainsaulieu R.)²⁷⁵ mais aussi comme une personne en acte dans des situations données avec des capacités d'interprétation et de réflexivité et qui ne peut être réduit à ce que la place dans une institution semble faire de lui (courant interactionniste). Mais il nous apparaît impossible de penser l'acteur en ignorant sa place dans des institutions marquées par le rôle central voire hégémonique de l'Etat (violence, loi, ordre public...) a fortiori au Maroc. Acteur inscrit au travers de sa fonction dans un pouvoir politico-administratif dominé par une communauté de règles, de principes supérieurs et des accords fondateurs à l'intérieur desquels se construisent des mécanismes de pouvoir « en acte » et aux modalités d'exercice très diverses. Donc fondé sur un agencement où se croisent les pratiques, les savoirs et les institutions d'après M. Foucault²⁷⁶.

On a donc privilégié un double regard sur l'acteur pris certes dans un système de contraintes mais qui bénéficie également de ressources et d'une capacité structurelle à s'adapter et à proposer de nouvelles formes de coopération ou d'ajustements de règles faites de « régulation conjointe » (Reynaud J.-D.)²⁷⁷. Donc, comme l'ont bien montré A. Giddens²⁷⁸ ou P. L. Crosta²⁷⁹, il s'agit de penser les acteurs en tant qu'il sont doués

²⁷² ABOUHANI A., 1999, *Villes, pouvoirs et notabilités locales. Quand les notables font la ville*, Rabat,.

²⁷³ LE GALES P., 1995, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *RFSP*, n°1, vol.45

JOANA J (coord), 2000, *Qui gouverne les villes ?*, n° de *Pôle Sud* (Revue de Sciences politique de l'Europe Méridionale), (Montpellier) n.13, novembre 2000

²⁷⁴ AMBLARD H. et BERNOUX G., (1996), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Seuil

²⁷⁵ CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Seuil

SAINSAULIEU R. (1977), *L'identité au travail, les effets culturels de l'organisation*, FNSP

²⁷⁶ FOUCAULT M. (1989), *Résumé des cours 1970-1982*, Collège de France, Julliard

²⁷⁷ REYNAUD J.-D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, A. Colin

²⁷⁸ GIDDENS A. (1987), *La constitution de la société*, Paris, PUF

d'une capacité réflexive dans la conduite de l'action, sensible à la fois aux dimensions de l'interaction et aux dimensions de pouvoir... ou encore comme l'analyse C. Stone, dans sa notion de régime, de traiter des configurations d'acteurs aux ressources variées et des relations informelles sans cesse en redéfinition qui permettent aux acteurs d'agir ensemble.

Dans la lignée du travail sur les organisations, l'analyse des contextes de décision (Gaudin J.-P.)²⁸⁰ et des coopérations entre acteurs où les positions de pouvoir ne sont pas figées (idée de la négociation chez G. Simmel ou A. Strauss ou celle de conventions nouées entre acteurs chez H. Becker, idée de l'apprentissage chez C. Stone)²⁸¹ y prend également toute sa place.

Cependant, cette approche théorique laisse de nombreuses questions en suspend concernant les acteurs notamment celle qui consisterait à considérer l'acteur comme un acteur-réseau tel que B. Latour²⁸² a pu l'explicitier c'est-à-dire à comprendre les situations comme des réseaux plus ou moins lacunaires fait d'humain et de non humain (dossier, technique...) et à enchaîner toutes les entités qui participent au problème (la planification par exemple). De plus, le travail autour des constructions d'accords et conventions ou de la construction de formes spécifiques de légitimités défendus dans de nombreux travaux par L. Boltanski²⁸³ n'a pas été au centre du travail. Nous n'avons pas dans ce travail pu explorer ces deux voies qui auraient sans doute enrichi les apports.

- La troisième entrée théorique interroge la fabrication de la ville et des territoires et renvoie aux questions sous-jacentes aux transformations à l'œuvre dans les modes de production de la ville. Certains travaux, fondés sur les approches de M. Callon²⁸⁴, ont pu caractériser les changements dans les pays occidentaux en montrant bien le passage d'un modèle hiérarchique de l'action urbaine (compartimentalisation des tâches, relation de type formelle) à un modèle négocié (planification stratégique, constitution d'une maîtrise d'ouvrage urbaine adaptée au contexte politique, social...) dans le droit fil de la mise en œuvre de la décentralisation. Dans le prolongement de cette approche théorique, G. Tapie²⁸⁵ a développé l'idée de la fabrication urbaine comme un lieu d'interactions sociales entre acteurs du projet. C'est cependant moins la recherche de modèles en émergence au Maroc qui nous a intéressé que l'analyse au quotidien des pratiques ordinaires des professionnels des métiers de l'urbanisme (savoir, tâches, division du travail et organisation du travail concret, savoir-faire et compétences...). C'est à dire aussi une démarche qui vise à montrer que tout n'est pas diplôme mais que les compétences individuelles ou collectives s'éprouvent dans la réalité professionnelle. Cette dimension rejoint ici les travaux issus de la sociologie des métiers et professions (même si pour l'instant la dimension d'analyse des identités professionnelles (mobilité, formation, corporations...) a été reléguée au second plan).

²⁷⁹ CROSTA P.-L. (1991), « Politique urbanistique, nouveaux acteurs et transformations de la cité » in *La costruzione delle città europea negli anni 80*, Spa, Credito fondario

²⁸⁰ GAUDIN J.P., 1995, "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politique publique ?", *Revue Française de Science Politique*, n°1, vol. 45, pp. 31-55.

GAUDIN J.P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris : Presses de science politiques,

GAUDIN J.P., 1997, « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », in *Le gouvernement des villes*, Godard F. (dir.), Descartes.

²⁸¹ GAUDIN J.-P. et NOVAVIRA G. (1997), *Politiques publiques et négociation, multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Cahiers du PIR Villes, Ed. CNRS

²⁸² LATOUR B. (1989), *La science en action*, LA Découverte

²⁸³ BOLTANSKI L. et THEVENOT L. (1987), *Les économies de la grandeur*, n° des cahiers du centre d'études de l'emploi, PUF

²⁸⁴ CALLON M. (1986), *Eléments pour une sociologie de la traduction*, in *année sociologique*, vol. XXXVI

²⁸⁵ TAPIE G. (2000), *Les architectes, mutations d'une profession*, L'Harmattan

GODIER P. et TAPIE G. (1997), « Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Plan construction et architecture

Si dans ce champ en France, voire en Europe, cette préoccupation date de plus de 15 ans et commence à produire un certain nombre de travaux de références, néanmoins les pratiques de l'urbanisme comme activité dont la ville est l'objet et comme construction d'identités professionnelles a jusqu'à ce jour donné peu de travaux de références. Toutefois, une sociologie des métiers de l'architecture ou de l'ingénierie urbaine a été initiée avec les travaux B. Haumont, F. Champy, V. Biau²⁸⁶ ou D. Raynaud²⁸⁷ et la dimension historique des pratiques professionnelles, notamment autour des ingénieurs, a fait l'objet de travaux menés notamment par V. Claude²⁸⁸.

De même, au Maroc, peu de recherches semblent avoir été menées autour des acteurs, des savoir-faire et des métiers de l'urbanisme (mais aussi de l'architecture ou des ingénieurs)²⁸⁹. Si des travaux commencent à être initiés depuis une dizaine d'années, on pense en particulier à ceux sur les notables (Abouhane A., 1999) ou les habitants (Navez Bouchanine F., 2003)²⁹⁰, le champ des acteurs techniques de l'urbanisme a jusque là été peu défriché²⁹¹. Cependant, quelques études ont été réalisées qui touchent de près ou de loin les services techniques municipaux, elles se focalisent avant tout sur la période du Protectorat français. D'autres dans le domaine rural ont ébauché une lecture du rôle des acteurs (Iraki A., 2003)²⁹² ou ont croisé système d'acteurs et stratégies urbaines (Kaïoua A.)²⁹³.

Toutes ces dimensions théoriques seront ainsi mobilisées pour tenter de mettre en lumière la question empruntée au titre d'un article de V. Biau « **Que sait-on de ceux qui font la ville ?** » (Biau V., 1994)²⁹⁴, analysé au travers des techniciens concernés par le champ urbain dans ses dimensions de profils et tâches, carrières et trajectoires, positions et situations, conditions et cadres de la pratique.

Démarches méthodologiques :

Ainsi, les configurations d'acteurs, la construction des légitimités, les processus de professionnalisation restent mal connus eu égard aux spécificités opérationnelles d'où l'importance d'éclairer les processus à l'œuvre dans le prolongement de la décentralisation et de décrypter finement dans les sites observés, tant les logiques des acteurs que les modalités de travail et de mise en œuvre de leurs stratégies selon plusieurs entrées indicatives:

- Une problématique centrée autour des acteurs et de l'analyse des systèmes d'acteurs : repérage des acteurs et identification des acteurs, places dans les systèmes d'action face à la mise en œuvre de la décentralisation et territoire de référence, les contextes d'élaboration des politiques urbaines locales,
- les profils des acteurs concernés : les corps d'origine, les fonctions occupées, les expériences professionnelles antérieures, les parcours et insertion dans le monde professionnel, la féminisation, les études suivies, les origines sociales, les compétitions ou alliances entre professions

²⁸⁶ Cahiers de la recherche architecturale n°2/3 « Les métiers », 1999, Ed. du Patrimoine

Cahiers du RAMAU n°1 et 2, 2000 et 2001, E. de la Villette

²⁸⁷ RAYNAUD D. (2001), « Compétences et expertise professionnelle de l'architecte dans le travail de conception », in Sociologie du travail, n°4, vol. 43,

²⁸⁸ cf. Annales de la Recherche Urbaine, n°44/45, « Pratiques et professions », 1989, Plan Urbain

²⁸⁹ A noter l'ouvrage récent publié par l'INAU sur les métiers de la ville

²⁹⁰ NAVEZ-BOUCHANINE F., 1997, *Habiter la ville marocaine*, Paris, L'Harmattan / Gaëtan Morin éd.

²⁹¹ REMALD (2002), *La Profession d'architecte*, coll. Textes et documents, Casablanca

²⁹² IRAKI A., 2002, *Des Notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc*, Paris : l'Harmattan

²⁹³ KAIOUA A., 1986, "Casablanca: gestion économique et polarisation de l'espace. Essai d'analyse du pouvoir de Commandement", *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, fascicules. 2-3, pp. 249-275.

²⁹⁴ BIAU V. (1994), « Que sait on de ceux qui font la ville ? », n°81, courrier du CNRS, PIR Villes

- l'étude des différentes tâches et la division du travail « en situation » : champ d'intervention, les pratiques de diagnostic et d'analyse, pilotage et le suivi des dossiers, les relations avec les bureaux d'études ... Et les conditions et modalités d'exercice des métiers, question des légitimités techniques et des concurrences...

- une problématique qui étudie les mécanismes relationnels qui ajustent les interventions : stratégies d'acteurs et régulation entre niveaux décentralisés et niveau central, les rapports entre niveaux territoriaux, les relations internes au sein des municipalités, les perceptions qu'ont les différents acteurs concernés des modalités nouvelles d'organisation, les conflits entre acteurs, la place du politique. Mais aussi le fonctionnement des services, l'articulation des différents niveaux – technique, politique et opérationnel -, modalités de partenariat entre les acteurs, fonctionnement des espaces de coopération et de négociation (avec les techniciens de l'administration, les bureaux d'étude...)

Il s'agit d'engager une réflexion croisée autour des systèmes d'acteurs, des pratiques et cultures professionnelles dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement aujourd'hui et des transformations qui y sont à l'œuvre. C'est donc à une réflexion approfondie sur les professionnels et notamment les urbanistes à l'épreuve de la décentralisation en cours que nous souhaitons nous consacrer. Sous cet angle critique, il s'agit d'étudier la redistribution des compétences, les savoir-faire, le renouvellement des références et les modes opératoires à l'intérieur d'un contexte bien marqué : le Maroc urbain aujourd'hui. Il s'agit en creux de tenter d'isoler des innovations dans le domaine de la gouvernance urbaine et des expérimentations de nouvelles modalités de planification, de production et de gestion de l'urbain.

Car, si la question principale est celle des pratiques professionnelles et de l'analyse du système d'acteurs et de leurs compétences dans le champ de l'urbanisme et du développement local, il est évident que ces éléments sont à replacer dans un cadre plus large, dans un système plus complexe où se mêle la question des modalités de conduite et d'action des politiques publiques.

Ces questions seront traitées à partir de l'analyse approfondie de plusieurs sites (les villes de Tifflet, Souk el Arbaa, Chaouen et celle de Ouezzane, un quartier de Casablanca) qui font l'objet d'enquêtes approfondies.

Pour cela, différents types d'**investigations** ont été menés :

- entretiens individuels avec les acteurs institutionnels : élus, responsables de services techniques et des services urbanisme des villes considérées, inspection régionale, OST, concepteurs, les agences urbaines. Chaque entretien approfondi obéissant à la même grille : biographie, parcours scolaires et socio-professionnels, carrière, définition du métier et tâches précises, compétences requises, place dans le réseau d'acteurs... On s'est intéressé aux aspects organisationnels, matériels, et pratiques qui permettent de comprendre la pratique quotidienne d'exercice professionnel,

Ce recueil du point de vue des acteurs à aussi pour objectifs la confrontation des discours, l'analyse de leur perception des transformations en cours et l'évaluation des effets de leur intervention.

- approche bibliographique, étude documentaire et perspective historique (archives, documents législatifs, plans, projets, documents techniques et administratifs internes),

- enquête de terrain et analyse de projets particuliers - zones de lotissement (du montage opérationnel au lancement public) ou restructuration de quartiers clandestins-, analyse du contenu écrit des productions des professionnels et travail d'inventaire de situations et d'observations. Il n'est pas seulement question des quartiers périphériques souvent au cœur des stratégies locales de développement urbain mais d'analyser le champ plus vaste de l'aménagement urbain dans son ensemble.

Avant de tenter d'analyser plusieurs situations locales il nous faut replacer la démarche de décentralisation amorcée au Maroc dans son contexte plus large tant d'un point de vue historique que socio-économique dans lesquels s'inscrivent l'aménagement et la ville aujourd'hui.

A) Dynamique de la décentralisation et adaptation institutionnelle : le renouvellement du cadre politico-institutionnel ?

Un nouveau contexte de décentralisation est à l'œuvre qui touche les questions d'urbanisation et les formes institutionnelles.

A.1 Croissance urbaine et destructuration des territoires urbains

La société marocaine est de plus en plus urbaine et a connu une rapide évolution puisque la population urbaine est passée de 3 390 000 habitants (29 %) en 1960 à 13 408 000 (51,4 %) en 1994, avec un rythme de croissance urbaine de 5,5%/an entre 60 et 71 contre 3, 62 %/an pour 82/94, donc un taux d'accroissement en baisse en valeur relative mais qui en valeur absolue représente un taux d'accroissement toujours fort élevé (214.000 nouveaux citadins entre 1960 et 1971 et 390.000 par an entre 1982 et 1994). La population urbaine pourrait atteindre 57% en 2007 (contre 8% au début du siècle).

Le territoire a été marqué par l'extraordinaire essor des villes depuis les années 60, avec une arrivée importante de migrants dans les petites et moyennes villes même si un ralentissement de la croissance marque à présent les grandes villes. Ces 50 ans ont été marqués par l'affirmation et la prédominance de l'axe côtier, un développement régional inégal avec de fortes disparités et un réseau urbain hétérogène. De plus, les villes connaissent une crise urbaine forte marquée par un étalement urbain non réglementaire de forte ampleur, une fragmentation urbaine qui sont au centre des problèmes majeurs du développement urbain, un chômage très élevé dans les quartiers et une défaillance générale de la gestion urbaine.

La prise de conscience de l'ampleur de la croissance urbaine et de la nécessité de développer des politiques urbaines va se dessiner progressivement et adopter au fil du temps différentes formes politico-institutionnelles.

A.2 Approche historique de l'architecture institutionnelle

2.1 Urbanisme et aménagement : un encadrement institutionnel qui se construit lentement

Si la prise en compte des questions urbaines par les communes prend une ampleur nouvelle avec la charte de 1976, c'est dès les années 10 que le Protectorat a manifesté son souhait d'imposer un cadre institutionnel et des règlements aux grandes villes tout en marginalisant les organisations municipales préexistantes. C'est toute l'administration locale vieille de plusieurs siècles sur laquelle veillait le pacha qui va en être transformée²⁹⁵. En effet, le dahir du 27 juin 1913 instaure des commissions municipales et fixe les attributions du pacha et du chef des services municipaux. Ce dahir ne va toutefois pas fixer de périmètre municipal.

L'étape clé de la gestion municipale au Maroc est initiée par le dahir du 8 Avril 1917 qui promulgue une charte municipale du Maroc, en vigueur jusqu'en 1952. Ce dahir détermine trois niveaux à cette gestion urbaine et à cette nouvelle organisation municipale : d'une part le pacha (et le khalifa) nommé par le sultan, d'autre part les commissions municipales où l'administration protectorale demeure prépondérante. Et enfin le dahir délègue au chef des services municipaux, nommé par le Résident général, les pouvoirs du pacha en matière de travaux municipaux, de police, d'hygiène et de suivi des constructions. Personnage clé émanant du pouvoir central, il est donc le véritable administrateur de la ville et l'ordonnateur de la gestion urbaine locale.

En parallèle de ces nouvelles institutions urbaines, une législation se fait jour, ancêtre de la législation moderne sur l'urbanisme. Le dahir du 16 Avril 1914 définit les plans d'aménagement, de création, d'alignement et d'extension des villes : servitudes et orientation de l'occupation des sols, contrôle des lotissements et des constructions par autorisation, servitudes d'hygiène, de circulation, règles d'esthétique. De plus, d'autres outils juridiques et des sanctions diverses sont décidées (expropriation pour cause d'utilité publique le 31 Aout 1914, création d'associations syndicales de propriétaires urbains le 10 Novembre 1917) et les moyens financiers sont mieux définis (développement des recettes fiscales).

Ce dahir est renforcé en 1924 par un attirail juridique concernant les monuments historiques et les obligations dont ils sont l'objet.

En 1952 (30 juillet 1952)²⁹⁶, une nouvelle législation relative aux lotissements et morcellements va régir la politique urbaine marocaine et remplacer celle de 1914, code de l'urbanisme avant la lettre comme l'affirmeront certains. L'obligation de recourir au permis de construire dans toutes les agglomérations est instituée, ainsi que le permis d'habiter, et une législation est définie pour les zones d'extension périphériques. Il sera complété en 1953, par un texte qui donnera à l'Etat le pouvoir de contrôler la division des lots en périphérie des villes.

L'exercice du pouvoir reste très centralisé et les municipalités sont sous la tutelle du Résident Général malgré les principes affirmés dans la Charte. Cette époque porte la marque de l'affirmation du pouvoir d'Etat colonial et des contraintes qu'il impose en matière de « législation de l'ordre »

Après l'Indépendance, en 1956 se crée le Ministère de l'habitat et de l'urbanisme qui prend le relais de la direction de l'habitat et de l'urbanisme créée en 1955. Il regroupe différents services de l'urbanisme et de l'habitat dépendant auparavant de l'Intérieur et des TP. Mais ce ministère disparaît à nouveau et ses services sont rattachés au seul ministère des TP et des communications en donnant naissance à la

²⁹⁵ En Médina, la gestion politico-administrative pré-coloniale était contrôlé entièrement par l'Etat au travers du sultan. Le gouverneur ou pacha choisi par le pouvoir assurait le pouvoir administratif et judiciaire, le prévôt des marchands le pouvoir économique, le cadi représentait l'autorité religieuse et les chefs de quartiers (caids) étaient les agents d'exécution (ordre, propreté...). Un responsable du maintien de l'ordre était par ailleurs nommé.

²⁹⁶ En 1951 un dahir relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique est publié

circonscription de l'urbanisme et de l'habitat (CUH). En 1960 un dahir relatif au développement des agglomérations et à la définition des plans de villes sera publié.

Une croissance urbaine forte, des mouvements sociaux urbains et de nombreux dysfonctionnements administratifs vont conduire à la création en 1967 par le général Oufkir au sein du Ministère de l'Intérieur d'une direction de l'aménagement du territoire qui s'enrichit la même année des services de l'urbanisme et de l'habitat rattaché au secrétariat général. Elle devient la direction de l'urbanisme et de l'habitat (DUH) et acte de la réunification des services et simplifie les modalités d'exécution.

C'est surtout autour des années 68 que de profonds changements vont avoir lieu, les domaines vont se structurer peu à peu tout en restant fortement instables.

Durant la période 1968-1972 le plan quinquennal donne la priorité aux campagnes, et néglige les plans d'aménagement des villes et freine l'action du secteur de la construction. Si cette époque n'est pas une période de mise en œuvre et de réalisation, elle est malgré tout une période de réflexion sur la question urbaine au Maroc et notamment autour de la planification et de remise en cause de la législation existante (qui date de 20 ans). La préparation d'un projet de loi-cadre prolonge ces échanges, mais elle ne verra jamais le jour (projet de dahir portant loi-cadre du 12 janvier 1970). Mais, ses effets seront néanmoins très importants (notamment sur la mise en place de nouveaux instruments), car de nombreuses propositions seront néanmoins retenues. Entre 1968 et 1972, le centre d'expérimentation, de recherche et de formation (CERF) puis le comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CEAT) enfin le groupe d'études sur la régionalisation en 1970 voient le jour. Ce seront les « boîtes à idées » de la direction de l'urbanisme et vont donner un nouvel élan à la réflexion sur l'aménagement urbain.

Mais jusqu'en 1972 le service de l'urbanisme va fluctuer être ballotté entre différents ministères et va concentrer son action surtout sur l'habitat (définition des trames sanitaires 8x8...).

A partir de 1973, le souci de prendre en compte le développement des classes moyennes et d'agir sur l'urbain se font jour. Dans une perspective globale d'aménagement du territoire, on assiste à la création d'un Ministère autonome de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement (MUHE, puis plus tard avec le rattachement du tourisme, il deviendra le MUHTE) qui doit réaliser des plans de développement économique et social en recentrant l'effort public sur l'urbain. Ce ministère va concrétiser la lente prise de conscience du pouvoir face à la crise urbaine et se traduire au travers de la loi-cadre de l'aménagement urbain et rural et du nouveau plan quinquennal 1973-77. Face à la crise urbaine des années 70, la priorité en termes d'aménagement est donnée à la résorption des bidonvilles et à l'urbanisme opérationnel et une série de mesures est envisagée autour de l'expropriation et de la préemption pour mobiliser des terrains publics, de taxe foncière et de financements spécifiques, et du principe de l'équipement différé et progressif des sols urbanisés (ZEP). Le premier schéma directeur d'aménagement voit le jour en 1972 pour l'agglomération de Rabat Salé.

Pour mener à bien cette politique l'Etat envisage de créer le FNAET (fond national pour l'achat et l'équipement des terrains), les ERAC (établissements régionaux d'aménagement et de construction) et des coopératives d'habitation.

En parallèle, on l'a dit en 1972/73 un Ministère autonome de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement (MUHE) voit le jour auquel s'adjoint ultérieurement le tourisme. Cet ensemble devient en 1977 le ministère de l'habitat et de l'aménagement du territoire (MHAT) et sera officiellement organisé en 1981 sous l'intitulé

de :ministère de l'urbanisme et de l'habitat (MUH) avec des compétences étendues à l'aménagement²⁹⁷. Mais c'est à nouveau une période fluctuante en termes de rattachement institutionnel qui va s'ouvrir alors puisqu'en 1985 une direction générale de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement du territoire (DGUAAT) est créée et confiée au ministère de l'Intérieur. Cette direction atteste tout autant des préoccupations sécuritaires que de la volonté du pouvoir central de contrôler les municipalités et le développement urbain et va confirmer le monopole de l'Intérieur sur l'urbain pendant toutes les années qui vont suivre. L'apparition de cette direction générale entraîne la création d'une division de l'urbanisme au sein de chaque province. À l'échelon provincial et préfectoral, les divisions de l'urbanisme sont chargées d'assurer le relais entre la DG et les collectivités locales chargées de la gestion des PA. En parallèle, le département de l'habitat joue un rôle important dans le développement urbain au travers des organismes de mission, notamment l'ANHI. Un ministère de l'habitat est créé indépendamment.

De plus, dans les années 80-90, face au développement croissant des zones d'habitat clandestin surtout en dehors des périmètres urbains, le pouvoir modifie sa stratégie et met l'accent sur les questions de planification (SD...) et un important dispositif réglementaire et institutionnel est progressivement mis en place. Ces politiques d'Etat sont soumises à l'influence des recommandations de la Banque Mondiale pour traiter l'habitat et les quartiers non réglementaires (restructuration des douars périphériques, régularisation foncière, création d'infrastructures et déplacements des populations)

La loi 25-90 du 17 juin 1990 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellement avait pour objectif de mieux contrôler l'urbanisation, de renforcer les outils de ce contrôle notamment des autorisations de construire et de lutter contre les constructions illégales. La loi 12-90 du 17 juin 1992 relative à l'urbanisme va redéfinir le cadre de la planification urbaine en précisant les rôles et statuts des SDAU, des Plans de zonage et des Plans d'Aménagement. En Janvier 1994 une circulaire relative aux plans d'aménagement est publiée et en avril 1995 un texte rappelle la procédure d'instruction des demandes d'autorisation de construire et de lotir. C'est en 1995 que la direction de l'urbanisme deviendra ministère toujours sous tutelle de l'Intérieur. Et en 1998, avec le nouveau gouvernement d'alternance, c'est à nouveau un ministère qui est institué et qui regroupe l'ensemble des champs, celui de l'aménagement du territoire de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat (MATEUH). A partir de cette date de nouveaux principes vont progressivement s'imposer et une nouvelle politique d'intervention sur la ville sera dès lors élaborée. En 1999, la circulaire 251 est publiée. Elle marque l'affirmation d'une nouvelle posture de l'administration centrale face à la faillite de la planification initiée au niveau central et met en marche timidement de nouvelles procédures d'assouplissement de la gestion urbaine faisant intervenir davantage les dérogations par l'intermédiaire des inspections, et vise à accepter des initiatives locales de lancement de PA par les communes tout en lançant une étude pour la révision de la planification urbaine au Maroc. La lettre royale de Mohammed VI va donner un nouveau cadre de développement de l'urbanisme. Avec l'élaboration d'un SNAT, il s'agira de repenser la planification, la ville et l'ensemble des outils d'intervention. A l'automne 2002, à l'occasion de la mise en place du nouveau gouvernement issu des élections, le paysage institutionnel a connu à nouveau un remodelage de ses structures. Un ministère délégué de l'habitat et de l'urbanisme a été créé, rattaché au premier ministre, mais séparé des domaines de l'environnement, de l'eau et de l'aménagement du territoire constitué en entité ministérielle à part entière.

²⁹⁷ En parallèle, le roi fera appel à un architecte français M. Pinseau pour la mise en œuvre des documents d'urbanisme

On le voit malgré un mouvement ancien de constitution d'une réglementation des politiques urbaines et de structuration du champ institutionnel depuis les années 70 (mais aussi sous le Protectorat), ce n'est véritablement que dans les années 90 que les conditions d'exercice des agents techniques ont changé sous l'impact de la décentralisation, des nouvelles conditions de la planification et d'une meilleure définition des cadres procéduraux et réglementaires. L'influence du rôle des organismes internationaux (PAS...) ou associatifs et du contexte politique général dans la dernière période ont également pesé dans ces transformations. Le poids du Ministère de l'Intérieur et la stratégie de contrôle et d'ordre dans les villes a longtemps fait prévaloir le niveau centralisé sur tout autre et a empêché toute possibilité de faire émerger un ministère autonome. Le paysage actuel apparaît cependant instable et complexe, toujours à la merci d'un changement de gouvernement qui entraîne parfois des rattachements aléatoires ou des découpages arbitraires entre domaines.

Aujourd'hui l'architecture institutionnelle se présente comme suit :

- Le ministère et ses attributions

Il a la charge d'initier les grandes orientations en termes d'habitat et d'urbanisme et leur traduction en termes législatifs, il assure le suivi des études et des documents d'urbanisme (planification), leur mise en œuvre et leur homologation au travers des inspections régionales. Le ministère assure la coordination du suivi des dossiers des secteurs déconcentrés et aussi la mise en place de programmes de formation. Dans la nouvelle configuration, l'articulation avec le ministère de l'aménagement et de l'environnement apparaît également essentielle.

- Les agences urbaines : une loi-cadre de 1990 a impulsé leur création même si l'agence de Casablanca avait initié le mouvement dès 1984. Elles couvrent les territoires des différentes Wilayas. En 1992, de nouvelles structures seront créées. Leurs tâches sont multiples : la conception, coordination et suivi des documents d'urbanisme, l'instruction et le contrôle de conformité des autorisations de construire et de lotir, le conseil et l'assistance aux acteurs publics et privés, l'aménagement foncier...Elles doivent suppléer aux carences des structures techniques de la plus grande majorité des communes, et coordonner les nombreux intervenants. Elles sont les collaborateurs directs des communes. L'apparition des agences a engendré de nombreux bouleversements notamment dans la gestion et l'instruction des demandes d'autorisation de construire et de lotir (multiplication des démarches et niveaux). Elles sont toutes rattachées au MATEUH sauf celle de Casablanca toujours sous tutelle du ministère de l'Intérieur.

- Les inspections régionales de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement du territoire, rattachées directement au ministre, sont créées à partir de 1993 (dahir du 16 Février 1993). D'abord au nombre de 9 elles sont à présent 16. Leur périmètre d'intervention se situe au niveau régional. Leurs missions comprenaient jusqu'à une date récente : le suivi des documents d'urbanisme, le contrôle des autorisations de construire et de lotir lié aux grandes opérations et le constat des irrégularités, le conseil et l'assistance aux communes et surtout la coordination des services extérieurs.

Elles ne vont se développer réellement qu'à partir de 1998 avec la création du grand ministère (MATEUH) et vont voir leur pouvoir renforcé en 1999 avec le droit d'accorder des dérogations qui leur est accordé.

Nommé par décret royal et de ce fait porteur d'une forte légitimité « par le haut », leur rattachement au ministère de l'aménagement du territoire et leurs prérogatives, à la suite

du changement de 2002, est à l'heure actuelle encore problématique. Ils sont à présents officiellement chargés de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Le fait dérogatoire, principale compétence des inspections, est à présent donné au wali. Cette structure avant ce nouvel infléchissement, n'avait jamais vraiment eu les moyens de s'imposer dans le paysage institutionnel. Pourtant, c'est à partir de 1992 que des courroies de transmission directe entre niveau régional et niveau central de l'urbanisme ont véritablement existé.

- *Les délégations provinciales et préfectorales du ministère de l'Intérieur* : Héritage de l'ancien rattachement de l'urbanisme au ministère de l'Intérieur, elles conservent un certain rôle dans le traitement des questions urbaines (surtout là où il n'y a pas d'agences urbaines). Les divisions de l'urbanisme et de l'architecture au sein des délégations sont chargées d'assurer le relais entre direction générale et collectivités locales élues. Elles étaient considérées comme l'expression des services extérieurs de l'urbanisme et assuraient la gestion des autorisations de construire, le contrôle de l'urbanisation et le suivi des documents de l'urbanisme. Elles constituent aujourd'hui des « doublures » des agences urbaines, mais au service du wali ou du gouverneur.

- *Les collectivités locales* : elles sont régies par la charte communale. Elles assurent la gestion, l'autorisation et le contrôle de l'urbanisation au niveau du périmètre communal. Elles sont chargées d'assurer le contrôle des infractions, et participent à l'élaboration et au suivi des documents d'urbanisme, et peuvent initier des opérations de lotissements. Elles ont longtemps été la chambre d'enregistrement pour des procédures d'urbanisme conçues ailleurs, à l'heure actuelle malgré des évolutions elles demeurent le plus souvent cantonnées à donner leur avis sur les documents d'urbanisme. La période 1985-1998 a été une époque clé tant dans l'évolution des dispositifs législatifs et institutionnels que par le renforcement des organisations professionnelles (avec la loi 016-89 relative à l'exercice de la profession d'architecte et la création de l'ordre national des architectes qui abroge celle de 1941 et de 1976).

2.2. Une décentralisation en cours : pouvoirs et découpages administratifs

En parallèle, depuis 40 ans au Maroc, les formes d'intervention de l'action publique se sont fortement transformées et la modernisation de l'administration est en cours avec des changements de fond qui ouvre également une période d'incertitude et de confusion. Le processus de décentralisation territoriale a donné naissance par touches successives à trois niveaux : communal, provincial et plus récemment régional.

La décentralisation administrative fut appliquée au niveau communal à partir de 1960, socle de l'édifice. Elle a constitué le régime juridique des communes marocaines même si elle est restée purement formelle. Au niveau provincial et préfectoral le découpage administratif et territorial remanié en 1957 est profondément refondu en 1963 (dahir du 12 septembre 1963) par la loi sur les collectivités territoriales. Cette dernière vient préciser l'organisation de nouvelles collectivités, les provinces et préfectures, avec la mise en place d'assemblées préfectorales et provinciales élues au suffrage indirect mais dont la légitimité et les attributions demeurent symboliques. En revanche, ce niveau sera le cadre d'action de l'administration centrale, centre de pouvoir territorial, de surveillance politique et d'encadrement social. De plus, la pratique de l'aménagement du territoire dans les années 70 va donner naissance à la régionalisation. Les conseils régionaux devront contribuer à l'aménagement du territoire et à une politique de développement économique.

Mais la décentralisation communale a pris véritablement son essor au Maroc à partir de la promulgation de la charte communale de 1976 qui élargit le champ de compétences des collectivités locales notamment en matière d'urbanisme et restera longtemps le cadre de référence de la gestion communale marocaine. Elle a opéré au profit des communes un large transfert des responsabilités et a allégé la tutelle administrative. Ainsi, le dahir du 30 Septembre 1976 (renforcé en 1983) érige le président élu comme l'organe exécutif de la commune et le conseil communal comme la pièce maîtresse de l'action locale. À la suite de cette charte de nombreux problèmes sont apparus tant entre le président et les autres élus qu'entre le président élu et l'autorité locale. Le président est doté du pouvoir d'autorisation de lotir et de construire. Cependant, la décentralisation demeurera sur bien des points très formelle et dominée par la tutelle administrative. Et c'est véritablement la direction des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur qui va superviser les organes décentralisés (finances, budget, élections...). En 1977, le rôle du gouverneur est par ailleurs renforcé et laisse une faible marge de manœuvre aux collectivités territoriales. En 1981, à la suite des grèves et émeutes de Casablanca des changements apparaissent. On assiste à la subdivision des grandes villes en plusieurs préfectures ayant à leur tête un wali et à la création en parallèle des agences urbaines mises sous la coupe du wali à l'époque pour contrôler l'urbanisation. Le wali est chargé d'exercer une tutelle sur les gouverneurs et de gérer la ville de manière sécuritaire. Cette mesure illustrera le recul de la politique de décentralisation. L'expérience de la wilaya sera étendue à Rabat puis à d'autres villes : Fès, Marrakech, Meknès puis à partir de 1994 à Oujda... En 1992, on assiste à un nouveau découpage administratif avec la multiplication des communes urbaines (249 instituées avec extension des périmètres urbains)²⁹⁸ et des changements dans la gestion communale. Si elle est censé favoriser une plus grande proximité de l'appareil administratif avec le terrain cette mesure entraîner beaucoup de problèmes : coût pour les collectivités locales... De plus, depuis la révision constitutionnelle de 1992, la région a acquis le statut de collectivités territoriales. Quant aux mécanismes de déconcentration administrative, c'est par la loi d'Octobre 1993 que ce mouvement a véritablement pris toute sa dimension. Plus récemment, la loi du 2 Avril 1997 a institué le niveau régional comme un échelon autonome à part entière et a défini les prérogatives du wali dans les 16 régions ainsi créées et s'inscrit dans la logique de décentralisation/déconcentration qui prévaut. En 2000, on a assisté à l'institutionnalisation des walis qui, malgré leur statut mal défini, sont désormais responsables du gouvernement urbain et voient leur rôle politique renforcé. Si la décentralisation n'a longtemps été qu'un prolongement de la réforme administrative qui visait à la déconcentration et qui peine réellement à se traduire dans les faits, depuis une dizaine d'années elle est devenue un choix sociétal et politique de mise en œuvre d'un processus démocratique encore chaotique. Ainsi, le projet de réforme de l'organisation communale en chantier depuis de nombreuses années a récemment vu le jour et a abouti à l'adoption de la charte communale en octobre 2002. Plusieurs innovations apparaissent : le mandat d'un président de commune est fixé à 6 ans et non cumulable avec d'autres mandats électifs et devra avoir au moins un certificat d'études primaires, ses prérogatives sont étendues, son statut renforcé dans le cadre du conseil communal. La tutelle de l'Etat est allégée mais restera présente aussi bien au niveau territorial que central. Cependant une « tutelle rapprochée » sera exercée au travers de la délégation de certaines prérogatives attribués aux gouverneurs et walis. Le troisième changement concerne l'unité de la ville et implique de nouveaux découpages. Seuls les centres urbains atteignant 750.000 habitants pourront être divisés en arrondissements et gérés

²⁹⁸ des communautés urbaines ont déjà été créées pour les grandes villes ; Casablanca en 1976, Rabat en 1984 et puis 14 autres sont créées.

par les conseils de ville (les communautés urbaines sont dissoutes). En décembre 2002, un nouveau processus de restructuration de l'autorité territoriale et de déconcentration voit le jour avec la désignation de 10 nouveaux walis (9 ont été nommés en 2001), sous tutelle administrative du Ministère de l'Intérieur et du Roi. Par lettre royale au premier ministre du 9 janvier 2002, relative «à l'encouragement de l'investissement et la création du guichet unique", leurs prérogatives ont connu une évolution significative, et la priorité semble donnée au développement local au niveau de toute la wilaya (rôle économique et développement de l'investissement au travers des centres régionaux d'investissement) au détriment d'une approche sécuritaire.

A partir des années 90, avec la mise en place de la décentralisation et les nouveaux pouvoirs confiés aux collectivités territoriales, mais aussi avec des changements profonds qui ont pris corps dans l'administration, puis sous l'impulsion de l'alternance politique, le système étatique centralisé s'est trouvé fortement modifié. Si des mutations ont eu lieu et d'autres sont en cours, il n'en reste pas moins que les changements demeurent long à se mettre en place. Les territoires de compétences de chacun au fil des années ont été long à se mettre en place et ont entraîné de problèmes de lisibilité de structures institutionnelles.

Si un certain nombre de règles du jeu ont été instaurées au niveau national (compétences définies pour les collectivités locales, représentativité dans les commissions...), l'ensemble de ces transformations va se traduire de manière différente selon chaque ville et chaque territoire local et le paysage politico-institutionnel actuel résulte également du produit d'histoires locales bien particulières.

On le voit se double mouvement de structuration du champ ministériel et de construction du champ politique-institutionnel a connu une accélération depuis 20 ans et a entraîné une complexification du système d'acteurs.

A.3. Des problèmes communs aux villes moyennes : présentation des terrains d'enquête

Nous avons choisi de travailler sur les villes moyennes en tant qu'elles sont le lieu de recomposition des pouvoirs à l'échelle locale et qu'une partie des initiatives est laissée aux collectivités locales dans les processus actuels de décentralisation. Les deux villes moyennes de Souk El Arbaa et Tiflet retenues sont caractérisées par des problèmes communs liés à des dysfonctionnements majeurs. Deux autres villes moyennes viennent compléter ce travail : Ouezzane, Chaouen.

Situé dans le Rharb, **Souk El Arbaa** est une ville de construction récente. Ville campement implantée autour d'un village, elle s'est appuyée sur la ligne de chemin de fer Tanger-Fès et sur un grand axe de circulation Rabat-Tanger. Nœud routier et zone de contact entre le nord et le sud, elle a eu un rôle traditionnel de centre marchand. Après le départ de colons et l'émergence d'une élite locale, l'économie locale s'est développée autour du commerce et des services. Elle comptait en 1994 plus de 37.000 habitants avec 35% de la population logée dans l'habitat clandestin, elle connaît une forte urbanisation qui influe sur le foncier. Sa structure urbaine très particulière, une partie ouest coupée de sa partie est par la voie ferrée, présente des fonctions urbaines bien



distinctes. La partie ouest offre des secteurs de logements, de commerces et de services. La partie-est est marquée par les bâtiments de l'administration, héritage de l'époque coloniale et par le souk. De nombreux lotissements ont été réalisés et la ville est dominée par l'importance d'un vaste quartier, l'ancien bidonville de Kallito né dans les années 30 ancien réceptacle de la population marocaine et des migrants à l'époque coloniale, qui a bénéficié d'une opération de restructuration ancienne. Il comptait en 1994 ; plus de 13700 habitants. De plus, un douar rural périphérique « Oulad ben Sbaa » connaît de fortes pressions et une densification élevée depuis les années 80 / 90.

Elle est devenue municipalité de plein droit en 1993 et chef-lieu de cercle, sa fonction administrative s'en est trouvée renforcée.

Implantée en pays Zemmour, **Tiflet**, chef-lieu de cercle, comptait 49.000 habitants en 1994 et connaît une forte croissance démographique. C'est lors de la période coloniale qu'a été créé un poste militaire sur la route de Salé à Meknès. Elle joue toujours le rôle de relais routier sur la route nationale Casablanca-Rabat-Meknès-Fès.

Tiflet et Khémisset ont joué un rôle de relais reliant la montagne au plateau et le pays Zemmour à la plaine du Rharb. Jusqu'en 1923, Tiflet est le chef-lieu de la circonscription des Zemmour et l'administration coloniale s'y installe, elle devient une zone de recrutement militaire. Son activité est marquée par la collecte de produits agricoles, le commerce de gros et de tissus. Autour de son souk, plusieurs activités liées au transport s'y développent. Khémisset est marquée par les services supérieurs.

Le tissu urbain de Tiflet reste marqué par la dichotomie entre une petite zone d'établissements administratifs et d'habitat planifié où résident les européens et certaines parties des couches moyennes marocaines (cadres administratifs...) et une zone d'habitat précaire qui accueille les arrivées de population rurale.

Depuis les années 50, la ville reçoit les ruraux issus de son arrière-pays immédiat et marque encore le fort enracinement rural de la ville. L'économie urbaine reste fondée sur les fonctions administratives et commerciales, quelques poches d'artisanat et la faiblesse de sa production industrielle. Son souk connaît un vaste rayonnement.

De grandes opérations de restructuration ont marqué la ville au cours des années 80 : réalisation de deux grands lotissements publics en 1979 et 1983 pour des cadres moyens et restructuration des douars en 1986. Les migrants actuels s'installent dans les quartiers périphériques. Il est à noter l'importance du rôle des élites dans le marché foncier et immobilier de la ville et la construction de potentats locaux. De plus, la présence d'une forte personnalité locale d'envergure nationale incontournable, député-président du conseil, imprègne la gestion locale dans le sens d'une forte emprise des intérêts fonciers particuliers dans la production de la ville.

De plus, un autre terrain a également fait l'objet d'enquêtes exploratoires :



Casablanca, capitale dont l'histoire, les territoires et les structures d'encadrement sont tout autres et présente une complexité forte des systèmes urbains et institutionnels. Le choix du quartier c'est porté sur la commune de Lahraouiyine, commune rurale de plus de 8000 logements non réglementaire, de 50000 personnes en 1996, en conflit avec l'autorité centrale.

B). Systèmes d'acteurs et impacts de la décentralisation :

Avec la modernisation de l'appareil administratif et le resserrement du maillage territorial on assiste, on l'a vu, à une multiplication des niveaux de l'administration territoriale et à une multiplication des acteurs de la gestion urbaine. Dans le prolongement de cette nouvelle architecture institutionnelle, on peut s'interroger sur les effets ou modifications effectives qu'elle a entraînés sur les systèmes d'acteurs. Dans ce contexte de transformations institutionnelles et de maturation lente des organisations concernées par l'urbanisme, on peut penser que les techniciens se sont trouvés confrontés à des processus complexes mais aussi instables dans une période de transition. Dans le prolongement de ce questionnement, les répercussions affectant les modalités d'intervention, ou des formes de coopération entre acteurs techniques dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement seront analysées. Et c'est cette redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines que nous avons souhaité interroger en nous focalisant sur la place accordée au sein de la décentralisation au niveau local, notamment au rôle tenu par l'urbaniste municipal dans cette recomposition globale. Si la répartition des rôles et la distribution des prérogatives des acteurs ou des collectivités locales sont fixées par un cadre légal et institutionnel, il s'agit d'analyser quelles en sont les traductions concrètes.

Si la décentralisation était censée donner une responsabilité et une importance accrue aux communes qu'en est-il des techniciens municipaux dans cette nouvelle configuration, quelles sont leurs tâches et leurs fonctions aujourd'hui, leur place dans ce nouveau contexte ?, Quel est le visage des services techniques municipaux à l'heure de la décentralisation et de la déconcentration affichée ?

Quelles sont les configurations d'acteurs techniques construites localement et les interactions qui en découlent ? Qu'en est-il de leur spécificité dans le processus de production et de gestion de la ville par rapport aux autres acteurs (agence d'urbanisme, bureau d'études, inspection régionale de l'urbanisme, préfecture...). S'intéresser aux techniciens conduit également à se pencher sur les rapports qu'ils entretiennent avec le(s) pouvoir(s) : élus municipaux, notables, walis... Et quelles formes adoptent les processus d'échange, de coopération ou encore de négociation ?

De plus, dans le prolongement de ces interrogations se pose la question de la pertinence des systèmes de formation notamment universitaires actuellement en place (types de structures, quels savoirs et outils d'application sont nécessaires, pour quels types de mission...).

On peut ainsi s'interroger sur la diversification des pratiques et des champs d'intervention doublée d'une recomposition des tâches professionnelles selon les niveaux territoriaux où jouent des mécanismes d'adaptation et de fonctionnement nouveaux. En outre, les techniciens de l'urbanisme sont confrontés à la nécessaire adaptation de leur compétence technique au profit de la prise en compte de champs de réflexions émergents : attention croissante à l'environnement social, coopération plus forte entre acteurs, écoute et négociation dans le cadre des projets urbains, intégration des habitants à la gestion en vue de satisfaire la demande sociale croissante (A. Abouhane et F. Navez-Bouchanine, 2000).

C'est l'ensemble de ces éléments que nous allons explorer à présent.

B.1 Le niveau technique municipal : un secteur dominé par la gestion des problèmes quotidiens et une autonomie difficile à conquérir

1.1 Les configurations organisationnelles : ressemblances et différences selon les villes :

Ville créée par la colonisation, **Tiflet** située en pays Zemmour s'est développée à partir des fonctions administratives et commerciales et demeure une zone d'accueil importante des populations migrantes issues des zones rurales provoquant une forte spéculation foncière dans des secteurs où domine l'habitat précaire. A Tiflet, un fait a dominé la politique municipale jusqu'à très récemment : le poids du président de la commune, figure politique d'envergure nationale. Ce dernier, même s'il était souvent absent de la commune, a établi sur la ville un système de contrôle basé sur l'omniprésence de son premier vice-président et sur un clientélisme de tous les instants. Tiflet est le pivot de son pouvoir, tremplin de son ascension politique et base de son autorité voire de sa légitimité à un niveau extra-local.

La mise en oeuvre de sa politique s'appuie sur un appareil administratif local et notamment celui des services techniques qu'il s'agit de détailler.

A Tiflet, ce qui frappe d'emblée lorsque l'on se rend à la mairie c'est la réalité quotidienne face à laquelle les agents sont confrontés : deux pièces semblent affectées à l'urbanisme dans un des bâtiments annexes de la mairie. La première, celle où se tiennent les secrétaires est submergée de dossiers entassés et vieillis, la seconde plus petite est composée de deux bureaux peu équipés, qui ne semblent pas affectés à une personne précise et de quelques chaises. Les va et vient y sont nombreux : entrées et sorties rapides des techniciens, regroupements d'habitants à l'extérieur ou entassés à l'intérieur du bureau, altercations et discussions nombreuses, des gens semblent attendre, ou passent simplement la tête par la porte, d'autres cherchent quelque chose ou quelqu'un, ils ont tous des papiers administratifs à la main qu'ils agitent sous le nez des agents techniques. Parfois, assis sur le coin d'une table, un technicien remplit des fiches ou précise à un de ses collègues des éléments sur un dossier... L'impression de flou domine, et il est malaisé de comprendre qui fait quoi...

Ce sont 24 personnes qui sont rattachées aux services techniques dont 4 cadres, 14 techniciens et 6 agents. Services techniques et service urbanisme sont séparés depuis 1990, ils étaient gérés alors par un ingénieur. Depuis le départ en 1996 dans le privé de l'architecte municipal, le service de l'urbanisme est dirigé par un technicien de formation universitaire en géologie, arrivé sur le poste en 1992, formé sur le tas aux différentes tâches du service auprès de l'architecte précédant, et originaire de la ville. Le service technique est administré par un technicien spécialisé en génie civil (départ là aussi de l'ingénieur) mais le chef de service de l'urbanisme est souvent chargé de faire des remplacements en cas d'absence à la tête du service. Ils collaborent sur le suivi de chantiers ou de création de lotissements (voirie, éclairage...). Le chef de la division urbanisme est assisté de 4 cadres administratifs qui supervisent des grands domaines où les tâches sont multiples : le premier (technicien en architecture et urbanisme) a la charge du suivi des lotissements et des surélévations, le deuxième (technicien en hydraulique) le contrôle des constructions avec 8 techniciens, ils participent tous deux à la commission de voirie locale, le troisième (technicien en bâtiment) dirige la partie administrative : délivrance des autorisations de construire (2 techniciens, 2 secrétaires) et des permis d'habiter (2 techniciens, une secrétaire) et le dernier (formé en topographie) s'occupe des relevés topographiques, des requêtes, des implantations diverses.

Le président est en prise directe avec l'ingénieur municipal, et empêche une réelle autonomie en confinant ce dernier à un rôle d'application des choix du président. D'autant qu'une des facettes de la gestion des affaires municipales et a fortiori urbaine semble reposer sur un tissu officieux de petits arrangements. Si le conseil municipal apparaît comme une chambre d'enregistrement, tous les conseillers municipaux ne sont pas tenus à l'écart des affaires publiques et ont pour certains une marge de manœuvre (les 3 élus concernés par les affaires urbaines notamment et qui ont délégation de signature).

Souk El Arbaa, appartient à la province de Kénitra, située dans la plaine du Gharb elle est entouré par une région agricole riche à dominante céréalière. Elle est au carrefour de nombreuses voies de grande circulation à l'origine de la création de la ville à l'époque coloniale. Elle se caractérise par un développement spatial original puisqu'une voie ferrée scinde l'agglomération en parties distinctes reliées par un seul passage et créé un déséquilibre est/ouest très accentué (type de tissu , densité...) et par l'extension de nombreux quartiers d'habitat clandestins et de bidonvilles en voie de restructuration. À Souk el Arbaa, les effectifs de la commune atteignent 261 personnes pour la plupart des emplois techniques avec de nombreux agents d'exécution. Leur tutelle hiérarchique est celle du Secrétaire Général en relation directe et en interdépendance avec les élus. On relève une direction technique de 20 personnes séparée en 2 services : l'un du plan, l'autre des services techniques municipaux. Les bureaux du plan sont situés dans le bâtiment principal de la mairie au même étage que le secrétaire général et celui du président de la commune. En revanche les services techniques et quelques bureaux rattachés au plan ont été installés dans un immeuble annexe derrière la mairie. Le bureau du responsable de la division est équipé d'un poste informatique et d'une table à dessin, composé de deux tables, quelques chaises branlantes et deux armoires à archives où sont empilés quelques documents. Cette pièce jouxte un autre bureau où sont installés trois tables destinées aux techniciens. C'est là qu'ils recueillent les demandes de construction, qu'ils expliquent les clauses techniques aux habitants, délivrent des certificats et papiers administratifs divers et enfin distribuent le travail aux contrôleurs de voirie. Il règne à l'étage une grande animation et parfois une grande confusion car de nombreux individus, techniciens ou habitants rentrent et sortent des bureaux, parfois accompagnés d'intermédiaires qui semblent bien connaître le fonctionnement du service et la répartition des tâches des uns et des autres. Ils interpellent l'ingénieur ou son adjoint ou se groupent derrière la porte souvent fermée de son bureau dans l'attente de son retour de réunion, s'avancent vers le bureau du secrétaire général situé un peu plus loin...

Cette direction est dirigée par un ingénieur en génie civil nommé en 1988 dans la commune mais qui exerce cette fonction depuis 1981 (d'abord dans les communes de Kenitra puis de Sidi Kacem). Pour le service du plan, il est assisté d'une architecte en poste depuis 1999 (mais en partance pour l'agence urbaine de Kenitra) et secondé par un chef des contrôleurs licencié en droit public qui remplace fréquemment l'architecte en cas de vacance de poste. Pour le service des travaux municipaux, un cadre le seconde. Le service du plan est découpé en plusieurs services : bureau d'enquêtes/requêtes, bureau des permis d'habiter, bureau d'instruction des PC et d'études (relation avec bureaux d'études privés), et des bureaux administratifs (correspondance, statistique, archives). Au service technique, plusieurs secteurs sont supervisés par le chef de la division et par un adjoint technique, chef des travaux municipaux : collecte et nettoyage, foyers nuisibles, mécanique, espace verts, entretiens de bâtiments, étude et suivi, et magasin (parcs de véhicules...). A cette

sectorisation est associée un découpage fonctionnel par secteurs géographiques, unité d'intervention de terrain pour les techniciens (centre ville, Hay Essalam...). Cependant, la gestion au quotidien des dossiers apparaît floue et bien équivoque en venant de l'extérieur, cette spécialisation des tâches ne semble être qu'un mur de fumée car en l'absence de cadres, le responsable du service –et aussi son second– est celui auprès duquel remonte toute affaire de plus ou moins d'importance. Il reçoit les doléances, contrôle le service, les travaux et leur exécution, organise les tâches et les procédures. Leur travail est sous une double dépendance : rattaché directement d'une part au président de la commune qui domine la vie municipale et exerce à distance son pouvoir même s'il prend en charge de nombreux dossiers et sous la tutelle d'autre part du secrétaire général, voire du pacha dans une moindre mesure.

Ouezzane, classée en commune urbaine depuis 1928, compte plus de 60000 habitants et un périmètre de 3000 ha d'après le plan d'aménagement homologué en 2001. C'est une ville traditionnelle de montagne où les institutions religieuses ont joué un rôle majeur à travers l'histoire. Centre urbain actuellement elle connaît une forte extension de nombreux quartiers illégaux.

Le personnel administratif communal comprend 344 personnes dans lequel le service technique pèse peu : 3 cadres et 24 techniciens. Le service technique, né en 1927 a connu une augmentation de ses effectifs à partir de 1992 : de 8 techniciens on est passé à 30 en 2003, et son organisation a été repensé en 1997. Il est structuré là aussi en 2 services : le premier celui du plan et de l'urbanisme dirigé par un architecte assisté par des techniciens et le second celui des services techniques et des travaux et chantiers encadré par un ingénieur. Le service du plan comprend plusieurs bureaux : celui du plan, des autorisations, des constructions et permis d'habiter, celui des contrôleurs de construction (3 techniciens ont la charge de 3 antennes dans 3 arrondissements qui dirigent les agents de contrôle) et celui des biens communaux. Le service des travaux comprend : un secteur chargé des chantiers de la municipalité (assainissement, travaux d'entretien de la chaussée et des constructions communales), un service de nettoyage, le secteur du parc de matériel (voiture, atelier mécanique), le bureau des marchés, et enfin le bureau des paysagistes adjoints techniques spécialisés en dessin, chargés des espaces verts de la ville, de l'aménagement des jardins).

L'histoire des services techniques a été marquée par de nombreux mouvements en ce qui concerne les postes d'encadrement : jusqu'en 1975 le service était dirigé par un architecte français, puis de 1986 à 1989 par un architecte marocain. Jusqu'en 1986 aucun ingénieur n'était en poste. Puis pendant la période 1989-2001 le poste d'architecte n'a pas été pourvu, l'architecte actuel est arrivé en 2001.

L'ingénieur trie et prépare les dossiers avant de les communiquer au président de la commune. L'importance de la relation ingénieur/maire s'affirme là aussi.

Sur la gestion communale, les services techniques ont insisté sur la légitimité du « staff services techniques », comme ils se nomment eux-mêmes, notamment pour réaliser des projets d'équipements à vocation communale... Sur les questions plus vastes, l'agence urbaine de Kenitra ou son antenne de Sidi Kacem et les services de la Province assurent le suivi en relation avec les bureaux d'étude. Cependant, c'est à l'initiative du conseil municipal, avec l'aval de l'agence urbaine, qu'a vu le jour en partenariat avec la SNEC (pour le projet de finalisation d'un lotissement), le plan d'aménagement (lancé en 1998). D'autres partenariats se sont mis en place avec l'ANHI, l'ERAC, la SNEC dans le cadre de projets précis (transferts du souk par exemple ou restructuration des quartiers).

Chaouen, a plus de 31000 habitants, est située dans le Rif occidental au nord du Maroc et s'est développée à partir de son commerce, de son artisanat et des échanges avec les grandes villes marocaines. Contrairement aux villes précédentes, Chaouen bénéficie du statut administratif plus élevé de "chef lieu de province. Longtemps, sous la coupe d'une administration espagnole, la ville va connaître une série de crise économique et se lancer dans le renforcement de son secteur tertiaire et de son administration. Elle demeure sous la dépendance de Tétouan, capitale administrative du nord. La ville reste marquée également par une économie liée aux plantations de kif.

Dans la présentation des modalités générales de gestion et d'organisation des services on retrouve beaucoup de traits communs aux autres villes déjà présentées. La division technique est découpée en trois services installés dans la mairie et comprend près de 25 personnes. D'une part, l'urbanisme dirigé par un architecte comporte 15 agents et se compose de 4 bureaux : celui de la voirie, celui de construction, le bureau des contrôles, celui de la rédaction des autorisations comprenant une cellule de pilotage chargé de coordonner la rédaction, le suivi des infractions, et enfin le bureau de topographie chargé des relevés des alignements et du contrôle des infractions sur le domaine public. Le service urbanisme est installé dans de vastes bureaux et ceux des responsables sont bien équipés en matériel informatique (PC, table traçante) et logiciels (autocad...). L'atmosphère un peu brouillonne qui se dégageait des autres services techniques dans les villes précédemment visitées se fait plus discrète à Chaouen. La division technique est constituée par ailleurs du service de l'environnement (entretien, plantations des espaces verts) et du nettoyage (ordures ménagères...), encadrée par un ingénieur et du service des travaux et suivi des marchés et de la comptabilité dont la responsabilité incombe là aussi à un ingénieur. Normalement coiffée par un ingénieur, les services techniques sont sous la direction de l'architecte qui a remplacé le chef de division parti dans le privé en 1992. Mais malgré cette organisation où l'architecte est censé coordonner les actions sur la ville, il arrive fréquemment que « la division technique est un peu dépassée car le président ou des élus peuvent traiter directement avec n'importe quel agent sur un dossier et prendre des initiatives sans en parler au technique. Sur les autorisations de construire courantes par exemple »²⁹⁹.

Si dans chaque ville la direction technique est divisée en deux pôles : le service du plan dirigé par un architecte et le service des travaux de voirie sous tutelle des ingénieurs, des variantes existent notamment dans les découpages internes et leurs fonctions sont très souvent dominées par des tâches de gestion sous contrôle étroit du politique.

1.2 Les techniciens locaux dans le champ de l'urbanisme : missions, pratiques quotidiennes et profils.

On a identifié dans les sites d'étude la présence de 3 niveaux de techniciens municipaux qui oeuvrent selon différentes modalités de savoir-faire et dont on peut dresser des profils types.

- D'une part les **Cadres techniques**. Ils ont des profils professionnels et itinéraires variés : leur formation supérieure est celle des écoles d'ingénieur en génie civil ou urbain (Ecole de Mohammedia), écoles des travaux publics (à Casablanca) ou des formations en architecture au Maroc (ENA à Rabat) ou à l'étranger –ex. URSS-. Pour la plupart, ils cherchent à revenir dans la région où ils sont nés et où est installée leur famille, le plus souvent avant d'être affectés aux postes actuels ils ont exercé dans des villes moyennes plus lointaines. Ils coiffent très souvent deux secteurs : l'urbanisme et celui des travaux techniques. Dans certaines communes ce sont des agents moins

²⁹⁹ Entretien avec l'architecte municipal le 22 Avril 2003

qualifiés qui sont nommés sur ces postes d'encadrement : licencié en géologie ou en droit public avec des spécialités en administration locale ou en droit de l'urbanisme Leur ancienneté dans le service et le fait d'avoir exercé leur activité sous la direction d'un cadre a joué dans leur nomination (bonne connaissance des dossiers, certaine technicité acquise au cours du temps et relations déjà établies avec les autres acteurs)

Les ingénieurs ou architectes responsables des services techniques assurent surtout une mission d'interface avec le niveau politique local et les représentants du Makhzen, mais aussi auprès des habitants et au niveau technique auprès d'un ensemble d'acteurs techniques centraux ou locaux (Agence d'urbanisme...), des services urbains (ONEP, OM, assainissement...), des opérateurs (ANHI...) ou des acteurs privés (dans le cadre de marchés négociés avec les bureaux d'études ou architectes).

Au sein de ce système complexe d'acteurs, ils ont un rôle consultatif en matière de planification et de gestion urbaine établie sur la base de négociations plus ou moins formalisées entre acteurs urbains. Ils sont chargés des discussions sur les projets d'opération et les documents d'urbanisme en révision et de l'animation ou de la participation à un certain nombre de commissions au niveau local. La connaissance du territoire (population, lieux...) agit comme la ressource principale de ces acteurs dans les discussions avec d'autres agents techniques extérieurs à la commune (alors que la compétence technique au travers de la reconnaissance du titre d'ingénieur ou d'architecte est leur ressource principale face aux élus, aux autres techniciens ou aux habitants). Sur ces questions de travail en commun des cadres nous ont fait part de leur sentiment : « lorsque sur un dossier important on travaille avec différentes compétences, cela oblige à se situer et donc vous identifiez très vite les carences dont souffre le service, indépendamment de la prise de décision »³⁰⁰. Ce sont eux, sous contrôle du président, qui sont chargés de préparer les rapports présentant les remarques de la commune sur le PA ou tout autre document, de les transmettre aux services déconcentrés mais aussi d'exposer le projet au conseil municipal et de traduire ses avis. Mais s'ils sont souvent absents des activités de conception (études, lotissements...), ils ont pour tâche d'assurer la conduite de certaines études de faisabilité de bâtiments communaux ou de réaménagement de certains secteurs (marché...) et plus rarement de la conception d'espaces publics. Un certain nombre de choses leur échappe en effet, ainsi l'un des architectes a tenu à nous préciser la manière dont il voyait son rôle « Voilà, la période où le dossier est préparé c'est votre période, mais lorsqu'il s'agit de financement ou de choisir le maître d'ouvrage alors là votre mission est terminée au profit d'autres »³⁰¹. Ils demeurent cependant associés au suivi d'études préalables et à la définition d'études en direction de la maîtrise d'œuvre (utilisation des procédures d'AO à des degrés et niveaux divers). Dans ce contexte, les cadres ont parfois la responsabilité de définir les cahiers des charges, mais comme ils le précisent « c'est pas grand-chose, c'est un modèle à appliquer avec deux volets : les clauses techniques, c'est standard et sur les études, il faut toujours écrire des éléments sur les spécificités locales. Et puis, l'agence urbaine est consultée pour avis et ajouter des choses »³⁰². Ils participent également au suivi de travaux dans le cas de certaines opérations en relation avec l'ERAC, la SNEC, l'ANHI... En association avec l'agence urbaine et l'autorité locale, ils contribuent également à la réalisation d'enquêtes de terrain préalables aux documents de planification ou de restructuration de quartiers (grille de relevés, suivi des enquêtes, démarche d'informations des habitants...).

³⁰⁰ Entretien avec l'architecte municipal de Chaouen le 22 Avril 2003

³⁰¹ Entretien avec l'ingénieur municipal de Souk el Arbaa le 16 Avril 2002

³⁰² Entretien avec l'architecte municipal de Ouezzane le 19 Avril 2003

Au quotidien, ils assument, au niveau de la gestion quotidienne, un rôle administratif et technique très lourd. D'une part, ils sont chargés des consultations et de lancer des marchés puis de suivre des chantiers : voirie, espaces publics, lotissements... Et d'autre part la majeure partie de leur temps est occupée au contrôle et suivi des constructions courantes ; instruction des demandes (PC en dessous des 200m²), suivi des autorisations, vérification de conformité et contrôle normatif des constructions qui s'appuient sur les techniciens, mais qui nécessitent un travail en relation avec les habitants (projets de PC par exemple). L'implication dans des tâches relationnelles avec les habitants est forte (réunion élus/habitants). Si les tâches administratives sont lourdes (réponses écrites), l'explication orale des clauses techniques ou des interdictions auprès des requérants leur prend également beaucoup de temps. Le chef de service de Tiflet analyse ainsi son travail : « La technique c'est même pas 30 %, sinon c'est le négoce, le contact direct le plus important, les discussions en commission, les sorties sur les lieux, le contact quotidien avec les gens, c'est des problèmes de gestion plutôt que des conseils d'architecture »³⁰³.

Leur rôle, qui nécessite une grande polyvalence, est surtout celui d'exécutants qui, cependant, orchestrent la mise en œuvre de certains chantiers (voirie, réaménagement de petites places, travail sur éclairage...) et la gestion urbaine avec les « moyens du bord ». Mais ils semblent participer de plus en plus à l'élaboration de projets ou documents en collaboration avec les services extérieurs de l'Etat (qui pose la question des capacités internes d'expertise dans le champ des stratégies globales d'aménagement et de leur subordination aux élus et à des ajustements locaux). Et récemment on a assisté à la mise en œuvre de certains projets de restructuration d'équipements –marché, gare- portés uniquement par le local (Pacha / commune).

De plus, si leur échelon d'intervention est avant tout le périmètre urbain et un travail sur les quartiers périphériques, ils sont très souvent sollicités bien au-delà dans les communes rurales. Et dans le domaine foncier ces agents techniques sont souvent en relation avec une élite politique qui se trouve au centre des négociations entre pouvoirs publics et population (cf. A. Iraki).

De fait, on peut distinguer pour résumer, 3 types de modalités : des relations ponctuelles multiples sur des dossiers techniques avec les particuliers, les élus et l'autorité locale, des relations dialogiques à partir de dossiers, études ou documents entre acteurs territoriaux, avec des consultations ou débats et enfin des relations contractuelles avec des architectes (ordre de services), des prestataires de services divers (ONEP...). C'est au total, le constat d'une fragmentation des missions que l'on peut faire, associer à un aspect très routinier de leurs tâches mais aussi une montée en puissance d'un rôle d'interface et de coopération « obligée ». Et si le champ des pratiques que les missions recouvrent est vaste, le problème des moyens est fréquemment mis en avant comme frein à une bonne gestion urbaine. Comme l'a dit un interlocuteur « la décentralisation c'est plus de dossiers, plus de travail, plus de contraintes et moins de moyens »³⁰⁴. De plus, la difficile acquisition d'une autonomie, ou l'impossibilité de lancer des initiatives est réaffirmée par les cadres.

S'il y a peu de postes d'encadrement ils sont occupés par un personnel relativement bien formé, mais qui semble préoccupé par son désir de bouger (les postes sont souvent vacants et le recrutement très long). En effet, beaucoup de désenchantement se manifeste notamment parmi les ingénieurs et les architectes dont la carrière semble bloquée (notamment par des présidents de communes qui freinent leur mobilité). Le problème de la permanence des agents en poste ou de la difficulté de

³⁰³ Entretien du 21 Avril 2002

³⁰⁴ Entretien avec l'architecte municipal de Souk el Arbaa le 17 Avril 2002

trouver des cadres pour la direction des services (et en regard une fréquente vacance de postes ou une absence de mobilité) est fréquemment abordé au cours des entretiens.

Ainsi, plusieurs éléments apparaissent, d'une part la volonté pour certains architectes de se tourner vers la maîtrise d'œuvre et de se mettre à leur compte ou de rejoindre l'échelon régional dans les agences urbaines pour travailler sur les questions de planification et abandonner la gestion urbaine de proximité. Et éviter ainsi une sorte de « fossilisation » des tâches et fonctions. D'autres évoquent le manque d'autonomie et de moyens dans l'exercice de leur fonction et la tutelle exercée par les élus où le rapport de subordination et de dépendance sont forts « le président accepte ou pas votre point de vue, il peut y avoir une élaboration et une application conjointe mais il faut bien souvent imposer notre savoir. Mais le plus souvent le politique est plus fort que le technique »³⁰⁵. D'autres cadres adoptent des points de vue plus larges « C'est vrai la politique a le droit de s'imposer dans les décisions urbaines, mais il faut pendre sa place, acquérir une expérience, devenir autonome et prendre des initiatives. Le technicien doit réfléchir avec eux, ou apporter un peu de conseils si les élus demandent. Mais après il faut se réserver. Moi, j'ai la conviction que l'intérêt urbain revient aux citoyens surtout, et qu'il peuvent collaborer avec nous »³⁰⁶. Le rôle d'arbitrage revient le plus souvent aux élus dans un système politique local qui reste marqué par le clientélisme et la cooptation. D'après les cadres rencontrés dans les communes, les principaux dysfonctionnements viennent du fait que le président est « à cheval entre les besoins citoyens et la technique » et que « les services techniques perdent de leur poids, et les conseils ne sont pas efficaces, la décision politique prime »³⁰⁷. Ils apparaissent comme des « urbanistes sous influence ». L'accent est également mis sur la faiblesse de la formation continue (notamment face aux problèmes juridiques, aux contentieux en urbanisme), ou sur les décalages entre formation initiale et travail réalisé : « il y a peu de relations entre ce que l'on a fait à l'école et ce qu'on fait ici. De sa formation c'est à peine 10% dont on se sert »³⁰⁸, ou encore sur l'absence de séminaires, de stages : « on fait souvent sa propre formation au travers de contacts personnels et pour se tenir au courant ou être à la page, seul l'effort personnel est mobilisé »³⁰⁹. Quelques opportunités de stages se présentent parfois surtout dans le domaine technique : sur l'assainissement, les déchets solides... qui permettent aux cadres de se rencontrer et « de voir qu'au niveau de leur municipalité ils ne sont pas trop loin de la pratique des autres villes »³¹⁰ !.

Au total, les services ont peu de marges de manœuvre, coincés entre les élus et les autres acteurs techniques (agence urbaine...) et nombreux sont les cadres qui nous ont déclaré que « l'architecte ou l'ingénieur municipal est marginalisé » et que « toutes les instances se chevauchent dans les décisions d'urbanisme, il y a de la dispersion qui entraîne un malaise dans le travail de l'urbaniste »³¹¹.

• La seconde figure ou échelon essentiel de l'administration technique municipale est celle du **Technicien** de niveau intermédiaire. Agents techniques polyvalents ou adjoints techniques spécialisés auprès du directeur des services techniques, les formations dont ils sont issus sont diverses plutôt de niveau secondaire : licencié en droit, diplômé des écoles d'adjoint technique, formation de génie civil ou de dessin en bâtiment, paysagiste. Ils sont soit affectés au service de l'urbanisme soit au service

³⁰⁵ Entretien avec l'architecte municipal de Ouezzane le 19 Avril 2003

³⁰⁶ Entretien avec l'architecte municipal de Chaouen le 22 Avril 2003

³⁰⁷ ibid

³⁰⁸ Entretien avec l'architecte municipal de Ouezzane le 19 Avril 2003

³⁰⁹ Entretien avec l'ingénieur municipal de Souk el Arbaa le 20 Avril 2003

³¹⁰ Entretien avec l'architecte municipal le 19 Avril 2003

³¹¹ Entretien avec l'architecte municipal de Chaouen 21 Avril 2003

technique proprement dit. Relais des cadres, leur travail est marqué par un ensemble de tâches quotidiennes sur le terrain. Il se compose d'enquêtes, de relevés et de contrôle pour conformité (PC...), du suivi des menus travaux (ouverture de fenêtres...), au contact des habitants. Ce sont les techniciens qui gèrent l'ensemble des aspects des documents administratifs de base, et l'un d'entre eux décrit ainsi son travail : «on reçoit les demandes de construction, on les distribue aux agents puis après vérification, on les remet au chef de service pour certification. On fait un peu de tout, on distribue le travail, on surveille, on met les personnes en contact. Et aussi on prépare les fiches techniques avant le passage de dossiers en commission »³¹². Les contrôleurs ne travaillent donc pas chacun dans leur coin mais sont obligés de présenter leurs résultats à l'ingénieur. Ils demeurent exclus du suivi d'un certain nombre de tâches d'élaboration des documents de planification. Mais la multiplication de leurs interventions et une certaine technicité demandée fait émerger une demande forte en termes de besoin de formation.

- Des **contrôleurs** sont les plus nombreux dans les services et secondent les techniciens. Souvent sans qualification précise, ils représentent la véritable cheville ouvrière du service et hommes de terrain constamment en relation avec les habitants. Les relations entre agents sont fortes car ils dépendent souvent d'autres collègues pour certaines informations. Ils travaillent par équipe souvent de 2 et ont une bonne connaissance du territoire. Ils nouent des contacts avec les habitants, sont fréquemment interpellés par eux et entretiennent de nombreuses relations informelles (dialogue à l'occasion d'un branchement ou de la vérification de petits travaux sur une maison...).

Parfois c'est à l'échelon des techniciens que se recrutent les responsables de service, le rôle du diplôme étant alors moins déterminant que la nécessité pour le maire d'avoir un référent. Cela traduit la crise des STM dans leur difficulté à recruter des cadres diplômés qui fuient vers le privé. Chez ces agents ayant une qualification intermédiaire est fréquemment mis en avant un discours de sur-valorisation de ce qui, dans leur formation, a à voir avec la constitution d'un savoir faire technique spécialisé (architecture ou urbanisme) qui les légitime à des postes direction. La demande de formation est là aussi explicite.

1.3 Autorité locale et administration municipale : des rapports ambigus entre services rendus et contrôle.

En regard du niveau municipal ainsi constitué s'affirme un bloc de contrôle qui s'appuie sur certaines compétences : l'autorité locale. Elle joue un rôle important dans certaines communes et demeure détentrice d'un pouvoir d'intervention fort au travers des agents et des administrations locales dans la gestion des autorisations de construction et fait appel aux services du gouverneur pour les orientations stratégiques et les questions de planification locale.

A Souk El Arbaa, il semble régner une certaine confusion entre autorité locale et services municipaux. En effet, le Pacha qui ne dispose pas de services propres (un seul technicien) fait souvent appel aux compétences techniques du service urbanisme. Il est fréquent qu'il demande à l'ingénieur de répondre au nom de l'autorité locale à des courriers qui viennent de la Province. Le pacha assure aussi le suivi de certains dossiers et s'enquière auprès de la commune de l'état de ses relevés sur certains quartiers en vue d'une future restructuration (Douar Hammad par exemple). Une collaboration plus directe s'est instaurée sur certains dossiers que le pacha et la commune portent en commun : restructuration du marché en vue de rationaliser la collecte des recettes fiscales.

³¹² Entretien avec le chef des contrôleurs de voirie de souk el Arbaa le 20 Avril 2003

A Tiflet, l'autorité locale est également très imbriquée dans la gestion communale des services techniques mais sous une forme plus ambiguë encore qu'à Souk El Arbaa. Dirigé par l'ingénieur en chef des services techniques du pachalik, il existe un service urbanisme propre créé en 1992, formé de 2 personnes et renforcé par 4 agents assermentés (dont la formation est celle d'école de formation des adjoints techniques spécialisés de Casablanca et qui ont été en poste dans différents ministères : Habitat, Intérieur). Ils sont chargés de contrôler les constructions, d'établir des PV lors d'infraction (hauteur non réglementaire...), de transmettre les dossiers à la Province, d'émettre des avis concernant les projets au niveau local et de lancer puis suivre les marchés d'Etat (construction d'écoles...). De plus, ils sont chargés de répondre à toutes les plaintes dont le pacha a été saisi : problème de recasement... Pour certains dossiers, ils sont également chargés d'organiser des réunions au sein du pachalik (expertise de terrain en vue de lotissement avec le service des domaines...). A Tiflet, pour la restructurations des bidonvilles d'Hay Errachad et d'Hay Saada ils font équipe commune avec la municipalité lors des enquêtes sociales ou des relevés topographiques, en étroite collaboration avec les services de la Délégation de l'Habitat. Ils s'appuient sur des relais formés par des agents d'autorité installés dans les quartiers (moquadem, caïd) et se disent être « la cheville ouvrière de la Province. Là où est le pacha on est »³¹³.. Ajoutant à la confusion, les responsables du service sont tous les deux élus au conseil municipal et chargés d'un certain nombre de dossiers d'urbanisme (signature des autorisations de construire...) auprès du président de la commune.

Conclusion : Dans l'ensemble des villes étudiées l'encadrement des services apparaît assez faible, avec des lignes hiérarchiques techniques assez courtes : ingénieur-technicien-contrôleur, des tâches administratives dominantes et une fonction tournée vers la gestion quotidienne, des agents proche des réalités du terrain et un pouvoir de décision fortement concentré et bien souvent opaque. Mais si les services techniques municipaux prennent en charge de nombreuses questions, les communes n'ont ni la capacité financière ou budgétaire, ni une véritable capacité d'expertise pour mener leur propre politique urbaine ou faire face à la gestion des problèmes posés par le développement urbain, même si les situations apparaissent variables d'une commune à l'autre. De plus, leur autonomie dans le cadre de la décentralisation semble bien ambiguë comme nous l'ont rappelé de nombreux cadres municipaux. Dans ce contexte, le poids des autres acteurs et leur affirmation dans le champ de l'aménagement apparaît donc en position dominante.

B.2 Le niveau déconcentré : l'affirmation d'acteurs en position dominante qui prend appui sur un bloc de compétences et de contrôle spécialisé.

Dans le champ de la politique urbaine, la dimension "planification" occupe une place importante. Si elle ne se réduit pas à l'élaboration de documents d'urbanisme (SD, PA), leur prise en compte et leur négociation occupe néanmoins une place centrale. La gestion urbaine par l'instruction des PC est aussi prépondérante et marque fortement le contrôle quotidien de l'action municipale. Ici, l'importance du rôle de l'Etat dans sa relation avec les collectivités locales demeure très fort. L'Etat, aux travers des services déconcentrés, reste ainsi un acteur dominant et une force structurante dans les processus de définition et de négociation de ces documents. Pour mener à bien ces stratégies urbaines, le cadre juridique a évolué depuis quelques années et l'administration a créé de nouveaux « instruments » pour répondre à la crise urbaine à des niveaux territoriaux adaptés (région, local). Ainsi, l'inspection régionale et surtout les agences urbaines ont

³¹³ Entretien avec les agents techniques du pachalik de Tiflet le 17 Juillet 2002

acquis ces dix dernières années une position centrale dans le système d'acteurs avec une articulation forte entre registre politique et technique. Cette légitimisation de nouveaux acteurs se double pourtant de leur enchevêtrement, de confusion entre niveaux et enfin de concurrence dans de nombreux domaines mais se caractérise aussi par des processus de coopération nouveaux. De plus, les compétences techniques et les capacités d'expertise tendent à renforcer cette recomposition.

2.1 Les agences urbaines : des acteurs spécialisés en pleine ascension mais arrivés tardivement dans le jeu d'acteurs

Dans les villes étudiées, l'importance, le positionnement et les démarches des agences urbaines ainsi que leur place dans les chaînes d'acteurs varient beaucoup avec l'histoire et le contexte local même si leurs objectifs sont identiques.

- L'agence urbaine de Kenitra : une phase de rodage

La nouvelle agence installée à Kenitra est de création récente, et fait fonction de « boîte à outils » professionnelle et spécialisée tant dans le champ de la planification que de la gestion urbaine (conception, expertise, planification), qui sont les deux facettes de ses missions principales.

- le département de la planification comprend des tâches multiples : fonctions d'études préalables, préparation et définition des politiques stratégiques d'aménagement, traduction dans des documents, puis mise en œuvre et suivi des documents d'urbanisme - SD et PA -, élaboration des plans d'aménagement sectoriels (à caractère touristique par exemple), des plans de restructuration ou de régularisation, jusqu'à la phase pré-opérationnelle. Ils jouent un rôle de coordination, et d'intermédiation entre services de l'Etat et collectivités locales dans des configurations à géométrie variable (commission centrale, commission technique locale ...).

L'agence monopolise les tâches d'expertise, de conception, de programmation, d'identification d'objectifs et de ce fait cantonne le niveau local dans un rôle de suivi et de gestion des tâches quotidiennes. Elle a un rôle essentiel dans la coordination des acteurs et des documents. Ce qui lui est souvent reproché par la municipalité c'est de proposer des documents complets, aux options « verrouillées » qui complique l'échange entre acteurs. Mais l'agence tente de mettre en place une nouvelle méthode de travail et de sensibiliser les élus sur les documents d'urbanisme en développant le principe de co-financement des études.

- Le département de la gestion urbaine s'occupe, lui, du traitement des autorisations de construire, des requêtes et des enquêtes de terrain en véritable praticien du contrôle de la réglementation. La gestion administrative est au cœur de leur fonction. Si l'Etat envisage de centraliser les permis leurs tâches en seraient accrues.

On a ainsi une répartition du travail très segmentée entre tâches de conception et d'études et instruction et contrôle des dossiers de permis de lotir ou de construire. Mais les cadres avec lesquels nous nous sommes entretenus rappellent que « 60% du travail est consacré au traitement des affaires quotidiennes liées à la municipalité, ce qui laisse peu de temps pour dessiner une politique de l'urbanisme »³¹⁴.

L'agence de Kénitra comprend 9 architectes (7 sont spécialisés en planification urbaine, 2 en gestion urbaine), 1 géographe (chargé le plus souvent du domaine socio-économique et des enquêtes ménages) et de 2 topographes sur un total de 60 personnes. C'est une équipe motivée et composée de jeunes diplômés avec une ou 2 années d'expériences professionnelles (division urbanisme provinciale par exemple). Pour les chargés de planification, l'organisation du travail est découpée en plusieurs volets : un

³¹⁴ Entretien avec le chef du département planification de l'agence urbaine de Kenitra le 24 Avril 2002

volet administratif (établir des conventions, faire des courriers administratifs en réponse aux requêtes, faire les PV et comptes rendus de réunions), un volet réunion (discussions sur les PA...) 2 volets qui représentent pour le chef de division plus de 50% de son temps, un volet enquêtes sur le terrain (identification de sites, entretiens avec les services techniques municipaux...) et le dernier est un travail d'esquisses et de réalisation de plans et de documents graphiques

Marquée par un travail d'expertise, d'études et de conseils, l'agence urbaine doit s'orienter à présent sur des volets plus spécifiques ou à des missions nouvelles : questions d'environnement et de transports, dossier sur l'énergie et les questions liées au juridique (marchés publics...).

Si la production de documents d'orientation et de planification leur incombe essentiellement, l'agence urbaine fait souvent appel à des bureaux d'études privés et externalise une partie des tâches qui lui sont confiées comme la production de d'études générales de diagnostic et de formalisation graphiques de premières esquisses des schémas d'aménagement. Elle fait également travailler, au travers de conventions, des universitaires (enquêtes ménages dans les quartiers...). En revanche c'est à elle que revient la coordination, le suivi et l'animation des études sous-traitées. Elle doit ainsi combinée une capacité à formuler des cahiers des charges pour passer commande de diagnostics en, vue de faire réaliser des Schémas directeurs ou plan d'aménagement et une grande disponibilité dans le suivi et la négociation de ces documents. Dans ce domaine, l'enjeu est de tisser des relations nombreuses avec des partenaires stratégiques : la Wilaya et ses divisions techniques (collectivités locales, économie et sociale...) , la municipalité et son président, et la direction régionale. Leurs autres partenaires sont : le cadastre, la conservation foncière, la direction du domaine privée de l'Etat ou encore les amicales.

Dé création récente, il apparaît que les agents de l'agence constatent que « l'agence n'a pas la tâche aisée, car elle n'a d'autorité sur aucun autre partenaire, les services administratifs les manipulent très souvent et il faut s'opposer à un tas d'intérêts particuliers. Mais à terme l'agence devrait voir son rôle de décideur renforcé au travers des expertises»³¹⁵.

La définition des profils de recrutement est intimement liée aux statuts de l'agence et à ses tâches qui réclament des compétences précises (architecte et urbaniste, mais pas d'ingénieur). Ils font appel à des cultures techniques professionnelles variées à la fois généraliste et sont dépositaires de ressources plus sectorielles (profil économique ou juridique).

- Tiflet : un acteur peu présent

Pour Tiflet, c'est l'agence urbaine de Rabat Salé créée en 1994 et ses 73 agents, qui a la charge du territoire. Cependant, c'est surtout la division de l'urbanisme de la province et l'inspection régionale qui suppléent aux défaillances de l'AURS avant tout mobilisée sur le développement de la capitale administrative et de ses 22 communes et loin d'adopter une démarche de travail de proximité (cf. partie 2.2.2).

- Chaouen : une antenne expérimentale et proche du terrain

A l'inverse, le cas de l'antenne locale de l'agence urbaine de Chaouen est très intéressant à plus d'un titre. Cette antenne, rattachée à l'agence de Tétouan et à son directeur, est implantée depuis trois années dans la ville à titre expérimental. Elle bénéficie d'une relative autonomie et d'un ancrage territorial qui lui permet d'être proche du « local » et de rapprocher l'agence des communes, en adoptant des postures

³¹⁵ Entretien avec le chef du département planification de l'agence urbaine de Kenitra le 24 Avril 2002

de travail qui interrogent les normes techniques et les relations entre acteurs. Posture qui doit beaucoup à la personnalité de l'équipe installée sur place.

Cette antenne est mise au service des 33 communes de la province de Chaouen, et ses missions sont de 3 ordres :

- L'instruction des demandes d'autorisation de lotir et de construire, la résolution de problèmes liés à la gestion mais « en faisant référence à la fois à la législation et aux orientations du ministère et aux données locales, parce qu'il y a des spécificités locales à chaque province et qui fait qu'on ne fait pas l'instruction uniquement du point de vue juridique, mais d'un point de vue local, c'est-à-dire des possibilités offertes localement en matière de gestion urbaine »³¹⁶,

- le suivi des documents de planification ou la réalisation de quelques études (plan aménagement communal de communes rurales). Dans le domaine des études, l'antenne intervient de manière systématique auprès des bureaux d'études privés chargés des SD ou PA, car elle bénéficie d'une meilleure connaissance du terrain grâce notamment aux dossiers de gestion urbaine. A cette bonne connaissance du territoire s'ajoute une démarche de travail qui vise à associer l'analyse du cadre physique à la compréhension du fonctionnement des quartiers et de leurs habitants.

- La représentation de l'agence urbaine à tous les niveaux

Mais l'agence a surtout à faire face à une grande diversification de ses fonctions qui ne va pas sans poser nombre de difficultés : « le problème c'est qu'on fait de tout, de l'administration, un peu d'études, donc on travaille de manière mécanique, et pas assez de professionnalité »³¹⁷. Car cette antenne dispose de peu de personnel : un architecte formé au Maroc avec une longue expérience professionnelle dans l'administration et responsable de l'antenne (mais avec un statut de chargé de mission), un technicien topographe, un technicien urbaniste, une secrétaire et un aide... et devra recourir dans l'avenir à des recrutements pour mener à bien ces missions en optant pour des profils aux multi-compétences (géographe, sociologue...) en vue de réaliser des études de restructuration ou encore engager des techniciens topographes...

A cela s'ajoute, les tensions multiples avec la municipalité, le responsable de l'antenne rappelle : « L'agence se trouve confronté à des masses de dossiers qui sont des opérations de construction sur des lots illégaux. Pour l'agence, elle ne peut statuer sur ces dossiers ; elle demande à surseoir sur ces dossiers comme un moyen de pression sur les communes pour qu'elles interviennent auprès des lotisseurs pour régulariser ces lotissements avant que l'agence instruisse ces dossiers. C'est un problème parmi d'autres qui crée une certaine tension entre l'agence et les communes qui sont plus guidées par le souci électoral, de satisfaire les besoins immédiats du citoyen ; ils ont une autre logique qui est la souplesse à l'extrême pour régler les problèmes urgents qui s'imposent. L'agence a une autre logique qui est celle de respecter la loi ; donc il y a une certaine tension qui n'aide pas les agences à travailler de manière conjointe avec les communes pour pouvoir résoudre les problèmes d'urbanisme. Je parle des instances politiques, et non pas techniques, parce qu'il y a des textes qui organisent le fonctionnement des services communaux, surtout pour les communes urbaines, mais au niveau de la pratique, les instances techniques n'ont aucun pouvoir par rapport aux instances politiques, dans la mesure où toutes les attestations, les autorisations sont délivrées par les présidents de conseils communaux. Avant la période coloniale, il y avait une co-signature de services techniques ; s'ils n'étaient pas d'accord, le président ne pouvait la valider ; aujourd'hui, elle n'est plus exigée, donc l' élu qui a la compétence de gérer la commune a la possibilité de dépasser complètement les organes techniques qui sont

³¹⁶ Entretien avec le chef d'antenne de l'agence urbaine de Chaouen le 22 Avril 2003

³¹⁷ *ibid*

créés au niveau des communes. Donc la dimension technique n'a aucune influence sur la décision ; un architecte municipal ne peut ne pas être d'accord sur une autorisation, mais cela n'empêche pas le président de donner le permis d'habiter ; la solution au problème me semble, c'est de donner un peu de pouvoir aux instances techniques des communes par rapport au président. Cela permettrait d'équilibrer un peu les choses, sinon, on est dans une gestion qui n'est pas rationnelle, technique ou juridique. Le politique prime de manière grave sur la conception technico-juridique ; ce qui crée un certain déséquilibre, qui se manifeste dans les résultats ; on est dans un système de gestion d'urbanisation complètement décalée par rapport aux orientations qui sont inscrites dans la législation. »³¹⁸

Au total, à écouter les agents qui travaillent dans les agences urbaines plusieurs impressions se dégagent ;

- Le mode d'élaboration de leur travail est marqué par une fragmentation technique forte des pratiques (planification/gestion) mais aussi par une pluri-disciplinarité revendiquée. De plus, ils sont sensibles aux fonctions qui leur sont dévolues : « l'art de la synthèse » entre les différents points de vue exprimés à l'occasion des débats sur les documents de planification et/ou l'application de la règle et du contrôle dans le cas de la gestion des constructions (de manière plus ou moins adaptée au contexte local selon les agences).

- Leur mode d'action s'appuie souvent sur l'assurance qu'ils ont de la maîtrise d'une technicité et d'une rationalité construites sur des formes très instrumentales, adossées à une culture professionnelle et à des formations supérieures de haut niveau qui semblent compenser parfois l'absence d'expériences antérieures. L'appartenance à une structure reconnue comme clé dans le jeu d'acteurs et les attributions techniques du groupe conférées par le cadre institutionnel - prérogatives de l'Etat - sont aussi un des éléments essentiels qui leur permet de revendiquer une légitimité parfois difficile à mettre en œuvre « sur le terrain » pour des agences de création récente. L'ancienneté de l'agence joue beaucoup dans l'affirmation de ce point de vue.

- Les relations et l'ouverture aux autres acteurs notamment municipaux se fait progressivement et la méfiance envers les élus domine car ceux-ci sont censés incarner les compromissions de terrain et mettre en avant les particularisations locales avant l'intérêt général. Les agences urbaines se considèrent bien souvent comme les services urbanisme des villes et voient les STM plutôt comme des suppléments des agences urbaines.

- Dans ce contexte encore très centralisé notamment pour les questions de planification, la construction d'une culture partenariale se fait progressivement, sur le mode de l'apprentissage et est loin d'être pensée, à ce jour et sur les terrains étudiés, comme une élaboration conjointe des documents d'urbanisme. Cette posture freine certainement l'avancée du travail.

2.2 Les inspections régionales : 10 ans d'incertitudes et d'ambivalence. Un pôle instable.

Chargés du contrôle de l'urbanisation et d'accorder des dérogations lors de projets d'importance, les inspecteurs régionaux avaient acquis peu à peu une certaine reconnaissance qui s'est avérée bien fragile puisqu'en 2002, le changement de gouvernement a entraîné un profond bouleversement de leur mission et rattachement institutionnel. Ils sont à présent en charge auprès d'un nouveau ministère de l'Aménagement et de l'Environnement de définir et mettre en œuvre la politique

³¹⁸ Entretien avec le chef d'antenne de l'agence urbaine de Chaouen le 22 Avril 2003

d'Aménagement du Territoire. Le statut de certains a donc bougé et leur place dans le système d'acteurs a connu des évolutions et bien des incertitudes demeurent. Ils semblent exercer encore, pour au moins l'un d'entre eux, une double mission (aménagement du territoire et contrôle/dérogation dans le champ de l'urbanisme). Il s'agit dans cette partie de restituer la place et les missions que certaines inspections régionales ont tenues dans le champ de l'aménagement mais aussi les tensions induites par leur émergence. Moments d'une histoire courte avant que de nouveaux changements, intervenus au milieu de notre étude, n'affectent la chaîne des acteurs.

Le territoire de Souk El Arbaa est sous la tutelle de l'inspection régionale installée à Kenitra et qui a été mise en place fin 1999. L'ensemble de l'inspection est composé de 10 cadres : l'inspectrice diplômée en démographie et sociologie, 3 architectes, 2 géographes, un environnementaliste, un ingénieur topographe, un autre en génie civil, un juriste auxquels se joignent 2 techniciens en urbanisme et 4 secrétaires. La plupart des cadres ont exercé auparavant au sein d'autres ministères : Habitat, environnement... et sont mis à disposition de l'inspection régionale. Quatre cellules ont été mises en place : la première concerne l'aménagement du territoire, la deuxième l'architecture et l'urbanisme, une troisième se consacre aux requêtes et au partenariat, la dernière est une cellule administrative. Malgré cette segmentation, l'idée est d'agir en complémentarité, d'éviter le cloisonnement et en ce sens de traiter en commun les dossiers et donc de favoriser la complémentarité entre agents.

Au-delà de la coordination de tous les départements de l'urbanisme de la région, leurs principales tâches sont les suivantes : ils interviennent d'une part sur les documents d'urbanisme avec le suivi des Plans d'aménagement en étroite relation avec l'agence urbaine, depuis le lancement jusqu'à la phase de réunion du comité technique local et sont chargés d'autre part d'organiser les commissions centrales qui statuent sur les dossiers. Ce sont les seuls à pouvoir autoriser les dérogations en matière de projets urbains ce qui leur confère un pouvoir majeur parmi les acteurs de l'urbanisme. Ils délivrent les autorisations de construction spéciales (unité industrielle polluante par exemple) ou dans les sites historiques et/ou environnementaux. Un des adjoints de l'inspectrice tient à rappeler « On veille à l'application de la loi dans le domaine de l'urbanisme mais souvent on a pas l'autorité nécessaire pour imposer nos vues car on est face à des compétences très techniques dans d'autres Ministères : l'Équipement, les Eaux et Forêts... ». De plus, ils suivent un certain nombre d'études en étroite collaboration avec un certain nombre de services extérieurs de l'État : PLH DU avec les services de l'Habitat, problèmes d'ordre environnementaux...

En définitive si l'inspection régionale reconnaît que « l'agence urbaine est un îlot de compétences et le reflet de l'État tandis que les services du gouverneur veulent se maintenir dans la course », en revanche s'il est reconnu que « l'idéal serait que les communes se prennent en charge » leur regard sur les communes est le plus souvent critique « La charte de 1976 en donnant le pouvoir au Président de commune a été catastrophique car mal préparée. Les communes agissent le plus souvent dans le cadre des intérêts particuliers et négocie avec la loi et les règles. L'intérêt général doit primer mais on est dans une phase transitoire qui renvoie à des questions de compétences et de responsabilités. »

Le manque de moyens face aux tâches qui lui incombent et la rivalité d'autres services (délégation provinciale de l'urbanisme par exemple) freinent considérablement leur travail et retarde la construction d'une légitimité reconnue par les autres acteurs.

• Dans le cas de la ville de Tiflet, c'est l'inspection régionale créée en 1999 et implantée à Rabat Salé qui remplit les prérogatives du ministère de l'urbanisme pour la région et regroupe 4 préfectures : Rabat Salé, Khémisset, Skhirat-Temara, et supervise la municipalité de Tiflet.

Ses fonctions sont de plusieurs ordres :

- Suivre l'élaboration du schéma national d'aménagement pour l'échelon régional, puis la définition des SRAT en relation avec le niveau régional.
- Le plus gros travail est celui réalisé dans le champ de l'urbanisme et de la planification: suivi des études des PA, des PAC, des PDAR avec les bureaux d'études, lancement de nouvelles études. Dans le cadre de la déconcentration, l'instruction, le suivi et l'homologation des documents sont remplis par l'inspection, avant d'être définitivement approuvé par le niveau central.
- L'autre tâche est celle de la gestion urbaine au travers de leur participation à la commission technique provinciale de l'urbanisme (CTPU) pour les grands projets, et de la commission ad'hoc qui examine les projets importants d'investissement nécessitant une certaine adaptation des normes (complexe touristique, usine...). En revanche, l'inspection ne participe pas au CTL. Dans ce cadre, lors des requêtes des citoyens en cas de conflit entre l'agence urbaine et la commune, l'inspection joue fréquemment le rôle de recours.
- L'Inspecteur Régional assure un rôle très important de coordination entre les différentes entités des différents ministères (direction régionale de l'habitat...) ou acteurs (OST) concernés par le champ de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les plans de résorption de l'habitat insalubre ou auprès de la direction de l'architecture. Les relations sont ainsi constantes avec de nombreux acteurs : agence urbaine, bureaux d'études (suivi d'études d'évaluation...).
- De plus, il représente le ministère dans le domaine de l'environnement : sites sensibles, études d'impact... et intervient sur les questions cruciales de transports.

L'inspection régionale comprend 24 personnes dont la moitié de cadres : 6 architectes, un ingénieur, un géographe, un ingénieur topographe, 2 administrateurs et cherche à recruter un juriste. Elle est dirigée par un architecte formé en France, entré au ministère de l'habitat et de l'urbanisme en 1977, chef de la planification urbaine, puis directeur du CERAU de 1983 à 1997 avant de devenir directeur des études à l'ANHI puis inspecteur régional à partir de 1999.

Pour l'inspecteur régional, deux conclusions peuvent être relevées de ces quelques années d'activité : d'une part la dimension essentielle de l'animation du réseau d'acteurs concerné par le développement régional et d'autre part l'implication forte sur les dossiers de gestion des études urbaines qui s'est faite au détriment de l'approche régionale, des diagnostics territoriaux et des aspects locaux.

En définitive, les services de l'inspection ont exercé une tutelle forte et développé un certain nombre de missions : planification urbaine et stratégies de développement associé à un suivi de la gestion urbaine. Ils sont également producteurs de normes et de règles, mais font prévaloir aussi dans la gestion des dossiers beaucoup de pragmatisme. Les inspecteurs régionaux sont sur « tous les fronts » et doivent composer avec un nombre considérable d'acteurs et de partenaires dans une relation marquée par un face à face fondée sur une autorité que la loi leur a attribuée et qui a rendu les relations parfois difficiles notamment avec les communes. Cependant, malgré leur attribution un flou a persisté quant à leurs attributions et ils n'ont pas su acquérir de position véritablement

hégémonique. Ainsi, ils ont du faire face à un problème de reconnaissance de leurs rôles et places dans le système d'acteurs face au ministère de l'Intérieur et aux préfectures. Comme l'a rappelé l'un d'entre eux on a « un statut fort mais pas d'armée ». De plus, leur inscription dans un cadre territorial, la région, d'apparition récente et encore en construction a amplifié les difficultés de positionnement et bien des déphasages. Le changement récent de statut des inspecteurs marque sans doute la fin d'une partie de leur implication dans le champ de l'urbanisme et pose la question du double emploi des institutions créées récemment.

2.3 Les services d'urbanisme des délégations provinciales et préfectorales (ou services techniques de la Wilaya) : une perte d'influence et un nouveau positionnement

Les services d'urbanisme ont connu de profonds changements et une perte de pouvoir avec l'apparition des inspections régionales et des agences urbaines qui ont brouillé le rôle prédominant qu'ils jouaient auparavant et affaiblit leur positionnement dans le réseau d'acteurs en charge de l'aménagement et de l'urbanisme. Toutefois s'ils ne représentent plus l'administration déconcentrée chargée de l'urbanisme, leur travail d'appui auprès du gouverneur s'est vu doté de nouvelles dimensions dans des champs techniques plus élaborés (économie, environnement).

- Pour Souk el Arbaa, la division urbanisme installée à Kenitra est constituée de 2 architectes, 2 ingénieurs, 3 techniciens avec formation de docteur en biologie. Sa direction est assurée par une architecte diplômée en France, qui a d'abord rejoint le ministère de l'habitat puis celui de la culture (inspection des monuments historiques) avant d'intégrer la division de l'urbanisme au ministère de l'Intérieur en 1985.

Pour son responsable même si des réformes sont venues affaiblir le rôle que le service urbanisme jouait auparavant les tâches sont demeurées similaires, « il n'y a pas de nouveau rôle, nous devons jouer un rôle ». Il se décline de plusieurs façons : le suivi des documents d'urbanisme, les avis lors de l'instruction au sein de la commission d'examen des plans à l'agence urbaine, la participation dans les commissions (CTL...), l'appui aux collectivités locales (car d'après le responsable de l'urbanisme « les communes sont submergées de problèmes quotidiens et n'ont pas assez d'outils pour s'atteler aux tâches à réaliser et encore moins à la réflexion sur les grandes orientations »).

De plus, la structure donne son avis dans les domaines foncier et urbanistique lors des demandes d'investissement économique appuyées par les centres régionaux d'investissement, s'ouvre aux amicales, suit les opérations de l'ANHI pour le compte du wali, ainsi que les projets propres au ministère (contrôle de constructions des bâtiments du Caidat avec programmation, lancement des marchés, AO, suivi des chantiers). Au travers de la cellule de requêtes, les agents de la division de l'urbanisme sont chargés pour le wali de traiter les affaires dont il est saisi, de contrôler les constructions et l'habitat insalubre (au travers d'adjoints techniques assermentés). De plus, une cellule environnement a été créée et est chargée de répondre aux requêtes, de contrôler la pollution notamment au niveau industriel et de sensibiliser les communes, les entreprises ou les ONG à la dimension environnementale. Il est fait appel à eux lors des PA ou des SDAU, lors des études d'impact et dans toutes les commissions pour un avis et une expertise scientifique sur les questions de risques (unités industrielles, milieu rural et urbain, zones humides). Cependant face au vide juridique concernant les questions environnementales au Maroc, ce sont les normes françaises qui servent de référent.

D'autres partenaires sont mobilisés en fonction des dossiers ou projets : le cadastre et la conservation foncière, la direction du domaine privé de l'Etat.

Le manque de moyens, le statut imprécis des services après les changements institutionnels récents et les rapports tendus entre division de l'urbanisme, l'inspection régionale et l'agence urbaine sont les traits marquants d'une structure en transition.

- Pour la ville de Tiflet, c'est la division de l'urbanisme localisée à Khemisset qui est responsable du suivi du territoire. Service de 30 personnes, il est dirigé depuis 1994 par un ingénieur agronome diplômé de l'INAU qui auparavant était chargé des espaces verts de la Province puis rattaché à la direction provinciale agricole. Cette division comprend 6 cadres : 3 administrateurs, un architecte, un ingénieur paysagiste, un ingénieur « assimilé » licencié en géologie, qui sont appuyés par 3 techniciens paysagistes, 3 techniciens en architecture et urbanisme, 10 en bâtiment. Contrairement à Kenitra, ici le service travaille très étroitement avec l'inspection régionale qui supplée l'agence urbaine. Les services de la Province sont chargés d'impulser le partenariat, d'organiser les réunions notamment de préparer les CTPU, de participer au CTL, de contrôler les constructions et d'assurer le suivi des dossiers. En termes de documents d'urbanisme, la Province est totalement pourvue cependant, la question de l'établissement des plans de développement des communes rurales est en cours de réflexion. De plus, le service de l'urbanisme est chargé d'aider les investisseurs. Le responsable du service pointe un certain nombre de dysfonctionnements au sein de la Province : « Au sein de la division, les compétences manquent car elle a connu beaucoup de départs pour le privé ou de défaillances. De plus, on est absorbé par le quotidien et il est très difficile de faire bouger les choses. Jusqu'à quel niveau intégré les élus sur les dossiers alors que les communes sont peu outillées en ressources humaines, n'ont pas assez de compétences ne de moyens, quel montage institutionnel promouvoir ? On est face à une crise des initiatives et à une crise de la prise de décision ».

2.4 L'intervention des services extérieurs des autres ministères

Au sein de certains ministères beaucoup de changements ont vu le jour ces dernières années, notamment au sein du ministère de l'Habitat. D'une mission initiale de mise en œuvre d'une politique opérationnelle de restructuration de quartiers d'habitat insalubre et de bidonvilles et donc d'intervention directe, on est passé à des missions orientées sur le suivi et la coordination des acteurs sur le terrain, et sur la production d'outils de collecte d'informations en vue d'orienter les décideurs à partir d'études plus spécialisées (observatoire, enquêtes) ou de mise en œuvre de nouvelles méthodologies (MOS par exemple).

B.3. La maîtrise d'œuvre et les bureaux d'étude privés : la cheville ouvrière des études urbaines et le rôle majeur des architectes

Si les bureaux d'études (généralistes ou BET) sont impliqués fortement dans les questions urbaines, ils n'ont pas été directement insérés dans la chaîne institutionnelle présentée précédemment. Ils jouent un rôle clé dans la fabrication de la ville et sont souvent utilisés comme tampon entre les différentes structures déconcentrées et les

communes. Ce sont les principaux « producteurs » de documents en contact constant avec les acteurs institutionnels.

Ces bureaux d'études sont le plus souvent créés par des architectes qui ont quitté le secteur public au sein duquel ils ont exercé de nombreuses années. Leurs compétences sont multiples et diversifiées et ils développent parfois de véritables spécialisations. Dominés par les architectes les bureaux d'étude sont cependant ouverts aux topographes, dessinateurs ou techniciens du bâtiment (surtout pour les conceptions de lotissements). Prestataires de services, ils sont chargés d'études multiples dans le champ de la planification (SDAU, PA) qu'ils sous-traitent fréquemment pour la partie diagnostic à des universitaires (géographes, économistes) et des plans de lotissements avec restructurations de quartiers existants. Au cours des entretiens, les agences privées rencontrées ont rappelé les différents problèmes auxquels ils semblent confrontés : « Lors des appels d'offres, les relations inter-personnelles sont souvent fortes et dénaturent les réponses. De plus les compétences en sciences sociales sont difficiles à trouver même si les bureaux d'études ont développé beaucoup de savoir faire et de souplesse. Si les commandes ont évolué et se sont professionnalisées et les études sont mal toujours payées ».

De même, un autre commanditaire est apparue ces dernières années. En effet, de plus en plus d'amicales de quartiers d'habitat non réglementaires font appel à un architecte qui leur sert de conseil et est chargé de dessiner le plan masse en vue d'une future restructuration à négocier avec les autorités.

L'apparition récente de structures nouvelles a contribué à dessiner un réseau plus dense et qualifié d'acteurs et a aussi concouru à un repositionnement stratégique de certaines structures et à créer une concurrence entre segments qui rend moins lisible la place réciproque de chacun qui brouillent souvent les interventions dans le domaine urbain et rendent peu lisibles les arbitrages. L'histoire des institutions depuis plus de 20 ans marque encore profondément les rapports entre les différents acteurs. Cet état est générateur de tensions entre services existants et s'exprime souvent au cours des nombreuses commissions dans lesquelles ils sont tous engagés et où se négocient la plupart des décisions tant du point de vue de la planification que de la gestion urbaine.

B.4 une montée en puissance des dispositifs de coopération « obligée » au niveau local mais des procédures encore standardisées,

Si l'architecture institutionnelle s'est modifiée depuis quelques années, contribuant à modifier les systèmes d'action dans le champ technique, on assiste en parallèle à une multiplication des lieux d'animation, d'échanges et à la construction de liens de coopération plus formalisés et plus systématiques entre acteurs.

Face à la multiplicité des acteurs et à la complexité des enjeux territoriaux et des dispositifs institutionnels, l'exigence d'une plus grande formalisation des démarches de coordination semble se faire jour. Des systèmes d'action se sont développés qui mettent en scène plusieurs acteurs (élites, habitants, services techniques locaux ou déconcentrés) et qui poussent à mener une réflexion sur les processus de discussion et de décision qui impliquent les agents en situation. D'après nos enquêtes de terrain auprès des acteurs, il semble que l'on assiste à une diversification des dispositifs de coopération et à la mise en place de mécanismes de concertation entre niveaux politique-administratifs qui peuvent contribuer à un certain décloisonnement entre structures. L'un des architectes de l'agence urbaine de Tétouan évoque ces questions : « Auparavant les services travaillaient chacun dans son monde. Il s'agit de sensibiliser tous les partenaires au

travers de ces commissions. Cela ne concerne pas seulement la conformité des projets avec les règles, ce n'est pas seulement technique... Il s'agit plutôt de tenir compte des avis des autres, d'établir des références connues de tous »³¹⁹.

De nombreuses procédures, inscrites dans la loi du 12 et 14 Octobre 1993 et du 6 Octobre 2000, se sont mises en place au cours du temps permettant de recourir à des cadres organisationnels mieux établis, même s'ils restent encore très formels, d'organiser les relations entre acteurs et de gérer la coordination des projets voire le portage conjoint ponctuel et limité dans le temps de certains dossiers.

Plusieurs dispositifs d'élaboration, de régulation et de suivi du travail existent :

- La commission centrale qui regroupe : le gouverneur ou le wali, l'inspection régionale, l'agence urbaine, le président de la commune, les services techniques de la wilaya et les représentants des ministères concernés. Sous la direction de l'inspecteur régional, elle est chargée de l'élaboration et du suivi au cours des différentes phases des dossiers concernant les SD et les plans de zonage. Après examen et discussion, les projets de SD sont transmis au niveau central pour homologation

- Le comité technique local est coiffé par le gouverneur et comprend l'inspection régionale, l'agence urbaine, la commune, les services techniques de la wilaya et l'ensemble des services administratifs concernés au niveau local (cadastre, conservation foncière...). Il concerne avant tout le suivi SD et l'élaboration des PA ou les procédures RHI...

Pour les projets de construction ou de lotissements, plusieurs dispositifs existent favorisant les commissions mixtes :

Pour les petits travaux, c'est la commune qui est responsable de l'instruction. Pour les petits projets (au-delà d'un certain seuil de m² construits ou d'un certain nombre de lots) après une instruction par les services techniques municipaux, une procédure élargie se met en place. Une commission se réunit sous la présidence du président du conseil municipal et est composée de l'agence urbaine, d'un élu et d'un membre des services techniques municipaux ainsi que d'un responsable des services techniques préfectoraux si la ville est couverte par un document de planification, dans le cas inverse la commission est dirigée par l'agence urbaine est instaurée. Dans le cas de grands projets une commission est instituée sous la présidence de l'agence urbaine et est formée de l'agence urbaine, d'un élu et d'un membre des services techniques municipaux, d'un responsable des services techniques préfectoraux auxquels sont associés d'autres membres (ONEP...).

Il existe également une commission ad'hoc, très restreinte et qui examine les projets importants d'investissement qui nécessite une certaine adaptation des normes (complexe touristique...)

Au niveau local, ces directives ministérielles se déclinent sous forme de commissions qui favorisent l'échange et la coordination entre acteurs. Cependant, d'autres commissions à usage strictement local peuvent compléter ces dispositifs. Leur nombre et leur contenu diffèrent d'une commune à une autre.

A Tiflet, on recense :

- la commission provinciale (CTPU) coiffée par le gouverneur, l'inspection régionale, de l'urbanisme, les services techniques de la province . L'agence urbaine de Rabat Salé n'y est pas représentée

- la commission de voirie locale qui comprend le président ou son vice président, le pacha, les STM, Les ST provinciaux, l'hygiène, les pompiers, l'ONEP, l'ONE, le

³¹⁹ entretien Agence urbaine de Tétouan le 23 Avril 2003

service de l'habitat et qui concerne l'étude des dossiers concernant les constructions simples (villas, commerces...), les plans de construction des bâtiments administratifs et certains lotissements.

- la commission d'études, plans et projets avec le président de la commune, son vice président et trois élus
- la commission des permis d'habiter : après l'achèvement des travaux pour vérifier la conformité des plans approuvés
- la commission d'ouverture des plis lors des appels d'offres

A Souk El Arbaa :

- la commission de voirie locale qui comprend le président, l'autorité locale, les STM (BMH...), les STU provinciaux, l'agence urbaine et parfois l'autorité locale ou certaines structures concernées par le projet : les pompiers, l'ONEP ...
- la commission de suivi des amicales

De plus de nombreuses réunions se tiennent localement : réunion des services techniques avec le secrétaire général, mais aussi réunion avec les services extérieurs (domaine...), réunion avec les habitants ou le pacha. De nombreuses lieux de rencontres « internes » permettent aux agents municipaux d'ajuster et de rationaliser leur travail, de discuter ensemble brisant quelque peu le découpage entre service ou en tâches cloisonnées. On assiste ainsi à une ébauche de travail plus collectif malgré une coordination qui demeure de nature verticale.

En définitive, si le mode de prise de décision semble être collectif et produit des interactions entre acteurs au cours des débats en commission, le plus souvent selon les acteurs rencontrés, cela reste très formel. Et la décision est le plus souvent le produit d'un compromis ou plutôt d'une combinaison entre une multitude de contraintes qu'il faut concilier : critères technique, procédural, et politique. Au total, si comme l'a bien montré A. Abouhane si le principe de la co-décision prévaut, d'après les acteurs techniques le pouvoir domine souvent le savoir et reste le produit de règles modifiées par des enjeux politiques locaux.

Conclusion :

A la suite de l'analyse des transformations du système d'acteurs dans le champ technique plusieurs constats peuvent être avancés :

- les transferts institutionnels consécutifs aux lois de décentralisation ont entraîné un certain nombre d'effets sur le travail des acteurs qui interviennent dans le champ de l'urbanisme : présence plus nombreuse d'acteurs, organisation d'un nouveau maillage local d'acteurs, développement des coopérations « obligées » mais aussi un certain flou dans les répartitions des compétences set donc une concurrence inévitable entre certains acteurs des services déconcentrés
- On est face à la mise en place d'un cadre marqué par le maintien de la prééminence du réseau centralisé d'acteurs. L'Etat demeure fort et le local reste subordonné au niveau supérieur avec le maintien d'une division des tâches par échelon hiérarchique, même si une place plus large est accordée dans le système d'acteurs à la sphère privée et aux habitants. Néanmoins de nombreuses difficultés subsistent au niveau local pour conquérir une autonomie réelle et assumée.
- Les municipalités restent structurées en services compartimentés, avec une forte fragmentation et segmentation des tâches, dominées par de lourdes procédures

administratives avec des services techniques tenus sous l'influence de la culture technique normative et prescriptive mais qui doit se plier à « ingénieur » : une culture politique faite de petits arrangements.

- en parallèle, on assiste à des formes de renouvellement des contextes d'action par l'institutionnalisation de formes de négociation précises et une coopération entre acteurs voit le jour. Des formes de travail en commun émergent qui devraient permettre de définir plus précisément les contours, jusqu'à présent peu clairs, des pratiques professionnelles et des compétences qui les fondent.

En définitive, il semble qu'entre les niveaux institutionnels la devise « à chacun sa tâche » domine encore, la distribution fonctionnelle des rôles et positions demeure le trait principal du réseau d'acteurs, malgré le changement des conditions d'exercice du pouvoir (décentralisation accrue et gouvernement d'alternance). De plus, les modes de régulation entre l'Etat et le local demeurent marqués par le poids des institutions contrôlées par le niveau central, qui reste ainsi maître du jeu territorial mais également par le "hors institutionnel", les réseaux de l'illégalité qui impliquent le centre et la périphérie.

C). Les opérateurs : l'émergence de la notion de projet et l'affirmation d'une ingénierie de projet

C.1. Nouvelles figures professionnelles et innovations dans le champ de la planification

En parallèle à ce réseau d'acteurs en mutation, il semble que l'on assiste tant à l'identification de nouvelles problématiques qu'à l'émergence de nouveaux systèmes de travail chez certains organismes opérationnels (ANHI). Si, chez les opérateurs, des changements semblent marquer les systèmes d'organisation urbaine, il arrive que dans des structures qui n'ont pas un long passé, certaines agences urbaines par exemple, des figures nouvelles liées à des formes de management soient là aussi privilégiées. Ce sont le plus souvent des cadres qui ont des itinéraires personnels et des trajectoires professionnelles particulières qui les amènent à l'occasion d'une nomination à un poste à renouveler les cadres de l'action et à revêtir les « habits neufs » du manager, en position de médiateur, capable d'établir un arrangement ou un agencement entre partenaires en présence. Ainsi, ces figures professionnelles revendiquent explicitement le renouvellement des méthodes de travail dans le champ urbain (animation et coordination de réseau, capacités stratégiques et de management, polyvalence, relations avec le privé...).

A l'Agence urbaine de Tétouan par exemple, la référence à la mobilisation de nouvelles compétences ou à l'implication dans de nouveaux dispositifs de l'ingénierie urbaine qui répondent à des enjeux collectifs et sociétaux semblent émerger. De nouvelles logiques d'action autour de la primauté de la négociation et de la coopération entre acteurs sont affirmées comme primat de l'action. Plusieurs tâches sont alors définies par le responsable de la structure tant au niveau interne qu'externe :

- celles de la stratégie et de la négociation qui nécessitent un accord des acteurs sur un but général et des compétences relationnelles et de médiation. La coordination des projets et le développement des partenariats est au cœur de leur travail, avec des échanges permanents avec le wali, le président de la commune, les services municipaux, le pacha mais aussi les citoyens

- celle de la synthèse technique et de l'élaboration d'outils : capacité d'élaboration de grands projets, de programmation et de montage notamment financier, de définition

d'outils d'information et de communication voire de marketing, suivi des projets, mise en place de système de gestion, élaboration de nouvelles bases réglementaires...

En définitive, il semble que des efforts importants soient faits par certains pour développer une organisation qui structure les différents intervenants dans le champ urbain dans une logique de professionnalisation, une volonté de croisement des compétences et de promotion d'une culture d'échanges et de coopération encore mal assurée ou en construction.

C.2 Nouvelles figures professionnelles et innovations dans le champ opérationnel : Le métier de chef de projet et l'Agence Nationale pour l'Habitat Insalubre (ANHI), Du pionnier au manager.

2.1 Démarche de projet, décentralisation, métiers

2.1.1. L'hypothèse de cette recherche spécifique sur l'Anhi et le métier de chef de projet repose sur la force de renouvellement du milieu urbanistique et du développement local qu'aurait pu ou pourrait avoir au Maroc le nouveau paradigme de l'action urbaine : à savoir le projet avec ses façons de faire et sa figure professionnelle privilégiée, le chef de projet, nouvel acteur territorial. Culture et pratiques professionnelles qui ont été introduites au Maroc pour intervenir sur les villes avec les PDU, plans de développement urbain, il y a une bonne vingtaine d'années.

En effet, il nous semble que la démarche de projet et les acteurs qu'elle met en place, dans ses définitions doctrinales tout au moins, intéressent directement les questions du local et de l'innovation. L'attention que porte Jean-Pierre Boutinet au glissement sémantique entre gestion du projet et gestion par le projet nous informe sur la double dimension du projet urbain et qui concerne notre propos :

- la gestion du projet nous renvoie à l'objet du projet, en l'occurrence, un territoire, qui est considéré dans sa spécificité, dans sa singularité et dans sa complexité où toutes les dimensions sont prises en compte (morphologiques, économiques, sociales), avec des expertises variées, mais coordonnées, car la notion de globalité est fondatrice de la démarche de projet, comme celle de partage, avec tous les acteurs concernés. Elle suppose aussi un suivi continu du processus de la conception jusqu'à l'évaluation, ce qui suppose un dispositif de coordination développé et quasiment autonome.

- la gestion par le projet concerne la dimension organisationnelle, puisqu'elle tend à se définir comme une méthodologie destinée à introduire dans un ensemble organisé des changements, dans un souci d'efficacité, c'est-à-dire de maîtrise des coûts et de respect des délais. Dans cette optique, le fonctionnement transversal est préféré au vertical, à la hiérarchie. La notion de projet partagé est cruciale, puisqu'il permet à la fois une mobilisation, une responsabilisation et une maîtrise (même relative) des objectifs. Ce qui suppose de nombreux ajustements, de négociations, avec un partenariat complexe.

Dans sa mise-en oeuvre, le projet ainsi défini, comme une combinaison de ressources humaines et techniques, est piloté par un chef de projet (et une équipe), responsable de l'ensemble de l'élaboration jusqu'à la réalisation. " le chef de projet est un nouveau venu sur la scène professionnelle actuelle : son rôle est tout autant celui d'un coordinateur, d'un animateur et d'un décideur... Il doit gérer les interfaces des personnes externes et internes ; il doit se préoccuper d'arbitrer, planifier, de contrôler, prévoir, communiquer... " (Boutinet).

Cet ensemble de préceptes, sans aucun doute, doctrinal, suppose pour sa mise en oeuvre, des bouleversements à la fois institutionnels et professionnels que les conditions

politiques, économiques et techniques ne peuvent toujours assumer. Mais, de par nature, il doit prêter à des interprétations localisées.

2.1.2 Le terrain choisi pour l'investigation est l'Anhi, agence nationale pour l'habitat insalubre, qui, de par son histoire, nous semble exemplaire de ces " nouvelles " professionnalités et de leurs évolutions.

L'Anhi est créée en 1984, dans une période de réajustement structurel du Maroc ; elle a comme mission de poursuivre l'action que l'Etat avait menée jusque là dans la "résorption de l'habitat insalubre", entre autres par la politique des projets urbains initiés par la Banque Mondiale dès 1975, mais qu'elle ne peut poursuivre dans cette formule surtout financière. Ainsi, l'Anhi est une OST (organisme sous tutelle), mais elle est aussi une entreprise publique de droit commercial qui doit garantir son équilibre financier et la pérennité de ses ressources. Changement radical puisque l'Etat rompt avec la politique de subventionnement généralisé : l'Anhi invente ainsi "le système de péréquation" qui, selon les discours des responsables, serait porteur d'intégration sociale (en opérant une redistribution) et spatiale (en assurant la mixité sociale). Elle ouvre également le champ d'intervention en faisant à la fois du lotissement pour relogement, (transfert de bidonvilles), de la restructuration (bidonvilles et habitats spontanés), de la construction neuve en collectifs....)

a) Pour ce faire, l'Anhi met au coeur de son organisation et de son fonctionnement, le projet, dans une volonté de démarquage d'autres types de fonctionnement : "La première innovation faite par le directeur a été de diviser les projets par chefs de projet ; on avait constaté que les autres opérateurs comme l'Erac (établissement régional d'aménagement et de construction) avaient une formule de travail tout-à-fait classique et non opérationnelle ; vous aviez le département du foncier, des études etc.. ; chacun de façon indépendante et avec le souci de la structure...

En effet, par la démarche de projet, les initiateurs veulent se démarquer des constats d'échec précédents qu'ils attribuent aussi au manque de structure de gestion et de compétences : " il faut gérer la mise en oeuvre pour que le projet puisse être achevé ; car, dans les années 70, les projets s'arrêtaient en cours de route, ou n'atteignaient pas leurs objectifs ou à des taux très faibles ou déviaient en cours de route ". D'où cette insistance des responsables sur la nécessité d'être efficace, en réduisant le temps de réalisation du projet et en s'en tenant à l'objectif, et en procédant à l'évaluation, " pratique qui était nouvelle ". Le chef de projet est une des rotules des nouveaux dispositifs mis en place pour atteindre ces objectifs. ". Gérer le projet, c'est " l'identifier, le faire naître, le faire accepter par tous les acteurs et puis gérer sa mise en oeuvre pour qu'il puisse voir le jour ". C'est la mission même du chef de projet.

b) Cette gestion par projet s'accompagne d'une décentralisation progressive de l'Anhi : " la nécessité de se déconcentrer s'est aussi fait sentir à cause de la gestion par projet ". Dès le départ, la petite structure, centralisée à Rabat, s'est voulue " souple, très souple ", au plus près du terrain ; une tradition complémentaire de la première est la mobilité ; "on était habitué à aller dans la journée sur un projet, régler des problèmes et revenir le soir... ", les villes concernées étaient dispersées dans le pays (Kouribga, Taza, Ben Slimane, Fès...). Mais la première expérience de décentralisation en antenne se fait à l'occasion du grand projet urbain de Tetouan, financé par l'USAID, en 1989. Le projet de réhabilitation de quartiers clandestins est d'une telle ampleur qu'il nécessite une gestion spécifique et une antenne est créée ; elle fonctionnera de façon quasi autonome, y compris financièrement. Etape importante dans les missions de l'Anhi et pour ses

modalités de fonctionnement : " l'Usaid nous a fait confiance pour qu'on pilote le projet". " Comme c'était une première, on a créé des outils, enterinés dans le cadre d'une convention qui lie l'Anhi à d'autres institutions, la municipalité, le ministère de l'Equipement (garant du prêt). Cette expérience va lancer un débat à l'intérieur de l'Anhi sur l'opportunité d'une décentralisation plus poussée. Ce sont les événements qui pousseront l'Anhi à créer, en 1992, de nouvelles antennes à Fès et à Tanger dans le cadre d'un nouveau programme étatique de restructuration de l'habitat clandestin. De petits noyaux sont installés par la suite à Marrakech, Meknès et Oujda. De fait, " la véritable décentralisation " se fait en 1998 (après une grave crise interne à l'Anhi) : 11 agences régionales et interrégionales sont créées, avec des périmètres spécifiques. Enfin, en 2003, une véritable restructuration est en gestation, puisqu'il s'agit de faire fusionner l'Anhi avec d'autres opérateurs publics ; dans ce cadre, les antennes régionales se verront attribuer une véritable autonomie et deviendront des entités indépendantes, avec lesquelles le siège entretiendra des relations contractuelles.

c) Cette dynamique institutionnelle, technique et professionnelle se cristallise dans ce que certains appellent une culture d'entreprise qui est très souvent opposée dans les discours recueillis au monde de l'administration, à son inertie, à ses pesanteurs. Pour un des responsables, cette culture a les caractéristiques suivantes : culture d'une gestion collégiale, qui s'accompagne d'une éthique de l'engagement, voire d'un esprit de bénévolat, étant donné " la nature sociale de l'objectif, l'amélioration de la condition des pauvres " ; une culture du résultat et de la préservation de l'image de marque et enfin une culture du métier : " le conflit traditionnel entre administrateur, ingénieur et architecte s'estompe ; le métier a devancé la formation, la qualification ; on devient soit expert dans les études sectorielles, soit commercial, soit chef de projet... ".

d) Le chef de projet est une figure hautement valorisée par l'institution (même si elle n'est pas la seule) ; elle porte idéalement les volontés de changement initial de l'Anhi, de renouvellement des modes de faire, des rapports au territoire, aux partenaires, à la technique. La déconcentration et la proximité qu'elle conforte doit dans l'idéal lui donner plus de pouvoir de décision : " c'est quand même le chef de projet qui oriente les opérations ", d'autant que les " anciens chefs de projet, qui connaissent plus les démarches, sont devenus des chefs d'antenne ".

La mission du chef de projet est en effet largement définie, elle est ambitieuse ; cela dès le départ : " le chef de projet est chargé de trois choses : connaître le processus de réalisation, (l'opération de A à Z), faire des montages très souples qui s'adaptent à la réalité et ses mouvances et en être totalement responsable.... Pour moi, poursuit le directeur de l'agence nationale, pour comprendre un phénomène et pour agir dessus, il faut qu'il y ait un seul homme qui s'occupe du projet, pas quelqu'un qui fasse les études, l'autre le foncier.... ; ça ne fonctionne pas ; la chose est unique et malgré le fait que le processus soit fait par plusieurs personnes, il faut quelqu'un qui comprenne la mécanique et puisse agir sur les composantes et adapter le projet ; la plupart du temps, il faut l'adapter à l'offre, à la demande, à la situation locale, aux discussions et exigences des populations ; donc automatiquement on passe de choses qui sont complètement rigides et qui en fin de parcours ne correspondent à rien à quelque chose d'autre. Le chef de projet doit apprendre à savoir ce qu'est le foncier, quel foncier il doit acheter, parce qu'il doit être commerciable par la suite, puis suivre l'architecte, assouplir l'architecte pour qu'il soit plus apte à répondre à la demande, puis suivre les bureaux d'études et les études et avoir toujours le nez dans les problèmes de coordination et de relations avec

les autorités locales, les autorités gouvernementales, pour pouvoir toujours adapter. Cette démarche a fait que normalement c'est une formation permanente ".

Ces ambitions ne sont pas sans difficultés comme le souligne le directeur : " un chef de projet normalement devait s'intéresser à tous les problèmes, foncier etc..., aux mécanismes sociaux, aux problèmes d'intervention sur la ville, aux mécanismes qui lient le bidonville et la ville ; car il y a des relations, de toute façon entre eux, que ce soit au niveau social, au niveau économique ; donc à partir de ça, si quelqu'un voulait réussir un projet, il devait être beaucoup plus à l'écoute de ces phénomènes, les analyser et mettre le projet à l'intérieur de ce processus. C'est quand même une question très difficile à faire comprendre à des techniciens qui normalement eux ont la fonction technique ".

2.1.3 Notre travail, à statut exploratoire, nous a amené à émettre quelques constats préliminaires sur le métier de chef de projet à l'Anhi et quelques hypothèses pour leur analyse :

a)-Quelques interrogations

Il s'est avéré, comme pouvait d'ailleurs le laisser prévoir le flou sémantique du terme projet (malgré nos précautions à en définir la doctrine), que nous sommes en présence non pas d'une figure de chef de projet, mais de plusieurs. En effet, les constructions discursives comme les pratiques le concernant sont différenciées dans le temps et dans l'espace institutionnel.

-Nous avons pu cependant identifier certaines figures-types qui ponctuent l'histoire de ce métier. Il nous semble que ces pratiques oscillent entre deux tendances, l'innovation et la normalisation. Ce mouvement n'en est pas pour autant linéaire, il est fait de soubresauts, de ralentissements, d'accélération, de pertes qui chargent cette fonction de mission et de sens multiples, divers, voire contradictoires. Certains moments sont cependant clairement symptomatiques de perte en envergure, de technicisation de la charge. La façon de prendre ou non en considération la dimension sociale du projet, avec ce que cela suppose comme difficultés et comme confrontation au terrain, en est un des révélateurs et peut être un bon lieu d'observation pour l'analyse.

- Une des hypothèses est que le processus de décentralisation mené à l'Anhi a entraîné une normalisation du métier (peut-être nécessaire, ce qui serait une contradiction interne à ce type de démarche ou peut-être est-ce simplement que la décentralisation reste partielle) et que la gestion du projet a remplacé la gestion par le projet.

- Cette " perte en vitesse", qui caractérise certaines périodes de l'Anhi nous semble aussi accompagner les méandres des politiques concernant l'habitat dit insalubre. Notre hypothèse est que la technicisation du métier de chef de projet est possible lorsque les modalités d'intervention sur l'habitat insalubre se réduisent à du lotissement ; ce qui permet de séparer les deux temps du projet et donc un partage des tâches entre instances différentes : attribution des lots et transfert de population d'un côté et conception et réalisation des lotissements. Une opération de restructuration ne peut échapper aux populations qui sont là et à la question du comment faire avec elles.

-Ce qui pose la question plus large sur la difficulté à repenser au Maroc les normes d'intervention sur l'habitat insalubre et à reconnaître dans leur complexité les quartiers illégaux (en dur ou précaires), quitte à définir des normes provisoires, moins sophistiquées, mais plus adaptées et évolutives.

- Ce qui pose également la question de la difficulté de capitalisation de savoir-faire et d'expériences et de transmission aussi bien à l'intérieur du milieu urbanistique, mais également avec d'autres milieux, comme celui du développement rural où la démarche de projet et sa culture participative ont été longuement expérimentées alors qu'elles bénéficient peu aux villes.

Depuis quelques années, de nombreuses questions sont mises - à-plat et les orientations en matière d'intervention sur l'habitat en difficultés sont ré-ouvertes : il s'agirait de réviser les normes d'intervention, de reconsidérer la politique du tout recasement ; on parle de la dimension sociale du projet et le dispositif de la Mos est en train d'être mis en place. La fonction de chef de projet sans doute y reprendra-t-elle d'autres sens.

b) Quelques remarques méthodologiques :

- Notre travail est essentiellement exploratoire et a été initié à la suite d'une rencontre avec un chef de projet de l'agence de l'Anhi à Kenitra. Le discours de ce chef de projet nous confirmait dans notre hypothèse de départ sur les nouvelles professionnalités et qu'il fallait sortir du dispositif proprement local pour s'intéresser à des organismes nationaux et particulièrement à l'Anhi, à sa dynamique professionnelle et à ses stratégies de déconcentration.

- Notre travail s'appuie essentiellement sur du discours ; nous n'avons pas pris le temps de faire de l'observation directe (présence aux réunions, suivi d'un professionnel dans ses différentes activités) ; nous avons peu utilisé de documents administratifs (compte-rendus de réunions...) ; nous n'avons point suscité de rencontres collectives entre acteurs. Nous avons donc fait une série d'interviews auprès des responsables de l'Anhi au siège central, tous deux anciens chefs de projet, auprès de chefs de projets dans certaines agences régionales (Casablanca, Rabat, Kenitra, Tetouan). Un travail systématique sur le corps des chefs de projet de l'Anhi reste à faire.

- Il existe peu de littérature analytique sur le sujet. Un livre récent a été d'une aide précieuse : le journal de bord du chef de projet du PDU de Meknès (qui est un des responsables de l'Anhi aujourd'hui)

- Notre travail reste donc plutôt descriptif et s'appuie sur des portraits de personnes qui d'une façon ou d'une autre nous ont touchée.

- Nous avons également élargi notre champ d'investigation à d'autres instances que l'Anhi, car du point de vue de la démarche de projet, des nouvelles façons de faire paraissent se mettre en place. Nous avons donc interviewé le directeur de l'Erac-Casablanca, autre opérateur de logement social, le directeur de l'Agence urbaine de Tetouan et le directeur de son antenne à Chechouen.

2.2 L'histoire du métier de chef de projet à l'Anhi : du pionnier-militant au manager

Une typologie n'est pas toujours la meilleure façon de rendre compte d'une dynamique historique, mais il nous a semblé, dans ce cas d'étude, opportun d'établir une typologie des différentes figures qu'a pu prendre le chef de projet, car elles correspondent à des périodes relativement repérables de l'histoire de l'Anhi. On pourrait même avancer que d'une certaine manière ces figures correspondent à des générations de professionnels, et en tout cas, à des trajectoires professionnelles spécifiques. Nous en avons repéré quatre, qui, bien sûr, n'ont de figé que la construction que nous en faisons : le pionnier-défricheur, le "conducteur de travaux" ou le métier normalisé, le "diplomate polyvalent" ou le transfert du savoir rural, et enfin le manager à deux faces, l'entrepreneur et l'administrateur "citoyens".

2.2.1 Le pionnier-défricheur : la figure emblématique

a) L'expérience initiatrice de chef de projet

L'Anhi, en 1984, démarre avec trois personnes, dont le directeur, mais les discours de reconstitution de cette histoire insistent sur l'importante stratégique de l'expérience professionnelle de deux d'entre eux, architectes (dont un qui est l'actuel directeur), qui avaient participé, chacun de son côté, aux aventures collectives que furent les projets de réhabilitation, soit à Fès d'un quartier clandestin, soit à Meknès, d'un bidonville. Cette expérience de chef de projet a une véritable valeur initiatique, au-delà des personnes, pour l'institution elle-même. Elle est une référence fondatrice pour la maison et la " culture de l'entreprise ", qui valorise toute expérience de terrain et disposition au pragmatisme. Elle fonctionne également à certains égards comme légitimation aux grandes orientations professionnelles de l'Anhi. Il s'agit d'une véritable revendication de filiation: " on avait déjà travaillé tous dans le cadre de l'administration dans des projets complexes ".

Cette référence à la pratique du projet et au chef de projet renvoie à la figure première du projet urbain qu'a été celle initiée par la Banque Mondiale, les PDU de Rabat, Kenitra et Meknès. Le " premier chef de projet " de l'Anhi, qui, aujourd'hui, est à la direction, responsable des affaires opérationnelles, se dit formé par son expérience de chef de projet à Meknès. Lui-même architecte et ayant une culture de la planification urbaine (comme la majorité des architectes de cette époque) s'est formé à cette culture du projet " sur le tas " : l'apprentissage sur le tas reste un des credo de la maison (le directeur parle de " formation permanente grâce au terrain ") : " dans les premières années, j'ai mis en oeuvre beaucoup de choses que j'avais construites avec la Banque Mondiale ; à Meknès, les experts étaient nombreux. "

L'expérience que va tenter l'Anhi avec l'Usaid à Tetouan en 1989 et l'installation d'une antenne autonome figurent parmi les références fondatrices pour la direction : " on a beaucoup appris avec l'Usaid et ses experts sur les projets : comment les monter, comment en discuter ; on a un patrimoine formidable de connaissances de ce que nos administrations ont fait depuis 40 ans ; c'est un cumul d'expériences qui est énorme... ". L'expérience de Tetouan qui repose sur une petite équipe, multi-disciplinaire (architecte, ingénieur et économiste) et avec un chef de projet fort est dans une certaine mesure exemplaire d'une gestion par le projet : " Nous étions une unité compétente, disciplinée et complètement horizontale ".

b) Portrait d'un pionnier : le chef de projet du PDU de Meknès et son journal

Il s'agit d'un des cadres supérieurs de l'Anhi, véritable pilier de cette institution. Il rentre à l'Anhi en 1984, où il exerce pendant plusieurs années le métier de chef de projet. Il a formé, dit-il lui-même, un certain nombre de chefs de projet, puis a eu en charge leur coordination et pour finir, a intégré la direction pour se charger de l'opérationnel.

Architecte, M.N.B. a 26 ans lorsqu'il se trouve responsable de la cellule du projet de réhabilitation du bidonville Borj Moulay Omar de Meknès : 50 000 personnes, 20% de la population totale, et 103 ha . C'est la seconde expérience de ce type au Maroc, après le PDU de Rabat, que finance et " pilote " la Banque Mondiale ; expérience pionnière, lourde de sens, lourde de conséquences, où les pouvoirs publics décident de tenter autre chose que du recasement et des transferts massifs : réhabiliter l'existant dans un projet d'ensemble, à savoir reconfiguration des parcelles, infrastructures, dessertes, activités, équipements, trames assainies pour accueillir les populations délogées...En effet, le PDU se veut être un " compromis entre une action clandestine, spontanée (des citoyens) et action violente et répressive (de l'administration) ". Dans son journal M.N. B. dit les étapes de son apprentissage et ses difficultés, les avancées, les retards, voire les régressions du projet, ses états d'âme, ses colères, ses enthousiasmes, ses

découragements, ses satisfactions, ses convictions qu'il construit progressivement, ses interprétations et ses analyses de la situation locale et nationale, de la pauvreté, du sous-développement, de la place de l'action urbaine dans la lutte contre ces phénomènes, des politiques à mettre en place. Il rend compte d'un processus, long, compliqué à mettre en place et se complexifiant progressivement, processus qui peut tourner sur lui-même, se répéter, oublier des choses, y revenir, avec des lenteurs, des accélérations, des " sur-place ", mais aussi des moments de découverte, de " créativité ".

Le journal témoigne avec beaucoup de lucidité et d'intelligence sur ce qu'est, en action, une démarche de projet (ce qui est assez rare) et sur le rôle du chef de projet et de son équipe dans la dynamique qu'ils sont censés déclencher. Bel exemple didactique que l'examen d'un projet en cours, fait avec honnêteté dans son fonctionnement quotidien. Au centre du dispositif, la cellule technicienne, chef d'orchestre qui fonctionne sans cloisonnement et qui est rattachée à l'administration (délégation de l'urbanisme). Elle se veut (c'est un leitmotiv qui prend le sens d'une véritable déclaration de foi), malgré son rattachement institutionnel, " une entreprise volontariste et énergique ", " un cadre de travail collectif et non une hiérarchie administrative ". La cellule est au centre d'un système d'acteurs complexe dont les principaux protagonistes sont bien sûr les élus, l'autorité locale, l'administration centrale, les bureaux d'études privés, les experts de la Banque mondiale, les entreprises privées, mais aussi, partenaire incontournable, les populations. Il s'agit donc de mettre " tout ce monde au travail " : " l'action collective est le fer de lance ". Les " techniciens ", principalement, architectes, ingénieurs, dessinateurs, surveillants de travaux, doivent mettre en oeuvre des compétences morales, relationnelles autant que professionnelles. L'auteur parle beaucoup de courage, d'endurance, d'honnêteté, de bénévolat, de sacrifice... En effet, les résistances sont multiples, souvent fortes et de toutes sortes et le " processus reste fragile, avec toujours un risque d'échec ". La critique est acerbe et dénonce la lenteur, l'inertie, l'inefficacité de la bureaucratie, les abus de pouvoir, les manoeuvres malhonnêtes dans l'administration. Face à ces défaillances, le chef de projet aurait souhaité plus d'autonomie de la cellule, qu'il veut -le mot est bien trouvé- " intégrante ", c'est-à-dire qu'elle assimile les problèmes, les soubresauts pour poursuivre son travail, sous son autorité, qu'il veut par ailleurs " incarnée et affectueuse vis-à-vis de ses collaborateurs ". Il regrette aussi que la ré-organisation des services municipaux, qui pour lui était le préalable au lancement du projet, n'ait pas été faite. On remarque que la doctrine de la gestion par le projet dont un des objectifs est la contamination des structures classiques, n'a pas fonctionné.

L'auteur insiste aussi sur le temps du projet : le temps doit être ouvert, mais en même temps scandé ; en fait, il faut savoir mener un double mouvement, celui de l'attente, de l'ajustement et celui de la décision ponctuelle et ferme : " Il faut savoir attendre et être intransigeant en même temps ". Savoir jouer avec le court et le long terme, la fermeté et la souplesse, le détail et le global.

Mais la qualité essentielle pour mener à bien ce type de projet complexe est la présence au terrain : " Le projet est une école d'initiation sur le terrain pour les fonctionnaires et les bidonvilles ». Seul le " réalisme créatif " permet de faire avancer le projet ; ses ingrédients ? : " sens pratique, bon sens, impératifs techniques et compréhension des habitants ". On comprend mieux à travers cette expérience en quoi la notion de projet est synonyme de pragmatisme : on assiste souvent dans l'administration à " une fuite vers le raisonnement technocratique et à un manque de réalisme ".

Réalisme signifie savoir faire avec la réalité et particulièrement sociale. M.N. B. nous dit toutes les actions qui ont pu se faire dans ce sens, les bonheurs, les difficultés, les ratés de ce nécessaire travail collectif avec les habitants pendant toutes ces années. De ces échecs relatifs vient sans doute l'insistance de M.N. B. à avoir dans un tel projet "

méthodes, techniques et réflexions pour avoir plus d'influence sur le développement social ".

Pour schématiser les traits de la figure du chef de projet-pionnier, qui par la force des choses , avait à inventer, mais où les possibles étaient ouverts, malgré les contradictions et inerties internes -et si l'on suit le discours de M.N.B.-, on peut les résumer à certains postulats :

- mettre au centre la notion d'opérationnel , opposée à l'administratif et à l'intellectuel. L'administration est construite dans le journal comme une figure repoussoir, où le politique est dominant et tout puissant. Cela signifie créativité, inventivité.
- tenter une aventure qui peut être " pénible ", mais qui tient de la passion.
- se fonder sur une éthique de redistribution, pour affronter les problèmes de pauvreté.

2.2.2 " Le conducteur de travaux " ou le métier normalisé :

Le titre est un peu provocateur et est d'ailleurs contesté par les intéressés. Nous l'utilisons malgré tout pour mettre en évidence la formalisation et la réduction des ambitions de ce métier tel qu'il est à la fois codifié et pratiqué actuellement. Les pratiques sont sans doute multiples et variées et nous n'avons pas épuisé le sujet, mais il nous a semblé qu'il y avait un lien entre certains témoignages de chefs de projet et les prescriptions inscrites dans le document officiel sur les métiers de l'Anhi, sorti en septembre 2002 : *Matrice de référentiel des métiers et emplois et des critères de performances correspondants*.

a) La codification :

" Nous avons un manuel de procédure et un descriptif des métiers : c'est très clair, chacun a son métier et ses responsabilités ", nous précise un responsable. Des soucis d'équité dans la gestion du personnel et des précautions prises contre des risques de contentieux expliquent en partie cette étude. Mais elle signifie, car peut -être le cristallise-t-elle, un mouvement qui doit remonter assez loin dans l'Anhi et qui aboutit progressivement à une plus grande technicisation du métier de chef de projet. Sans doute ce symptôme n'en est qu'un parmi d'autres pour dire des changements qui dépassent la dynamique interne aux professions. Cependant, parallèlement, comme nous le verrons avec la troisième figure, des changements s'opèrent en sens contraire, sous la pression d'enjeux différents et relativisent la portée de ce type de document (dont il serait intéressant de retracer la genèse de la commande initiale)

Revenons au document. Le descriptif du chef de projet s'inscrit dans la rubrique " Emplois des études et des réalisations des lotissements ", où figurent également le directeur régional et le chargé des études et du contrôle technique des projets.

Si l'on examine le contenu de la rubrique " Mission, fonction principale ", l'insistance est mise sur la globalité du processus à suivre : " le chef de projet gère toutes les phases de la réalisation du processus (identification du terrain, étude de faisabilité, démarches administratives, lancement, suivi et réception des travaux). De fait, même si le foncier, objet stratégique dans les politiques de lotissements, occupe une place importante, la majorité des tâches mentionnées concerne la conduite des travaux. D'autre part, en examinant la fiche description de l'emploi, les qualités requises reposent principalement sur des connaissances techniques (construction et urbanisme), sur des capacités de maîtrise de chantier. " Les compétences clé " sont celles d'un ingénieur ou d'un architecte - rappelons que le chef de projet a le statut de cadre. Les compétences de gestion du projet ne se traduisent en termes de " compétence " que pour le directeur

d'agence (architecte, ingénieur ou grande école de commerce et de gestion) à qui on attribue également une mission de chef de projet.

Il est cependant demandé au chef de projet d'être " polyvalent et avoir le sens de la communication ". On renoue là avec la nécessité pour un chef de projet d'avoir la compétence à travailler avec les partenaires, d'autant qu'il lui est également demandé d'avoir de l'expérience en milieu bidonvillois : " un chef de projet doit avoir une bonne expérience pour en être, avec 5 ans d'expériences à l'extérieur et au moins 2 ans à l'ANHI " (chef de projet). On notera également que la dimension sociale du projet n'est absolument pas évoquée et que ni la notion de négociation, ni celle de participation ne figurent explicitement dans la fiche.

b) Portrait de deux chefs de projet en agence régionale :

Toute agence a un directeur d'agence (à la fois chef de projet) et des tandems, chef de projet /commercial. Leur nombre varie suivant l'importance de l'agence. A Casablanca (qui ne s'occupe pas de l'agglomération, mais de la périphérie et de la campagne), ils sont deux chefs de projet, à Rabat, ils sont 3.

Casablanca :

Le chef de projet a environ 35 ans . Il est ingénieur et travaille à l'anhi depuis une dizaine d'années. Son bureau est modeste. Au départ, la description qu'il fait de son métier est relativement formelle et appuyée sur le manuel. Elle semble correspondre cependant à une pratique qui reste conventionnelle et encadrée par des règles, une hiérarchie. La décentralisation de fait concerne principalement la dimension technique (encore qu'elle fait l'objet de nombreux contrôles) ; il n'y a pas d'autonomie financière, ce qui pose des problèmes sur le suivi du projet et des chantiers. L'agence travaille à partir d'un contrat-programme annuel, décidé par la direction et le siège central, après propositions de chacun des chefs de projet.

Le cadre de travail semble assez rigide et le travail apparaît être un travail d'exécution où peu d'initiatives sont possibles, sauf peut-être dans le choix du foncier. Car la personne interrogée insiste sur l'aspect global de son métier et ne se reconnaît pas dans la dénomination de conducteur de travaux. " Le chef de projet gère tout, il s'occupe du projet du début jusqu'à la fin : il identifie le terrain pour une opération de lotissement social, puis il lance l'étude de faisabilité (très standardisée), il s'occupe de la gestion des appels d'offre, puis des études techniques, et enfin il s'occupe des travaux, avec les entreprises... ". S'il ne se reconnaît pas dans le métier de conducteur de travaux, il ne se reconnaît pas non plus comme chef d'équipe ; il travaille seul (à l'intérieur de l'agence) ; il ne travaille pas en équipe. Il n'existe pas à l'Anhi de corps de chefs de projet structuré, avec des échanges, des rencontres. Il n'y a pas de coordination entre les agences à leur niveau. Il se reconnaît cependant un certain rôle de " facilitateur entre partenaires ", mais jamais avec la population. La dimension sociale du projet, il ne l'a jamais assurée. " Je n'ai jamais vu de bidonvillois ; on ne s'en occupait pas ; on n'allait jamais chez eux. Aujourd'hui on veut nous former à la MOS (maitrise d'ouvrage sociale) ".

Rabat :

Le chef de projet est une jeune femme architecte d'une quarantaine d'années. Elle est à l'Anhi depuis 1987, après avoir été à la délégation de l'Habitat comme chef de chantier. Elle a été tout d'abord au service technique des projets au siège central, puis a été chef de projet à Tanger et enfin à Rabat depuis 1993.

Pour elle, le métier de chef de projet est une mise en oeuvre technique. Pour avoir un profil adapté aux missions, " il faut mélanger les connaissances d'ingénieur et d'architecte " et l'apprentissage se fait sur le tas avec les autres partenaires. Cependant, pour elle aussi, la caractéristique de ce métier est de suivre le projet dans tout le

processus : " on délègue au chef de projet les pouvoirs sur un projet : achat de terrain, équipement, bureau d'études, entreprises, corps de métiers ". La première étape de l'identification du terrain est cruciale : " le patron ou l'autorité locale dit : on a 5000 ménages à recaser ; soit on vous donne le terrain, soit il faut le chercher, faire une enquête foncière, puis concerter avec la hiérarchie ; cela dépend des projets... Ce sont les supérieurs qui tranchent ". La tâche est lourde et les pressions multiples : " on est soit aspiré par le haut (d'autres organismes leur prennent des opérations, soit par la concurrence interne (d'autres agents prennent les opérations).

A la dimension technique s'ajoute bien la dimension " relationnelle ", mais celle-ci reste prise dans des cadres décisionnels politiques ou hiérarchiques qui soumet le chef de projet à sa règle. Il semble que là aussi on soit dans un schéma d'exécution technique, plus que dans celui d'un partenariat accepté et de partage des rôles ; le vocabulaire utilisé est symptomatique : il s'agit de " supérieurs " et non de " décideurs ". La gestion du projet prend un autre sens : " mon travail me tient à coeur, je veux être une bonne gestionnaire ; je travaille dans une administration, je travaille pour l'intérêt général ".

La dimension sociale n'a jamais été abordée franchement et malgré la formation à la Mos, cela ne lui paraît relever de la compétence du chef de projet.

Ces deux chefs de projets exercent leur métier avec la même éthique, la même conscience professionnelle et la même conception de leurs missions, malgré quelques variantes de situation et de personnalité. La technicisation du métier et peut-être une bureaucratisation nous paraissent liées aux actions que ces deux agences ont menées en priorité jusqu'il y a peu, à savoir le lotissement où le transfert des populations n'est quasiment jamais pris en charge par les chefs de projet. Le fait d'exercer dans des zones d'influence comme le sont Casablanca et Rabat doit limiter également les capacités d'initiatives du chef de projet.

2.2.3 " Le diplomate polyvalent ", le transfert des compétences du rural à l'urbain

L'Anhi est traversée depuis quelques années par de nombreuses interrogations. Parallèlement à ce que nous avons appelé la " normalisation des métiers ", l'Anhi s'est lancé dans des projets expérimentaux ; elle participait en cela au mouvement plus général de rédefinitions d'objectifs en matière d'habitat social et de manières de faire que le gouvernement d'alternance avait favorisées. " Le gouvernement d'alternance autorise des façons de travailler différentes et où l'on intègre les habitants ". Une des idées de ses projets était la prise en compte des populations dans les projets qui leur étaient adressés. Ce nouveau mode de travail participatif supposait de nouvelles compétences à mener un projet et risquait de ré-injecter de l'inventivité dans les façons de procéder. Un des projets de l'Anhi est de créer des " unités de gestion de projet " avec un architecte, un ingénieur, un sociologue. L'ERAC et la SNEC sont également engagés dans des " démarches qualité ".

a) L'agence de Kénitra est porteuse de certains projets pilotes.

Cette agence est de création récente et intervient sur 2 provinces : Sidi Kassem et Kenitra ; elle comprend environ 10 personnes :

- un directeur, ingénieur en génie civil, qui a travaillé en bureau d'études pendant 5 ans et a rejoint l'ANHI en 1990 ; il a été directeur d'antenne à Tanger et à Tétouan avant Kenitra
- des chefs de projets appuyés par des techniciens (école des adjoints techniques), ou agent technique topographe

- une division commerciale avec un responsable (licencié en droit, recruté en 1985 à l'ANHI et puis monté en grade) assisté de délégués commerciaux. Ils travaillent sur la question des péréquations à l'intérieur des opérations pour équilibrer les opérations sur le plan financier et s'occupent de la vente des produits et de l'aspect promotionnel
- des services administratifs et comptable.

Certains projets en cours sont des expériences pilotes qui tentent de mettre en place des ZAP: zone d'aménagement progressif. Ce sont de nouvelles façons de faire, plus rapides, aux normes d'urbanisme moins normatives (alignement...) ; ces opérations se font par étapes avec des zones d'accueil qui proposent un minimum d'infrastructures ; l'aménagement se fait ensuite progressivement. La population vient compléter elle-même l'aménagement en fonction de la valorisation du site. Chaque amicale réalise le réseau secondaire et tertiaire. Ce type d'aménagement donne une place importante aux populations qui doivent s'organiser pour faire face à leur nouveau rôle.

Le projet de restructuration du douar Chanti dans la ville de Sidi Yahiala où la moitié de la population vit en bidonville- 600 ménages- en est un exemple. La première tranche s'est faite en 1997/98 et les deux autres sont en cours. " C'est un véritable " laboratoire de projet "(chef de projet). C'est l'autorité locale qui confie à l'Anhi une mission d'assistance technique et de coordination. L'Usaid soutient le projet pour la constitution d'amicale de quartiers, avec des séminaires de formation et des visites d'opération, pour l'organisation en réseau ; les amicales sont intégrées aux réunions de chantier et sont associées à une réflexion sur les micro-crédits.

Une autre opération a lieu dans le secteur Belquybir, où il est question de procéder également à une ZAP. L'idée est encore la même : l'Anhi ne doit pas tout faire, mais doit associer les populations, organisées en amicales.

b)Portrait d'un chef de projet à Kenitra : le transfert des compétences

Elève de l'école de Meknès, il est agronome depuis 1982. Il a travaillé dans le domaine rural pendant 12 ans, sur le terrain, dans le cadre de la gestion directe des terres de l'Etat, puis au Ministère de l'habitat comme chargé d'études. Il intègre l'ANHI en 1995 sur des programmes d'habitat rural au siège central, puis, en 1998, il est nommé à l'agence régionale de Kenitra.

Le programme de formation des ingénieurs en génie rural lui a permis de transférer un certain nombre de savoirs dans le milieu urbain : " La formation d'ingénieur en agriculture est plus large que celle en génie civil " :

- Les cours sur les coopératives lui servent pour la mise en place des comités de quartier
- Les cours sur la vulgarisation lui servent dans la façon de travailler sur les questions de communication
- L'approche de la topographie permet de connaître et d'identifier les terrains ; les cours sur l'irrigation posent les mêmes problèmes que ceux de l'assainissement
- Le foncier est proche des questions abordées dans le domaine des affaires rurales.

L'expérience de rural semble l'avoir particulièrement rendu attentif aux questions de coopération interprofessionnelle, de partenariat et de négociation : " Ce dont on a besoin, ce ne sont pas des ingénieurs doués en génie civil, mais des gens capables de " relationnel ", d'être diplomate et polyvalent. Il faut se transformer en homme d'engagement et faire adhérer au projet. Il faut connaître les lois, mais aussi faire jouer les dérogations, car tout est très normatif dans l'urbanisme. Ce sont des compétences qui se rajoutent".

Pour lui, le métier de chef de projet a un double volet, technique et relationnel, mais "la coordination est au cœur du travail" : " il faut être 3 à 4 fois sur le terrain par semaine, il faut beaucoup de réunions ; c'est un travail de fou. Mais le qualitatif doit primer sur le quantitatif. Il faut une proximité avec le terrain ".

Ce travail partenarial qui est véritablement stratégique pour lui a trois dimensions :

- une externe et qui consiste à travailler en permanence avec l'administration et les autorités locales, y compris les élus ; il travaille ainsi en permanence avec le président de la commission d'attribution des lots, les comités de recasement, l'autorité locale, le conseil municipal, le ministère de l'habitat ; il est particulièrement vigilant aux intérêts personnels d'un élu ou d'un président de conseil. Il travaille avec l'ingénieur municipal sur la question des réseaux : " ce sont eux qui vont instruire les dossiers et exécuter les travaux ". Il assiste aux réunions sur les documents d'urbanisme avec l'Agence urbaine, les services d'urbanisme du Ministère de l'intérieur, le cadastre, la conservation foncière, les avocats, le service des domaines, le service des impôts...
- l'autre, interne, qui consiste à organiser le travail en coopération avec ses partenaires pour rationaliser la gestion du temps. Ainsi il forme des " couple-projet " :
- un couple-projet avec le technicien pour la gestion et le montage des opérations, pour la connaissance du terrain et des gens, pour la préparation de la mission de négociation, pour les contacts avec prise d'engagement, et les représentation auprès de président de la commune du wali notamment lors des comités techniques. Les techniciens l'appuient également pour la gestion du marché de l'opération (annonces publicitaires, question des marchés...), et dans le contrôle et le suivi des opérations sur place.
- un " couple-projet " avec le commercial pour l'identification et le choix du terrain, pour le montage financier (coût foncier et prix de vente), pour la programmation des dépenses (assainissement...) et le phasage financier.
- l'autre enfin avec la population et les amicales

Cette organisation pensée et rationalisée avec une délégation de tâches à d'autres permet une présence au terrain plus grande.

Les questions qu'on peut se poser sont les suivantes : comment analyser le renouveau de ce métier ? est-ce une interprétation singulière par un individu particulièrement engagé dont l'expérience antérieure apporte d'autres compétences ? est-ce du leadership ? est-ce le souffle de réformes nationales qui relancent les initiatives individuelles ? est-ce la capacité d'un dispositif local à entrer en synergie ? ce dispositif local (en l'occurrence à Kenitra) est-il plus réactif en ville moyenne ?

2.2.4 Le chef de projet -manager : autre tentation et autre lieu d'expérimentation

Le discours autour du management que l'on entend chez les responsables de l'Anhi se veut une rupture ou tout du moins une évaluation critique des pratiques antérieures et des obstacles rencontrés. Les deux personnes interrogées mettent l'accent sur les difficultés propres à une entreprise publique (effritement des décisions, confrontation au pouvoir politique, blocage par décisions arbitraires...). Le management serait une réponse. " Ce qui est très difficile, c'est d'avoir la population avec soi, les élus avec soi, les agents d'autorité. Si vous ne les avez pas avec vous, ça ne marche pas ; on a des projets qui vont vite, d'autres qui traînent, qui sont bloqués... Ce qu'il faudrait, c'est de demander aux chefs de projet d'être plus ouverts à tous les courants et de s'appuyer sur les gens qui sont porteurs de projet pour les pousser, essayer de faciliter les choses pour que les gens arrivent à trouver un consensus : c'est plus un travail de management de projet qu'un travail de gestion ; on est passé d'un système de projet technique à un

système de projet avec management, y compris social. Aujourd'hui, il nous faut des managers de projet complexe ".

L'Anhi étant en restructuration, il nous a semblé intéressant d'évaluer l'emprise de cette doctrine du management de projet et les modalités de son application chez d'autres opérateurs publics qui tentent de mettre en place une nouvelle organisation du travail comme l'Erac régionale de Casablanca .

Cette restructuration est menée par un jeune cadre supérieur, très dynamique, ingénieur-centralien de formation, arrivé en 1997, recruté pour " faire de la performance ". Il vient du secteur privé et n'a pas d'expérience du milieu de la construction et de l'urbanisme ; sa légitimité repose sur d'autres critères : " jusqu'il y a peu de temps, c'étaient les architectes qui étaient à la tête de ces entreprises ; or, l'entreprise a besoin de gestionnaires ; la connaissance du secteur est un plus, mais la méconnaissance du secteur n'est pas un moins ; ce n'est pas une condition pour pouvoir piloter, gérer et orchestrer une entreprise. Par contre, méconnaître les techniques de gestion, la capacité de gérer les conflits, une équipe..., c'est dramatique... ".

Il est intéressant de noter le parallélisme qui existe entre deux parcours d' " entrepreneurs " de l'urbanisme qui s'ancrent en fait dans les politiques de décentralisation et qui pratiquent à leur façon le management de projet. Par entrepreneurs, nous entendons la volonté de sortir les organismes dont ils ont la responsabilité, l'un une Erac (entreprise publique de logement social) et l'autre, une agence urbaine (Tetouan), des inerties de l'administration et de la bureaucratie. Tous les deux ont l'ambition de bousculer les fonctionnements routiniers, à partir de convictions personnelles (l'un vient de l'université et est économiste, l'autre de l'entreprise privée et est centralien) ; ils appuient leur démarche sur l'idée de performance, de rationalité, de lutte contre l'arbitraire, contre les pressions.... La démarche qu'ils suivent dès l'arrivée dans leur établissement (1997 pour l'un, 1998 pour l'autre) est pratiquement la même : diagnostic partagé de la maison où ils travaillent avec le personnel pour que chacun trouve sa place ; redéfinition des tâches et interrogation collective sur les compétences de chacun, puis passage à un plan stratégique d'action. L'objectif central est de faire " une entreprise citoyenne rentable " pour l'un, et " une administration citoyenne " pour l'autre. On le voit, l'un des soucis est de repenser la division du travail, mais aussi de réfléchir à l'adéquation entre poste de travail et compétence (il est question de méritocratie)

Pour revenir à l'Erac, sa restructuration se fonde à la fois sur un processus de déconcentration (création d'agences locales) et une politique de management par le projet, les deux allant logiquement de pair pour celui qui la met en oeuvre : " la déconcentration est la meilleure maîtrise des projets sur le plan local ; elle permet le meilleur équilibre financier ".

Il semble que cette décision de déconcentration soit exceptionnelle pour une Erac. L'Erac fonctionne avec 5 agences dont chaque équipe est formée de 5 à 6 agents, avec délégation de pouvoir et responsabilisation (même si les questions financières restent gérées -comme l'Anhi- par le siège central. L'agence doit suivre les projets, jouer le rôle de maître d'ouvrage, être l'interface entre les différents partenaires. Chaque agence a à sa tête un responsable, qui, dans le discours recueilli, est " chef de projet ", véritable porteur à la fois de la déconcentration et de la démarche de projet .

- logique de gestion de projet et chef de projet :

" En fait, ces notions de projet et de chef de projet sont apparues depuis longtemps dans les Erac, sauf qu'elles sont restées collées à l'aspect technique, à savoir que le chef de

projet était un chef de chantier ; le principal souci de ce chef de projet, c'est ce qui se passe sur le chantier, les décombres, les problèmes avec l'entreprise, la maîtrise d'oeuvre, etc... Il n'a pas le recul, la vision globale du projet, au sens de maîtriser le coût, faire une bonne qualité, dans un délai donné, bref, le tryptique du projet. La gestion des délais, la gestion financière, le problème des commercialisations, c'était pas vraiment ses problèmes, c'était surtout un chef de chantier qui essaie de maîtriser sur place ce qui se passe sur place ".

Le chef de projet, dans sa nouvelle définition, est responsable du projet depuis le début jusqu'à la fin et doit tenir tous les aspects, coût, qualité, délai : " il est responsable d'orchestrer tout cela pour que le projet se termine dans les bons délais, dans les bonnes qualités, dans le budget qui lui était alloué au début. Bien sûr, c'est une évolution qui ne peut pas se décréter, cela ne se fait pas facilement. Il y a beaucoup d'obstacles ... ".

Pour casser cette logique de chantier, les chefs de projet ne sont plus " naturellement " des techniciens, puisque leur mission est la gestion : " ce n'est pas forcément un architecte ; si l'on fait aujourd'hui le bilan sur les 5 agences, on a un architecte, deux techniciens, un licencié en droit et un licencié en économie. On a veillé à ce que ce collage technique ne soit pas une condition sine qua non pour que la personne s'occupe d'une agence ".

Une des compétences exigée du chef de projet est la capacité à gérer une équipe : " ces gens sont censés piloter un groupe de personnes ; il faut des capacités de communication, car ils sont censés être l'interface de l'Erac avec le partenariat local (du gardien de chantier au gouverneur de la Province) ".

Ce renforcement délibéré de " la notion d'équipe-projet " pose la question du rapport de cette logique avec la logique verticale par grandes fonctions. Suppression ? maintien et volonté de contamination ? ou cohabitation ? C'est la dernière solution qu'a retenue le directeur de l'Erac : " Nous avons délibérément renforcé la notion d'équipe projet, sans abolir la verticalité ; en fait on travaille en axe, le foncier, le commercial, le technique, mais nous avons mis en place des équipes avec l'idée qu'ils prennent de l'autonomie, c'est l'idée des agences ; on a profité de la distance géographique, pour casser la hiérarchie ; aujourd'hui, un chef d'agence d'El Jadida ne dépend pas hiérarchiquement du département technique ou commercial ; bien sûr, ils ont une relation de collaboration, mais le chef d'agence rend compte au directeur et il a son autonomie avec son équipe ; au sein de son équipe, il est censé traiter les problèmes techniques, commerciaux, il rédige les contrats sur place, il suit les chantiers sur place ; on a pu avancer ainsi dans cet esprit avec les agences ".

De fait, la vocation sociale passe par la performance de l'entreprise. La culture participative, y compris avec les populations concernées, n'est pas d'actualité, ou tout du moins, dans la doctrine et la culture affichée de l'entreprise. Ce modèle de gestion par le projet est centré sur la dynamique interne et sur l'efficacité. A travers ce modèle, son initiateur cherche lui aussi comme le chef de projet-pionnier à bousculer le carcan administratif et les verrouillages politiques, mais dans une dynamique plus délibérément assumée de marché.

Conclusion

Qu'en est-il du chef de projet comme nouvel acteur territorial ? Quelques questions et thèmes se dégagent de cette histoire abrégée

- la première concerne le lien entre démarche de projet et déconcentration, c'est-à-dire la capacité d'action locale pour un chef de projet ou un chef d'antenne qui est souvent maître d'ouvrage délégué et qui dépend d'une structure lourde, centralisée malgré tout.

Aurait-il plus de capacité à agir comme tiers, en assistance à la maîtrise d'ouvrage ? Jusqu'où aller dans l'autonomie ?

- la seconde concerne les relations entre missions, qualification et compétences. Le champ de l'urbanisme on le sait, est largement dominé par les professions d'architectes et d'ingénieurs. L'urbanisme aujourd'hui et particulièrement lorsqu'il a intervenir sur des quartiers existants (bidonvilles, habitats spontanés, médinas...) est plus qu'une question spatiale, une question de formes urbaines. L'intervention est forcément multi-dimensionnelle. D'où d'ailleurs l'intérêt de mettre en place une démarche de projet pour tenir des objectifs larges. Le chef de projet devient alors un véritable coordinateur d'expertises variées, de décideurs multiples et de populations incontournables. On l'a vu, des mouvements de renouvellement du milieu se dessinent. La tendance irait vers des qualifications de " gestion ". D'autres ouvertures sont possibles.

-la troisième concerne les choix de politique,à la fois dans ses modes et ses priorités. Le tout recasement n'a pas favorisé des nouvelles dynamiques professionnelles ; il semble qu'on ait été plutôt dans la reconduction et la reproduction standardisée d'un modèle de faire et où les marges d'initiatives créatrices aient été réduites pour des raisons différentes, politiques, professionnelles etc. Les expériences innovantes avaient plutôt valeur d'exception. Il semble aussi que les savoir-faire accumulés depuis de nombreuses années n'aient pu circuler, être socialisés avec des effets féconds d'entraînement.

-la quatrième concerne les dispositifs locaux d'acteurs et le rôle des chefs de projet, qui viennent bousculer les techniciens " traditionnels ", municipaux, mais aussi ceux des services déconcentrés ; d'où tient-il sa légitimité ? quel est son apport ?

-la cinquième concerne le rapport d'un chef de projet à l'acteur spécifique que sont les populations habitantes. Quelle compétence mettre en place ? Quel rapport au politique les concernant ?

Conclusion :

Au terme de ce travail plusieurs traits se dessinent permettant d'éclairer la question des effets de la décentralisation dans le champ des acteurs techniques de l'urbanisme.

Les politiques de décentralisation et de déconcentration mises en place depuis 20 ans ont eu de nombreux impacts sur le système d'acteurs et ont favorisé la démultiplication et la recomposition des réseaux d'acteurs qui ont en charge l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des politiques urbaines (planification...). Ces organisations ont du repositionner leurs systèmes d'action ce qui a favorisé de nouvelles modalités de travail, des logiques d'interfaces plus nombreuses et une plus grande « médiation technique » entre acteurs institutionnels locaux et acteurs centraux. Avec l'émergence d'acteurs privilégiés dans la mise en œuvre des politiques urbaines (agence urbaine...) s'est posé le problème des modes d'articulation entre les différents champs de l'aménagement. Ainsi, on assiste à une multiplication des niveaux légitimés institutionnellement qui tendent individuellement et localement de se poser comme coordonnateur de l'ensemble du système d'acteurs et à exercer la tutelle principale en exerçant les arbitrages nécessaires à la mise en œuvre des politiques urbaines, entraînant des luttes d'influence voire une dilution de l'efficacité technique. On peut donc interroger l'éventuelle logique d'ensemble voulue par les pouvoirs et observer une domination encore forte de la fragmentation et de la segmentation des tâches. En parallèle, dans les villes moyennes étudiées, le niveau technique local paraît en retrait et la question de légitimation de ce niveau en regard des autres niveaux territoriaux reste cependant posée ce dernier n'est pas considéré comme la ressource principale pour promouvoir le développement territorial. Le manque de moyens et de compétences est criant et ne permet pas aux

communes de se lancer dans un véritable développement local ni de mettre en place des équipes techniques d'études, de suivi et d'intervention qui permettraient d'assurer une ingénierie technique locale dans le champ de l'aménagement. Dans ce contexte, la place tenue par les acteurs locaux et plus spécialement les agents techniques municipaux dans le processus d'intervention, de décision ou d'arbitrage est faible. Acteurs sous pression, ils demeurent consignés à jouer un rôle de second plan caractérisé par une activité ordinaire de gestion urbaine dominée de surcroît par le poids du politique local. Il existe donc toujours une hiérarchie implicite des acteurs de l'amont sur ceux de l'aval - qui conduit à s'interroger sur le fait que ces structures sont peut-être à contre courant des processus de décentralisation en urbanisme - , mais aussi plus fréquemment des confrontations sur les dossiers dans un travail commun obligé et qui implique des situations de compromis.

Si les légitimités conférées par le système institutionnel ne sont pas forcément validées par les systèmes de légitimation (discours des acteurs, invitation dans réunions...), en revanche on assiste à une systématisation des processus codifiés de partenariat, de coopération et de coordination entre acteurs qui s'appuient sur des lieux de médiation formalisés (commissions...).

De plus, de nouveaux champs techniques semblent émerger, des savoir-faire ou des compétences plus spécialisées ou pluridisciplinaires sont mobilisées dans l'élaboration de la planification ou la gestion urbaine notamment dans le champ environnemental ou juridique voire social qui laisse à penser que des expertises sont en cours de formation.

Enfin, de nouvelles figures professionnelles se dessinent revendiquant une plus grande professionnalisation, l'affirmation de compétences originales et qui transforment peu à peu les cadres de référence de l'exercice professionnel autour d'une culture managériale et de projet (ANHI, agence urbaine). Cependant, le chef de projet qui développe une capacité d'action locale autonome et des compétences de coordination/médiation demeure dépendant d'une structure centralisée et de savoir-faire encore « classiques ».

Encore instables et méritant des analyses plus systématiquement, les schémas décisionnels, professionnels et relationnels dans le champ technique révèlent au travers de l'ensemble de ces transformations, la complexification croissante des dynamiques locales - et leurs tensions - qu'autorisent les politiques de décentralisation mises en œuvre au Maroc au nom de la gouvernance.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Analyser la gestion urbaine dans des contextes politiques aussi différenciés que ceux du Maroc et du Burkina nous a permis d'une part, de mieux mesurer l'importance de certaines constances tirées de l'Histoire, longue, de chacun de ces pays qui finissent par structurer les rapports socio politiques (place du culturel, bases de légitimité du pouvoir, ...) , d'autre part de nous éclairer mutuellement sur les effets locaux d'un contexte mondial de plus en plus prégnant sur les politiques urbaines de chacun de ces pays. Plus précisément, il nous semble important d'interroger ici la pertinence des aires culturelles en sciences sociales dans une période aussi marquée par le recul de l'Etat et les déstabilisations dues à la mondialisation.

Depuis les années 90, les pays du Sud connaissent une forte régression des capacités redistributives de l'Etat. Après l'accès à l'indépendance, de nombreux pays Africains ont eu dans une première phase, le souci d'élaborer un Etat-Nation, ce qui s'est traduit par une forte centralisation. La tendance à la démocratisation depuis les années 80, fortement encouragée par les bailleurs de fonds, reste aussi le fruit, si ce n'est de mouvements populaires, d'une remise en question de la légitimité de pouvoirs autoritaires incapables d'assurer l'ordre et la croissance économique. Elle s'est souvent traduite par la déclaration d'une recomposition des pouvoirs et une décentralisation. Aides et prêts extérieurs restent fortement centralisés, peu distribués au niveau local alors que les dépenses sociales deviennent à la charge des collectivités locales. Cette péréquation entre les compétences et les charges font de plus en plus qualifier la décentralisation de « ruse du centre » (P.Hugon). Parmi les pays du Sud, le Maroc compte parmi ceux qui bénéficient d'une expérience relativement ancienne (1976). Malgré tous les griefs qui peuvent lui être faite, plusieurs bilans traversent cette expérience alors que le dispositif reste relativement récent au Burkina (1995).

Au Maroc, l'avènement de la commune a permis de mesurer l'ampleur des besoins des populations urbaines. Ayant la charge de la majeure partie des investissements liés à la satisfaction des besoins essentiels de la population(eau, électricité, assainissement, voirie, transport collectif, équipement collectif..), les communes bénéficient d'une attribution de 30% du produit de la TVA et de ressources additionnelles de la fiscalité locale qui leur permettent un investissement annuel de l'ordre de 5 Milliards de Dh (500 Millions d'euros environ³²⁰), soit une part par habitant qui varie de 300 à 600 Dh selon les communes. Longtemps laissé dans l'opacité la plus totale, permettant de laisser libre cours au jeu centre /périphérie selon des réseaux intégrant les plus hautes sphères du ministère de l'intérieur, la distribution des produits de la TVA a connu un changement de système en 1996 introduisant davantage de transparence et de fiabilité. D'une façon ou d'une autre, l'Etat reste omniprésent dans le financement de la commune dont plus de 50% des ressources sont le fait de subventions contre 37 % de ressources propres et le reste en emprunt. Les collectivités locales ne prélèvent ainsi que 5%du potentiel fiscal, mais les ressources injectées localement permettent aux communes de développer des arbitrages entre les secteurs d'intervention et les différents quartiers de la ville. Le jeu politique des obligations réciproques entre élus et populations passe encore (aussi) par la distribution locale qui est faite de ces ressources,

³²⁰ 1 euro équivaut à 10 à 11 Dh et à 6,559 FCFA

la tutelle agissant souvent pour faire pencher la balance vers un groupe de candidats ou un autre.

Le Maroc reste un pays dominé par un pouvoir central fort ayant toujours les stigmates du patrimonialisme. Le Makhzen tend toujours à contrôler et susciter des réseaux politiques ne dépendant que de lui, mais les réalités locales sont de plus en plus diversifiées par des recompositions des territoires qui placent davantage la ville au centre des jeux politiques locaux (les agriculteurs candidats aux élections locales sont passés de 43% de l'ensemble des candidats en 1983 à 22% en 1997³²¹). Des arrangements locaux imprègnent la sphère de la répartition de la rente foncière urbaine. La compétition politique locale devient plus tendue. Mohamed Tozy avance un déroulement de l'histoire politique du pays en trois temps ; le temps des notables ruraux, le temps des fonctionnaires et enfin le temps d'une relative fragmentation de l'élite avec l'accès de profils inédits dont nous avons décrits quelques uns dans ce travail. Au delà de la décentralisation législative des compétences il y a à donner de l'intelligibilité à l'action. Plusieurs modes de régulations coexistent. Un clientélisme plus ou moins asymétrique prédomine entre les populations et leurs élites locales. Si un véritable réseau local se constitue aussi entre les élus et les agents de l'administration territoriale (P.Grémon), l'Etat central marque à distance régulière les lignes rouges à ne pas dépasser. Le sécuritaire prime. Le système local reste sous contrôle.

Cette appréciation globale du cas marocain tranche quelque peu avec la situation du Burkina. Ici, la crise de la redistribution pose avec plus d'acuité la question du rôle de l'Etat dans la régulation de la gestion urbaine. Même au niveau institutionnel, le Burkina vit une phase de mise en place des structures de la décentralisation alors que le Maroc commence à en faire le bilan après près de trente ans. Toute la distance se retrouve dans les structures centrales de l'administration territoriale chargées de la décentralisation. Alors que la DGCL est une véritable institution au sein du Ministère de l'intérieur au Maroc regroupant des centaines de cadres, le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation au Burkina renferme encore des divisions émergentes de quelques cadres. La mobilisation de ressources externes permet de plus en plus à des acteurs locaux de renforcer leur pouvoir dans la ville en dehors des ressources de l'Etat et de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs porteurs d'une nouvelle éthique appuyés en cela par des ONG étrangères. Dans les petites villes étudiées des éléments de régulation internes se dessinent entre les différents acteurs locaux. Des municipalités arrivent à discipliner l'activité des marchés, des processus de concertation intéressants sont mis en place autour des gares routières. A l'instar des lotissements « clandestins » au Maroc, ces processus entraînent aussi des mode de régulation clientélistes autour des lotissements, augmentant les besoins en équipement.. Plusieurs systèmes d'acteurs se mettent en place suivant les territoires. Laisser les régulations se faire par le bas (c.a.d localement) c'est aussi laisser se développer un effet miroir, une autre représentation de l'action de l'Etat. Face à une décentralisation législative avançant à grands pas, de véritables pouvoirs locaux s'installent marquant ainsi les risques d'une atomisation du pouvoir et une remise en cause plus profonde de la légitimité de l'Etat lorsqu'ils instrumentalisent le volet identitaire.

Les arrangements locaux construisent le territoire par le bas. Nous le retrouvons aussi bien au Burkina qu'au Maroc. Mais une différence subsiste lorsque le champs politique local est bridé par un pouvoir central ayant encore des possibilités de redistribution. Il freine alors l'émergence de nouveaux acteurs (non voulus). Même si un champs

³²¹ La régression devrait être encore plus grande lors des élections de 2002

politique local finit par s'affirmer, il reste sous tutelle alors que le cas Burkinabé montre une régulation locale bénéficiant d'une grande autonomie. Toute la question devient, quelle place de l'Etat dans la mise en place des balises et des normes régissant le domaine d'intervention entre les différents acteurs. Au Maroc, l'habitat non réglementaire (HNR) et sa régularisation constitue un bon exemple de la place de l'Etat dans ces dispositifs ; après une longue période de laisser-faire à travers les arrangements locaux, le gouvernement dit de l'alternance (1998-2002) a procédé à un assouplissement des procédures de planification et de régularisation (projet de loi sur la mise à niveau des établissements humains, mise en place des plans sectoriels de restructuration PSR, procédures de validation et d'approbation des PSR souples et diversifiés, réglementation assouplie et laissée au gré des agences urbaines...) de même qu'il annonçait la mise en place d'un plan national de résorption de l'habitat insalubre sur dix ans plaçant l'ANHI comme maître d'ouvrage délégué pour la restructuration de l'HNR suivant une procédure d'intervention recherchant un partenariat impliquant l'ensemble des acteurs (Municipalité, propriétaires fonciers, population, gestionnaire de réseau). L'Etat finance alors les raccordements de l'hors site pour la voirie et l'assainissement. Cette expérience encore trop récente pour être évaluée a été complètement révisée après les attentats de Mai 2003 pour mettre au centre de la stratégie d'intervention du ministère de l'habitat ; la résorption des bidonvilles, reléguant officiellement la régularisation et l'équipement de l'HNR aux municipalités et aux gestionnaires de réseau. Retour à la case de départ ; tant que l'Etat n'aura pas les capacités financières d'intervention , il ne pourra pas mettre en place les dispositifs de la régulation . Les arrangements locaux deviennent essentiels, et les dysfonctionnements structurels. De véritables notabilités ont pu se mettre en place dans ce système utilisant les ressources communales comme levier pour valoriser leur patrimoine foncier à travers un réseau de « l'illégalité ». Parallèlement ce système marginalise . un mouvement associatif émerge, les jeunes restent exclus du système de décision. Peu de place est faite à l'élite de proximité . Après une période d'ouverture qui a vu la multiplication des candidats aux élections locales, le scrutin par liste des dernières élections (2002) est venu rétablir les élites traditionnelles dans leurs fiefs respectif. Que fera le pouvoir central avec l'augmentation des besoins et demandes des populations urbaines les plus démunies ?Jusqu'à présent le milieu urbain n'a que peu mobilisé les ressources externes à travers les ONG. Dans le milieu rural les ressources injectées par l'Etat restent trop faibles pour faire face aux besoins. Le mouvement associatif a investi fortement la sphère politique locale par une forte présence des ONG, remettant en question le pouvoir des élites traditionnelles (souvent présents dans les conseils communaux). Ces nouvelles figures introduisent de nouvelles procédures et arrangements dans l'action avec les populations qui remettent en question la relation à l'Etat et à ses agents territoriaux. Une situation qui ressemble en bien des points à celle décrite dans les villes du Burkina. La faiblesse des pouvoirs publics et des arrangements politiques locaux posent alors la question de leur durabilité.

A travers les différents cas étudiés une double conclusion semble s'imposer ; la place de l'Etat dans la régulation dépend fortement de l'objet et de l'enjeu local de la négociation de même que tous les territoires ne constituent pas le même enjeu pour le pouvoir central. Ceci se vérifie à travers sa place presque exclusive dans les rapports avec les firmes internationales et le capital étranger (projet urbain autour de l'avenue royale de Casablanca, plan azur et zones touristiques ouvertes au capital étranger ...), son relatif retrait autour d'équipements liés à des acteurs locaux solvables dans des petites villes(gare routière, marché) et sa présence multiforme dans la répartition de la rente foncière urbaine . La place de l'Etat dans la régulation implique aussi l'utilisation

d'un type d'intermédiaire Etat/population . L'élite locale, pivot entre la société locale et le centre bénéficie de ressources internes (compétences, légitimité locale) et de ressources externes (éléments de redistribution au niveau local) issues du pouvoir central ou d'autres centres (ONG et financements étrangers). Une classification de ces élites peut être faite suivant la part de ressources internes et externes associée à l'objet et à l'enjeu de la négociation (J-P Bras) La part de légitimité locale restera toujours essentielle. Maintenir une cohésion sociale passe par la reproduction de ces élites. Un dilemme toujours difficile à dépasser pour des régimes souvent autoritaires et centralisés.

Dans le même temps, déconcentration et décentralisation ont introduit de nouveaux acteurs et de nouvelles modalités de travail dans le champs professionnel lié à l'urbanisme. Les acteurs se sont multipliés, les modes de coopération se sont renouvelés, mais les concurrences s'aiguisent aussi entre eux. Au niveau local, le technicien reste loin, toutefois, d'acquérir une autonomie face à l'autorité locale et au maire. Malgré les nouvelles modalités ouvrant la voie à une planification lancée à partir du local (Plan d'aménagement, plan de restructuration..), les communes urbaines manquent de moyens et de compétences voire de légitimité pour mettre en place des équipes techniques d'études et de suivi qui permettrait d'assurer une ingénierie technique en urbanisme. Le recours aux BET privés reste la règle. Mais il s'agit davantage de plans de lotissements et de restructuration, ou d'études de plan d'aménagement-alibi pour des extensions du périmètre urbain que de plans de développement donnant une orientation et des options plus ou moins partagées qui semblent pouvoir se dessiner au Burkinabé. Le cas marocain éclaire surtout la valse hésitation qui caractérise la prise des options politiques depuis la fin des années 90 (entre le sécuritaire et l'ouverture, entre le développement urbain et les urgences des services de base en milieu rural...) et ses effets sur les modalités, procédures et règles d'échange dans l'urbanisme et dans le secteur de l'habitat social. Plusieurs chantiers ont été ouverts (maîtrise d'ouvrage sociale, réflexion en termes de projets et mise en place de chefs de projets à l'ANHI ...) mais aucune structure ne bénéficie de la stabilité institutionnelle nécessaire pour développer des compétences. Tant que l'option sécuritaire prédomine, ce champ recevra des contre-coups permanents l'empêchant de se structurer dans la durée.

Au Burkina, la situation est encore dominée par la mise en place des structures de la décentralisation encore trop fragiles pour les évaluer. La compétence technique et administrative au niveau local n'est assurée que par les secrétaires généraux parfois assistés d'un adjoint technique, recourant ainsi aux services déconcentrés de l'Etat (eux-mêmes dépourvus de moyens matériels et humains), et surtout aux BET privés. De même que les processus initiés pour la réalisation des Plans d'Actions Communaux, les BET commencent à développer ,ici, des compétences intéressantes à relever. C'est au niveau de la mise en œuvre locale de l'Etat et de ses organes d'intervention (déconcentration) que le bât blesse. La faiblesse des services déconcentrés empêche l'affirmation de l'Etat au niveau local et la formations d'institutions accumulant une expérience locale. Encore une fois, c'est la place de l'Etat dans la régulation qui pose problème lorsque l'expérience accumulée ne débouche sur aucun processus de régulation (agir avec et sur la règle dans un processus de négociation sociale).

Table des matières

Introduction	3
Dispositif de décentralisation : gouvernement des territoires, stratégies municipales et marchandisation foncière (Burkina Faso)	5
A) LA DÉCENTRALISATION, DISPOSITIF PARTICIPANT DE LA GOUVERNANCE URBAINE ?	14
A.1. Un territoire qui doit concilier "être gouverné" et "être administré".	14
1.1. Collectivités locales : "personnalité morale et autonomie financière".	
1.2. Circonscriptions administratives : cadres de représentation territoriale de l'État.	
1.3. Des circonscriptions administratives aux circonscriptions électorales : construction d'une dualité pour conduire aux collectivités locales.	
1.4. La dualité : conjonction ou concurrence de deux modes d'administration ?	
A.2. De l'État aux Communes, établissement d'un équilibre renouvelé.	20
2.1. Le débat.	
2.2. Le nouveau choix et les attentes qu'on lui fait porter.	
2.3. De l'État aux Communes, déclinaison de la subsidiarité.	
A.3. La mise en actes : décentralisation versus déconcentration.	26
3.1. Structures et outils.	
3.2. Projets, programmes et actions.	
3.3. De l'encadrement au conseil.	
B) PLANS DE DÉVELOPPEMENT ET ÉQUIPEMENTS MARCHANDS, PREMIERS JALONS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ?	41
B.1. Les actions locales initiées par le dispositif de décentralisation.	41
1.1. Les plans de développement communaux	
1.2. Des équipements au service des activités marchandes : gares routières, marchés et abattoirs.	
B.2. Premiers éléments d'un cadre de gouvernance locale.	66
2.1. Des plans de développement communaux qui promeuvent la notion de « développement local »	
2.2. La réalisation d'équipements communaux : impulsion au développement économique local.	
2.3. Vers une ouverture des modes de gestion locale : place à la contribution d'acteurs privés	
2.4. Un développement local encouragé et orienté par des bailleurs ?	

B.3. Des municipalités en quête d'identité et de légitimité.	70
3.1. Appliquer le principe de subsidiarité.	
3.2. De nouveaux modes de négociation, vers une démocratie locale ?	
 C) LE LOTISSEMENT LIEU DE CONFRONTATION DES ATTITUDES FAMILIALES DE "QUÊTE DU LOGEMENT" ET INDIVIDUELLES DE "COURSE À LA PARCELLE" ?	 81
C.1. Une réglementation qui sous-tend un processus de stabilisation prévu pérenne.	82
1.1. Les textes fonciers prévoient que la tenure ne devienne légale que si l'occupation est effective.	
1.2. La mise en acte du lotissement observée en 2002-2003 : un principe opératoire limpide mais un signe d'alerte, les remises en vente privée	
C.2. Partage et distribution des parcelles, des stratégies de marchandisation et de clientélisme s'affirment.	89
2.1. À Dédougou, la volonté de maîtrise municipale n'écarte pas une logique de compétition chez les demandeurs et des transactions de plus en plus marchandes.	
2.2. À Silmiyiri, village de Sigh Noghin, le déroulement dans le temps montre la mise en place d'un engrenage inflationniste.	
2.3. Au secteur 27 dans l'arrondissement de Nongr' Massom, le favoritisme électoral provoquerait l'explosion de la demande ?	
C.3. Un processus inflationniste paradoxal, il suscite colère et crainte en même temps que fascination et adhésion.	101
3.1. Soif de transparence et saine colère, des associations se fédèrent.	
3.2. Attrait du pouvoir, les élus emportés dans une spirale qui s'affole.	
3.3. De l'envie d'équipement à la découverte d'une source de revenus : les habitants contaminés par des comportements affairistes.	
3.4. Vouloir apprécier les positions quand les catégories s'entremêlent.	
 CONCLUSION	 108

Quartiers non réglementaires : intermédiation, élite de proximité et restructuration urbaine (Maroc)	110
A) INTRODUCTION	111
A.1 Construction des territoires dans les arrangements qui émergent du système politique local	113
A. 2 Lieux et échelles d'intervention	114
- La taille des villes	
- La nature des quartiers	
- Le type d'intervention et la configuration actuelle du quartier	
A. 3 Axes d'étude, outils d'investigation	117
3.1 Territoires et territorialités	
3.2 Formes d'action organisées et émergence de leaders locaux	
B) ETUDES DE CAS	120
B. 1 Hay Errachad (Tiflet)	120
1.1 Le douar Qotbynes et sa restructuration	
1.2 Hétérogénéité sociale et importance de la composition ethnique.	
1.3 Le voisinage et les déterritorialisations créées par la restructuration.	
1.4 Le quartier : appropriations, expressions d'appartenance et mobilisation sociale.	
1.5 Expressions politiques du local	
B. 2 Hay Sallam (Kallito) ; Souk el Arbaa	143
2.1 Voisinage, appropriation et structuration spatiale	
2.2 Fréquentation des lieux, pratiques de la ville et appartenances	
2.3 Mobilisation sociale dans le quartier	
2.4 Expressions politiques du local	
2.5 Le leadership et le rapport à la municipalité	
B.3 Le cas de Lahraouiyine à Casablanca	175
3.1 Evolution spatiale de la périphérie et production de formes d'habitat spécifiques	
3.2 Les relations de voisinage	
3.3 Mobilisation	
3.4 De quelques caractéristiques du cas de Lahraouiyine	
CONCLUSION	197

Changements institutionnels, configurations d'acteurs et dynamiques professionnelles (Maroc)	203
A) DYNAMIQUE DE LA DECENTRALISATION ET ADAPTATION INSTITUTIONNELLE : LE RENOUVELLEMENT DU CADRE POLITICO-INSTITUTIONNEL ?	210
A.1 Croissance urbaine et destructuration des territoires urbains	210
A. 2 Approche historique de l'architecture institutionnelle Urbanisme et aménagement : un encadrement institutionnel qui se construit lentement Une décentralisation en cours : pouvoirs et découpages administratifs	211
A.3. Des problèmes communs aux villes moyennes : présentation des terrains d'enquête.	217
B) SYSTEMES D'ACTEURS ET IMPACTS DE LA DECENTRALISATION	221
B.1 Le niveau technique municipal : un secteur dominé par la gestion des problèmes quotidiens et une autonomie difficile à conquérir.	222
1.1 Les configurations organisationnelles : ressemblances et différences:	
1.2 Les techniciens locaux dans le champ de l'urbanisme : missions, pratiques quotidiennes et profils.	
1.3 Autorité locale et administration municipale : des rapports ambigus entre services rendus et contrôle	
B.2 Le niveau déconcentré : l'affirmation d'acteurs en position dominante qui prend appui sur un bloc de compétences et de contrôle spécialisé.	230
2.1 Les agences urbaines : des acteurs spécialisés en pleine ascension mais arrivés tardivement dans le jeu d'acteurs	
2.2 Les inspections régionales : 10 ans d'incertitudes et d'ambivalence. Un pôle instable.	
2.3 Les services d'urbanisme des délégations provinciales et préfectorales (ou services techniques de la Wilaya) : une perte d'influence et un nouveau positionnement	
2.4 L'intervention des services extérieurs des autres ministères	
B. 3. La maîtrise d'œuvre et les bureaux d'étude privés : la cheville ouvrière des études urbaines et le rôle majeur des architectes	239
B.4 une montée en puissance des dispositifs de coopération « obligée » au niveau local mais des procédures encore standardisées,	239

C) LES OPERATEURS : L'EMERGENCE DE LA NOTION DE PROJET ET L'AFFIRMATION D'UNE INGENIERIE DE PROJET	242
C.1 Nouvelles figures professionnelles et innovations dans le champ de la planification	242
C.2 Nouvelles figures professionnelles et innovations dans le champ opérationnel : Le métier de chef de projet et l'Agence Nationale pour l'Habitat Insalubre (ANHI), Du pionnier au manager.	243
2.1 Démarche de projet, décentralisation, métiers : hypothèses, terrain, constats	
2.2 L'histoire du métier de chef de projet à l'Anhi : du pionnier-militant au manager	
- Le pionnier-défricheur : la figure emblématique	
- " Le conducteur de travaux " ou le métier normalisé	
- " Le diplomate polyvalent ", le transfert des compétences du rural à l'urbain	
- Le chef de projet -manager : autre tentation et autre lieu d'expérimentation	
Conclusion générale	259

