

PROGRAMME DE
RECHERCHE
URBAIN POUR LE
DÉVELOPPEMENT

Action concertée incitative du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, conduite par le Gemdev et l'Isted

Synthèse des résultats

Juin 2004

**L'entre-deux des politiques
institutionnelles et des
dynamiques sociales**

**Mauritanie - Maroc
Algérie - Liban¹**

Responsable scientifique
Françoise Navez-Bouchanine,
Centre national de recherche
scientifique (CNRS),
Université de Tours, France

Equipe de recherche
Agnès Deboulet
Mona Fawaz
Isabelle Berry-Chikhaoui
Abderrahim Hafiane
Madani Safar-Zitoun
Blandine Destremeau
Philippe Tanguy
Naima Lahbil-Tagemouati

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Cette recherche analyse les interactions entre politiques institutionnelles et dynamiques sociales dans le contexte particulier d'urbanisation et d'internationalisation qui caractérise les pays dits « en développement ». Elle tente également de mettre en lumière les enjeux que ces interactions révèlent et de saisir, à des échelles et temps différents, leurs effets sociaux complexes. Elle le fait en ciblant ces interactions dans des contextes où « les » urbanisations - formelle et informelle-, loin de se partager le monde de manière étanche, sont fortement imbriquées et sont au cœur des enjeux de conquête ou de reconquête foncière dans les grandes villes de ces pays.

RAPPEL DES OBJECTIFS ET HYPOTHÈSES

La littérature académique, comme les travaux d'expertise, reflètent, depuis plus de trois décennies, l'enchevêtrement de tensions et accommodements entre d'une part, l'urbanisation volontariste, à la recherche d'un « idéal urbain » et d'une mise à la norme et d'autre part l'urbanisation spontanée. Toutefois, cette même littérature est peu loquace sur les contenus et processus engendrés par ces interactions, en particulier dans les pays concernés par la recherche. Elle est peu explicite quant aux modalités par lesquelles des décisions - d'éviction, de mise à la norme, de modernisation- atteignent, modulent ou manquent les objectifs qu'elles se sont assignés. Elle est également silencieuse sur les effets particuliers de l'internationalisation sur ces tensions et accommodements.

Pourtant, du déguerpissement ponctuel ou des évictions massives justifiés par diverses visions de la « bonne ville », de la nécessité d'un système performant de transport, ou de l'importance de son image dans l'attractivité internationale à la restructuration in site en passant par le relogement ou le « recasement », les interventions de mise à la norme de l'espace urbain offrent de multiples figures de concrétisation et des « variantes » remarquables de la mise en scène de ces tensions ou accommodements qui restent à décrire. Par ailleurs, l'imbrication et la diversité des motifs qui sous-tendent ces interventions fortes sur l'espace contribuent, elles aussi, à cette variété et à cette complexité qui s'ajoutent à ce qu'on peut s'attendre des différences entre pays ou villes, selon les « temps » et événements, les contextes économiques et les considérations politiques locales, nationales ou internationales.

Toutes ces « variations » génèrent selon nous des situations où intervenants institutionnels et habitants se retrouvent dans des « postures » diverses et complexes. Les travaux antérieurs des membres de l'équipe ont établi qu'on pouvait difficilement les « réduire » à la figure, simple et répétitive, de l'opposition frontale ou à celle, toute aussi réductrice, de la soumission fatale dans une représentation d'un rapport de force unilatéralement favorable aux pouvoirs institués. Ils nous ont convaincu que la rareté relative de mouvements sociaux violents ne signifiait pas nécessairement que « rien » ne se passait, mais à l'inverse, ne pouvait pas non

plus suggérer que des pouvoirs « aux mains de fer » étaient capables de museler, sans grande démonstration de force, les contestations exprimées sur ces interventions.

Mais, par ailleurs, ces travaux nous ont conduit au constat de certaines régularités, en termes d'interactions comme d'effets à terme, dans des situations fondamentalement différentes, avec des objectifs et des moyens d'intervention différents, mais réunies entre elles par la question du maintien ou de l'éviction d'habitants résidant au cœur des villes dans un habitat précaire ou vétuste. Dès lors, plutôt que de limiter l'analyse du point de vue des décisions, de leurs résultats attendus ou « évalués » a posteriori sur le terrain, comme le font le plus souvent les travaux qui prennent les politiques pour objet, cette recherche a ciblé l'« entre-deux » de toutes ces interventions en privilégiant l'observation de différents niveaux de lecture des interactions sociales, la compréhension des processus individuels et collectifs d'adaptation ou de résistance aux « situations » générées par les interventions et enfin les modes de légitimation des actions entreprises par les différentes parties.

Toutefois, l'idée qu'il existait sans doute des régularités dans toutes les situations de restructuration ou de réaménagement urbains ne pouvait engager à une démarche unitaire, confondant d'avance toutes les situations.

Il paraissait impératif de différencier au préalable les cas de figure particuliers sur lesquels des hypothèses spécifiques devaient être formulées, en confrontant deux situations a priori très différentes de mise à la norme du tissu urbain.

La première s'inscrit dans une politique de logement social et une perspective d'amélioration affichée des conditions de vie des habitants. Cette approche a été concrétisée par l'analyse d'opérations de ce type menées au Maroc, en Mauritanie, et en Algérie. Les choix opérés ont tenu compte de la diversité interne, elle-même fonction des modalités retenues pour cet apport d'améliorations, la restructuration in situ se distinguant clairement du déplacement vers un autre site.

La seconde tente d'éradiquer ou de réduire ces quartiers dans le but essentiel de dégager les espaces et les localisations nécessaires à la réalisation de grands aménagements jugés nécessaires pour la mise à niveau de la ville. Le cas

particulier des autoroutes, de grands axes intra-urbains ou de grands équipements de prestige a été retenu notamment en raison du caractère reconnu, « légitime », aux yeux de nombreux habitants et acteurs économiques de la ville, de cette substitution spatiale effectuée. Là aussi, toutefois, on a distingué les opérations d'éviction « simples » (Beyrouth, Liban) et celles qui sont couplées à des opérations de relogement (Casablanca, Maroc).

L'hypothèse était qu'on pouvait s'attendre à trouver des différences marquantes dans les « entre-deux » qui caractérisent ces deux grands « cas de figure », et probablement aussi dans certaines des sous-catégories pré-identifiées d'autre part². En effet, les interactions et les processus conduisant à l'exécution des projets offrent probablement des différences significatives, notamment dues à la manière dont elles sont justifiées. Un discours fort et médiatisé sur les objectifs sociaux d'amélioration des conditions d'habitat, comme on le retrouve par exemple de manière récurrente au Maroc depuis l'Indépendance, en Mauritanie depuis les années 80, ou porté, comme c'est le cas en Algérie, par une référence omniprésente au modèle socialiste de développement, ne peut être sans effets sur les comportements des acteurs. Par contre, l'autonomie, la justification du seul processus de modernisation et la proclamation d'un intérêt général autant que les injonctions de mise à la norme internationale n'offrent pas les mêmes argumentations aux stratégies de résistance ou aux revendications des habitants.

Mais les premières enquêtes ont mis en évidence de nombreux éléments croisés ou en écho. Ainsi, les motifs réels qui animaient les acteurs publics porteurs du projet *Haouma Nçara*, à Tanger, étaient-ils si différents de celui poursuivi par ceux qui ont décidé de tracés autoroutiers coupant dans le vif des quartiers irréguliers de Beyrouth ? De même, les tactiques déployées par les habitants face à l'avancée de l'avenue Royale de Casablanca, qui partagent tant de points communs avec l'approche libanaise, ne renvoyaient-elles pas de manière étrange à celles déployées par les habitants de Bachkou (Casablanca) ou de Salé face aux modalités d'amélioration de leurs conditions de vie que leur destinent les acteurs publics ? Il fallait donc maintenir cet intérêt pour les similitudes possibles entre des interventions apparemment fortement distinctes en les plaçant au bon niveau d'analyse qui permettrait de sortir du « tout pareil » ou « tout différent ».

Dès lors, la recherche se devait de prendre la mesure des divers facteurs pouvant « perturber » ou annuler cette ligne de partage esquissée entre ces deux grands cas de figure de l'intervention et d'analyser de manière plus fine les convergences et les divergences entre eux. C'est ce qui justifie d'ailleurs la présentation de ces « trop-brefs » « résultats », qui s'attache en premier lieu à relever les processus et caractéristiques propres aux situations observées - en particulier, les orientations générales et le contexte des « politiques » déployées - et qui tente, ensuite, de relever ce qui semble commun à ces « entre-deux ».

DE QUELQUES CONSTATS SPÉCIFIQUES AUX « CAS DE FIGURE »

L'entre-deux des politiques d'habitat social

Au Maroc et en Algérie, la tradition de prise en charge par l'Etat des problèmes de logement des couches populaires

ou défavorisées est bien assise ; elle peut même être lue comme une sorte de « pacte socio-politique » entre couches au pouvoir et nouvelles couches urbaines pauvres à moyennes. Avec quelque décalage dans le temps dû à une urbanisation plus tardive, c'est également ce type de rapport qui semble se construire en Mauritanie. Mais ces politiques à fort affichage social et à forte justification politique ont également un affichage urbanistique omniprésent. La modernisation, la mise à la norme, l'image d'une « belle ville » font au demeurant plus que justifier les grandes reconfigurations foncières et/ou immobilières entreprises avec plus ou moins de succès dans les villes observées : elles déterminent des alliances objectives entre divers types de « pouvoirs » - technique, politique, financier... - pour contenir, réduire ou éliminer ces « stigmates » que constituent, aux yeux des acteurs publics et des couches aisées, les quartiers précaires, l'habitat « insalubre » ou dégradé. Les degrés d'intériorisation et d'adhésion des habitants à ces mesures présentées pour leur bonheur sont, bien sûr, très variables et ils déterminent sans doute assez largement l'attitude que peuvent avoir ces derniers.

Toutefois, la question des évictions - ou de son contraire apparent, la restructuration urbaine in situ - est intimement liée à des enjeux fonciers, sociaux, économiques et politiques. La prise de conscience de ces contradictions - ou la simple supputation de ces dernières, vu le contexte national ou local - conduit les habitants à afficher des attitudes et à déployer des tactiques dont le décodage révèle plus d'une surprise. Par ailleurs, « la » population n'apparaît comme entité collective que très ponctuellement ; l'hétérogénéité des personnes et de leurs itinéraires et le brassage que réalisent tant l'implantation précaire sur le long terme que le relogement lui-même, sont remarquables en Algérie et au Maroc. Si les cas mauritaniens donnent à penser qu'une certaine concentration communautaire s'esquisse à la faveur des occupations comme des déplacements, l'examen des stratégies d'accès aux « lots » appuierait plutôt l'idée d'une certaine individuation, mais simplement moins poussée, actuellement, que dans les deux autres pays.

Enfin, dans les trois cas, on ne peut que souligner l'impact des interventions antérieures menées par les acteurs publics - au niveau local, le plus souvent, mais de plus en plus au niveau national - sur la construction des références et des attentes, comme sur celles des enjeux - fonciers, immobiliers - et des tactiques de pression ou de négociation. Cet impact touche, au-delà des populations directement concernées par les interventions, une masse beaucoup plus large d'habitants qui tentent d'acquiescer ou de s'approprier les « critères » - spatiaux ou sociaux - leur permettant d'être considérés comme ayant-droit. Cette notion-pivot éclaire d'ailleurs l'ensemble du processus, y compris cette face un peu obscure des négociations et conflits qui peuvent opposer les habitants entre eux.

La désignation du « problème », d'abord formulé en termes spatiaux, - « le » quartier d'habitat précaire, dans les trois pays, avec, en plus, la construction dégradée ou précaire isolée en Algérie - conduit à un véritable « alliage » de mouvements d'attraction dans lesquels il est difficile de distinguer ce qui relève de mouvements « spéculatifs » et de mobilité urbaine ordinaire, et rend particulièrement inappropriée l'analyse du fragment spatial en termes de couche sociale. Les habitants eux-mêmes interprètent d'ailleurs ce mouvement comme une manœuvre des

« riches » pour se cacher derrière les « pauvres ». On aurait pu croire que le nouveau discours sur la pauvreté aurait pu à cet égard modifier sensiblement les modes d'approche des problèmes et l'identification des « solutions » à y apporter. Il ne semble pas que cela soit le cas puisque, par défaut, l'essentiel de la « définition » de la pauvreté passe par la définition des conditions de logement et d'urbanité et donc par l'appartenance à des « quartiers » précaires. Cette absence d'imagination dans la définition des réponses – qui culmine au Maroc avec l'application de l'approche par la « maîtrise d'ouvrage sociale » – tend à prouver, nous semble-t-il, que les motivations d'agir restent totalement guidées par les enjeux urbanistiques, fonciers et économiques liés à la restructuration des centres-villes.

La Mauritanie : Nouakchott ou l'histoire brève d'un rattrapage urbanistique improbable

Nouakchott est une ville récente, qui est devenue, après sa fondation, le point de cristallisation d'un phénomène beaucoup plus massif : le passage d'une société nomade à une société urbaine. Le choix de la création d'une capitale sur le territoire mauritanien remonte à la fin de l'époque coloniale. Plusieurs projets urbanistiques ont été dessinés pour planifier la construction et la croissance de la capitale. Ces différents plans ayant été rapidement dépassés par l'arrivée massive de population, les autorités mauritaniennes s'emploient depuis quelque trente années à en juguler la croissance fulgurante. Un Mauritanien sur trois vit à Nouakchott et l'on estime à 300 000 le nombre d'habitants installés dans des quartiers irréguliers, majoritairement périphériques³. Plusieurs réalités, identifiées par des termes différents, désignent ces « quartiers périphériques » marqués par un habitat précaire ou minimal : les *kebba* (habitat essentiellement précaire, proches des bidonvilles des pays voisins) et les *gazra* (comprenant davantage de constructions durcifiées, plus proches de l'habitat irrégulier en dur). La part des nomades dans la population totale mauritanienne est quant à elle tombée de 75% en 1962 à 6-8% en 2001. Il s'agit donc d'un bouleversement sociétal complet et récent qui se traduit par la brutalité et la violence des changements observés.

Dans ce contexte, la forme spécifique de l'extension spatiale de la capitale procède d'un compromis fragile et instable entre stratégies concurrentes, entre diverses idéologies, entre divers rapports de forces. Même sur une aussi brève période, les changements dans le temps n'ont pas manqué : sur les quartiers irréguliers, les conceptions, approches et stratégies de l'Etat, des sphères dominantes, des populations, et des bailleurs internationaux, ont beaucoup évolué en quarante ans. Il faut ajouter l'importance du nombre d'acteurs qui interviennent dans le processus de production de la ville de Nouakchott. L'absence de hiérarchisation claire des compétences - et donc, l'absence de hiérarchie entre les acteurs - entraîne des décisions contradictoires. De plus, aux compétences mal définies, s'ajoutent les empiètements de certains services - plus hégémoniques, plus avides - sur d'autres, ainsi que des conflits de légitimité à produire la ville. Enfin, la transition brutale à la sédentarité, l'urbanisation rapide et les opérations de déplacement et de recasement semblent avoir généré un appétit foncier généralisé et une compétition forte entre ayant-droit et obligés de toutes sortes, ces deux traits s'étalant au grand jour sans aucune retenue

ni réserve et montrant, par rapport aux autres situations analysées, une brutalité et une violence sans précédent.

L'Algérie ou la persistance du « modèle » socialiste
Les autorités algériennes ont depuis l'indépendance du pays massivement recouru au logement des populations vivant en habitat précaire, vulnérabilisées ou victimes de catastrophes dans les « cités » d'habitat collectif. Cette pratique récurrente et systématique, qui n'a connu que quelques exceptions sans lendemains, ne procède pas d'une politique claire et codifiée au niveau central, ni de stratégies d'interventions locales explicites. Elle semble plutôt procéder de la prégnance d'un modèle égalitariste et moderniste de société et de ville développé lors de la période socialisante : par un effet d'inertie du système administratif, ce dernier reste le modèle correspondant le mieux aux besoins de reproduction clientéliste des élites administratives, mais aussi paradoxalement aux stratégies de reproduction et de survie d'une frange importante des populations urbaines.

En effet, mis à part les premiers tâtonnements « évolutifs » utopistes expérimentés aux lendemains immédiats de l'indépendance, il a fallu attendre 1994 pour assister à un « retour » à la formule de l'habitat dit « évolutif » comme autre alternative de logement pour les populations démunies. Cette formule fut également développée sous son aspect « participatif » dans un programme mené avec la Banque mondiale à partir de 1998. La clôture prématurée de ce programme avant son terme, en juin 2003, est toutefois révélatrice de la difficulté de l'administration algérienne à mettre en œuvre des programmes dont le montage repose sur la concertation et la négociation avec les populations bénéficiaires. Elle met en exergue la difficulté qu'ont connue les acteurs institutionnels à gérer l'intrusion d'un tiers acteur, les populations bénéficiaires, dans le cercle fermé de la production et de la distribution résidentielle. Elle est révélatrice également de l'attrait très fort exercé par le modèle de logement collectif au sein de ces populations elles-mêmes, non seulement du point de vue de ses caractéristiques habitatives mais également du point de vue de la valeur symbolique et marchande qu'il représente dans le contexte urbain caractérisé par des tensions très vives sur le marché du logement.

Le retour observé ces dernières années à la production massive de logements sociaux collectifs par l'État, le recours à la pratique systématique de logement des populations de toutes origines et conditions dans ces mêmes logements collectifs observé dans l'agglomération d'Alger après une pause de près d'une dizaine d'années semble clore définitivement le débat sur la question pour les autorités publiques. Il semble donner raison aux partisans des solutions lourdes traditionnelles qui possèdent pour eux l'avantage indéniable de la rapidité et de l'efficacité au niveau de leur *modus operandi* où l'administration contrôle (ou pense contrôler) de bout en bout le processus. Il semble également rencontrer l'adhésion des autorités locales élues qui trouvent, dans la procédure de distribution mise en place depuis 1998, les conditions idéales pour affirmer leur présence et leur pouvoir. Il semble, enfin, contribuer à redéployer et à réalimenter les stratégies de précarisation qui avaient été mises en place dans le contexte du tout-État des années 70 et 80, et qui avaient fait preuve d'une efficacité redoutable.

Le Maroc : l'oscillation permanente entre désirs de « belle ville » et d'habitat social

Depuis 1956, date de son accès à l'indépendance, le Maroc a toujours conduit de pair une politique d'aménagement urbain poursuivant des objectifs urbanistiques et esthétiques assez élevés et des politiques d'habitat social assez fortes, deux options en continuité directe avec les politiques antérieures. En ce qui concerne l'habitat, l'impulsion connue après la seconde guerre mondiale, notamment sous l'influence d'Ecochard - habitat pour le grand nombre - s'est maintenue et elle a concerné en fait des populations en situations diverses, réunies sous un même principe de résolution des problèmes d'habitat par l'accès à la propriété, devenue un tel modèle national que les plus démunis continuent aujourd'hui à y référer comme seule solution de logement possible. En ce qui concerne plus particulièrement la question des bidonvilles, à côté du plus vieil outil utilisé dans le pays - déguerpissements partiels ou évictions massives - l'histoire des cinquante dernières années semble marquée d'un tâtonnement à la recherche de « la » solution radicale, régulièrement promise par les acteurs publics, relayés par une presse peu critique sur ces promesses.

Dès les années 70, cependant, la question de l'inadéquation entre les politiques d'habitat social en général et les tenants et aboutissants de la question bidonvillose est devenue très visible. Cette pensée critique nationale, très en phase avec les courants internationaux, a conduit à l'idée de remplacer les eradications et les recasements par des restructurations *in situ*. Mise en œuvre dès la fin des années 70, cette approche fera toutefois l'objet de nombreuses critiques pour être assez rapidement rejetée, du fait de la convergence de deux positions nourries de références et d'objectifs complètement différents : celles des architectes et urbanistes, du secteur public comme du privé, relayés par nombre « d'élites », qui considèrent que la restructuration conduit à une bidonvillisation en dur, à une ville sans qualité et à des effets négatifs durables sur l'avenir des villes ; celles des autorités et de la sécurité nationale qui déplorent les difficultés de quadrillage et de contrôle du tissu urbain en cas d'insurrection.

La volonté d'un retour à une politique d'éradication, socialement justifiée par un « recasement » distributeur de « lots », va d'abord se déployer dans les villes moyennes avec un certain succès. Pour les grandes villes, bien que les acteurs publics affichent haut et fort la volonté de faire disparaître de manière définitive ce « cancer », cette « lèpre » totalement en dissonance avec l'image du développement urbain voulu, les opérations de recasement rencontrent de nombreux obstacles.

Celui qui est au cœur de notre problématique peut être résumé ainsi : avec le développement urbain, les bidonvilles ont fini par occuper des positions centrales ou péri-centrales ; les habitants acceptent de plus en plus mal leur déplacement en périphérie, a fortiori lorsque le modèle du déplacement passé - le lot de terrain - est progressivement remplacé par celui du relogement en collectif. Même dans les opérations considérées comme réussies (car au moins réalisées matériellement !), des taux de glissement de population sont enregistrés et l'on attribue aux bidonvillois spéculateurs le noir dessein de multiplier les « bienfaits » prodigués par l'Etat par le procédé de revente/réinstallation en bidonville. Les difficultés que

rencontrent les « déplacés » dans la réalisation de leur unité d'habitation ou dans leur intégration dans des cités périphériques sont pourtant devenues un fait patent et nombre d'acteurs publics reconnaissent en privé l'impasse dans laquelle sont entrés ces programmes.

Toutefois, pour que toutes ces critiques fassent l'objet d'un débat public, il faudra attendre l'arrivée du gouvernement d'alternance en 1998 et le lancement de réflexions, de débats publics et de tentatives de réforme. Ce gouvernement est très vite confronté aux demandes et aux pressions des habitants et des acteurs qui se sont constitués en témoins ou interfaces des premiers. Tous voient dans l'arrivée de ce gouvernement dirigé par un socialiste une occasion inespérée de changement de conditions et de perspectives. Quelques mois plus tard, l'intronisation de Mohammed VI renforce l'impression de changement puisque dès son discours d'investiture, il mettra l'accent sur un des piliers de sa politique, la solidarité et la lutte contre la pauvreté. Il reviendra à deux autres reprises de manière publique sur le problème de l'habitat insalubre (Août 2001 et Juillet 2003) dans une optique un peu différente qui témoigne bien de cette oscillation marocaine entre désir de belle ville légitime et souci d'habitat social.

D'autres raisons expliquent ces tentatives de réforme. La première est liée à l'évolution de la décentralisation, et à l'idée d'une responsabilisation directe des collectivités locales dans le montage et la conduite des projets. La seconde s'explique par la prise de conscience du décalage entre les moyens mobilisables par l'Etat et l'accroissement exponentiel du nombre de « demandeurs » pauvres, qui conduit à la recherche de solutions financières différentes : réduction des coûts et baisse des standards, recherche de moyens de financement - fonds spéciaux, taxe sur le ciment - plus grande mobilisation des bénéficiaires eux-mêmes. C'est ce dernier point qui est au centre de nos investigations. Une des grandes constantes de la politique menée au cours des cinquante dernières années a été le peu de cas accordé à la compréhension des mécanismes sociaux, économiques et politiques impliqués tant dans la formation des quartiers que dans les tentatives de leur résorption, et ce malgré la résistance souvent payante des habitants face à des projets jugés inappropriés. Depuis 1999, l'affichage d'une volonté de changement cible une certaine démocratisation des politiques urbaines, notamment à travers une prise en compte plus visible, systématique et transparente des desiderata des habitants pour obtenir leur responsabilisation. C'est dans ce contexte que l'analyse de l'entre-deux intervient et tente de rendre compte de la complexité du changement : des modifications sur le terrain, certes microscopiques et invisibles, ont précédé l'affichage politique et le débat public. Mais à l'inverse, l'introduction volontaire de méthodes de prise en compte des habitants continue de se heurter aux pratiques habituelles de conception et de mise en œuvre des projets.

Autoroutes et centralité urbaine

A Beyrouth comme à Casablanca, la modernisation du tissu urbain illustre une ambition de revalorisation urbaine et économique visant à renforcer l'attractivité « haut de gamme », voire internationale, de ces littoraux urbains stratégiques. L'avenue Royale de Casablanca, en tant que prolongement de la mosquée Hassan II et nouvel axe structurant de la centralité urbaine, se décrit comme un projet

d'envergure internationale, destiné à valoriser la façade maritime la plus prestigieuse en coupant au travers d'un tissu de faubourg populaire, désormais présenté comme insalubre, dans une perspective de remise à niveau néo-hausmannienne. A Beyrouth, les autoroutes se développent dans des secteurs composés de quartiers irréguliers et de camps de réfugiés, lesquels voisinent avec les lieux les plus marquants de l'internationalisation. Ainsi, la pénétrante de Jnah traverse des quartiers irréguliers mais jouxte aussi l'hôtel Marriott et autres complexes balnéaires, des résidences de standing, et non loin de là, de grands équipements tels que la cité sportive, l'aéroport et maintenant de grands centres commerciaux.

Cette politique s'inscrit, dans les deux cas, dans les investissements dans de grands équipements de transport, qui ont vocation à renforcer et à faciliter la mécanique complexe de la métropolisation ainsi qu'à enraciner davantage le processus de globalisation encore partiel et déséquilibré. Elle rend toutefois cruciale la question du devenir de zones habitées - urbaines ou péri-urbaines - touchées par ces « mises à niveau » et fait émerger de nouvelles références à la justice sociale. A Beyrouth, paradoxalement, les négociations autour des évictions ont été rudes, peu compensatrices, peu transparentes, mais elles ont donné, malgré tout, des droits à des occupants sans titre. A Casablanca, le relogement et ses modalités occupent par contre le devant de la scène dans un contexte où les populations sont déplacées d'un quartier ancien au cœur de la métropole vers une cité nouvelle, dans une commune périphérique faiblement urbanisée.

Beyrouth : L'Etat libanais n'a jamais joué le rôle d'Etat providence et a encore moins déclaré sa volonté de le faire. Même à l'heure de l'indépendance en 1942, aucune promesse de politique sociale n'a été formulée et, à l'exception de quelques petites déclarations après les violentes irruptions de 1958 et de 1975, l'Etat libanais a continué à s'en tenir à cette attitude. C'est cette même position qui marque les diverses politiques dites de « reconstruction » depuis la fin des combats civils où la majorité des fonds sont investis dans des larges projets d'infrastructure visant à redorer l'image du « Liban d'autrefois » qui pourrait repositionner sa capitale, Beyrouth, sur l'échiquier des villes internationales.

Bien que le Liban soit en principe une république démocratique, la relation entre l'Etat et le citoyen au Liban est loin d'être directe ou structurée. À part le vote -souvent contesté-, il n'existe aucune structure formelle de participation ou de redevabilité. Dans leur relation avec l'Etat, les citoyens comptent essentiellement sur deux types de canaux : les réseaux sociaux qui les rattachent à des acteurs publics et les partis politiques⁴ qui depuis la fin du conflit civil (1975-1990) jouent de facto le rôle de médiateurs entre les citoyens et l'Etat.

L'entre-deux libanais doit être également considéré dans le contexte des autres politiques dites de « reconstruction » qui ont marqué les quartiers irréguliers. Elles ont d'abord engendré, surtout entre 1993 et 1996, une forte montée de la spéculation foncière et des prix des terrains. La quasi-absence de taxes foncières et de restrictions sur cette spéculation favorise une montée en flèche des prix des terrains, ce qui limite la mobilité résidentielle et renforce l'attraction des quartiers informels où les logements sont

moins chers. Beaucoup de projets de reconstruction déplacent des populations pour qui l'unique alternative résidentielle est l'installation dans les quartiers irréguliers. Ces déplacements sont d'autant plus marquants qu'ils prennent le relais d'une longue histoire de déplacements forcés durant la guerre civile.

La lecture des projets autoroutiers, marquée par l'expérience collective des résidents du quartier, se fait essentiellement à travers un regard communautaire. Pour les résidents de confession shi'ite de la banlieue-sud de la capitale et pour les partis politiques qui les représentent (*Amal* et *le Hizb'Allah*), la menace de l'autoroute est intégrée dans l'historique de leur relation avec l'Etat. Ils y voient une continuité avec leur lecture confessionnelle des politiques publiques libanaises d'avant-guerre : les ayant marginalisés dans la sphère publique, elles chercheraient toujours à les exclure de la ville. Cette même lecture communautaire est perceptible chez les divers partis politiques qui ne se cachent pas de vouloir conserver les populations sur place, puisque la concentration actuelle de groupes confessionnels (les Shi'ites) ou ethniques (les Arméniens) facilite leur contrôle des populations et augmente leur poids politique. Enfin, la lecture des projets se fait à travers les relations de classe, les habitants de ces quartiers se percevant comme exclus des facilités d'accès à la ville telles que les autoroutes qui sont destinées aux populations les plus mobiles donc favorisées.

Casablanca : Les enjeux liés à la reconquête de la centralité et au rayonnement international sont au cœur du projet de l'avenue Royale. Par comparaison avec ce qui peut se produire dans d'autres grandes villes, s'ajoute ici une dimension fortement symbolique puisque la pièce maîtresse du nouveau dispositif de centralité urbaine est la Grande Mosquée Hassan II, projetée par le roi Hassan II lui-même. Un projet de « reconfessionnalisation » de Casablanca vient donc en quelque sorte doubler les objectifs de restructuration de la centralité et de réaménagement urbanistique et sécuritaire très inspiré par les démarches hausmanniennes, souvent explicitement citées comme référence par les acteurs publics. Cette reconfiguration urbaine implique, outre l'avenue Royale, l'aménagement de la corniche sur laquelle la grande mosquée est édifiée et qui accueillera des activités touristiques et de loisirs, des bureaux, commerces et services ainsi que des logements de standing. Elle revêt également une dimension économique forte situant Casablanca dans un rayonnement international et conférant au projet un objectif de renforcement des logiques métropolitaines.

Mais la spécificité de ce projet réside aussi dans sa dimension sociale, très présente, quoique de manières diverses, dans sa conception, dans sa mise en oeuvre, et dans les discours qui le légitiment. L'accent mis sur l'opération de relogement des habitants dans des quartiers d'immeubles collectifs neufs, l'affichage fort du bénéfice que représenterait l'accès des actuels locataires, bénéficiant eux aussi de l'accès à la propriété dans leur nouvel habitat, la dénonciation - en fait, l'exagération - des conditions de vie et d'habitat insalubre de la médina extra-muros et enfin, quelques actions dites d'accompagnement social des ménages déplacés sont les éléments qui distinguent clairement ce projet de ceux observés à Beyrouth. L'ensemble de ces éléments inscrit bien le

projet de l'avenue Royale dans le contexte socio-politique marocain et dans l'histoire des politiques urbaines de ce pays. A maints égards, les constats relevés ici rejoignent en effet sur de nombreux points ce qui est relevé pour les opérations de résorption. Les similitudes de processus, de temporalités et de réalisations effectives montrent bien les difficultés rencontrées par la réalisation de projets impopulaires, en raison de leurs conséquences d'exclusion sociales, économiques, symboliques, bref d'atteinte à « l'urbanité » concrète des populations touchées, y compris dans un contexte où personne ne songerait à contester ouvertement le bien-fondé de cette décision royale.

En termes de réalisation, loin de la « microchirurgie urbanistique » souvent affichée au début du projet, la rénovation urbaine projetée concerne aujourd'hui quelques 60 000 personnes résidant dans un périmètre déclaré d'utilité publique (cinquante hectares). Toutefois, au regard des étapes projetées en 1989, on constate qu'en 2003, la première phase des travaux n'est toujours pas aboutie en raison de la résistance des propriétaires, laquelle a finalement conduit à la décision d'opérer des destructions par îlot sans attendre l'ensemble des départs. Cette dernière « option » constitue sans doute un nouveau virage dans un processus où, au-delà des apparences immobilismes des parties en présence, dominent des ajustements et des négociations davantage marqués par leur caractère feutré et tactique que par l'opposition ou l'imposition violentes.

DES ÉLÉMENTS DE CONVERGENCE - PARTIELLE OU TOTALE - ENTRE CAS DIFFÉRENTS

L'essentiel des convergences portant sur l'« entre-deux » concernent les effets des décisions - ou simples effets d'annonce - des acteurs publics sur les acteurs locaux ; ceux des comportements de ces populations et acteurs locaux - de résistance, de contournement, d'adhésion partielle ou relative... - sur les décisions publiques, les temps d'arrêt ou inflexions connus par les projets et les fréquentes mises à profit de ce « flou » par les acteurs publics ou leurs réseaux agissant à titre privé. Elles mettent en évidence, par la même occasion, le caractère éminemment processuel, mouvant, incertain... qui caractérise cette mise en œuvre de « décisions » pourtant présentées comme irréversibles et inévitables. Elles permettent enfin de prendre la mesure de la circulation des modèles et des ordres de légitimation dans les projets ou politiques touchant les quartiers informels ou dégradés, cette circulation s'entendant ici de l'international au national et au local.

Pouvoirs, décisions, visibilité : d'autres « entre-deux »

Un des points les plus convergents - et un peu hors champ initialement délimité - réside dans certains traits qui caractérisent les décisions ou, plus exactement, les décideurs. Les différentes situations sont en effet marquées par la multiplicité des pouvoirs de décision et par l'incertitude, comme l'opacité, qui découlent de cette situation. Mais d'autre part, cette multiplicité est une des explications de la difficulté que nous avons à opposer un Etat ou des décideurs publics clairement identifiés à des masses atomisées d'habitants pauvres qui n'auraient d'autre issue que de se plier aux exigences. Elle constitue un trait commun à tous les cas examinés, avec des degrés

de sophistication variables en fonction de l'urbanisation, pour l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie, et du type de structuration politique, qui distingue sur ce point le Liban des trois autres pays. Elle concerne le pouvoir de l'Etat lui-même, divisé en compétences sectorielles, qui n'ont pas nécessairement les mêmes « visions », ou dont la tendance, face à la complexification de la vie urbaine, est à la création d'agences spécialisées, d'institutions transversales ou de comités ou commissions. Il faut y ajouter les pouvoirs élus qui, même lorsqu'ils sont ouvertement écartés des décisions, n'en ont pas moins un poids indirect et des réseaux d'action qui jouent à plein dans le processus de déclinaison des « projets ». Ces deux premiers niveaux se caractérisent par ailleurs par des confusions fréquentes entre intérêts privés et publics, qui ajoutent à l'incohérence. Enfin, l'irruption des OI, des ONG ou autres organes émanant de l'internationalisation ont fait une « entrée en scène » dont les conséquences matérielles et immatérielles sont perceptibles.

Cette multiplicité conduit donc à une certaine opacité des décisions telles que peuvent les « lire » ou les anticiper les habitants et sur laquelle nous revenons au point suivant. Elle alimente aussi les tactiques et stratégies des habitants et acteurs locaux qui font ainsi l'apprentissage des ressources offertes par une certaine pluri-instancialité. Mais nos observations montrent aussi qu'elle nourrit un « entre-deux » qui ne faisait peut-être pas partie de nos objectifs directs - puisque nous guettions en priorité l'interaction avec les pratiques habitantes - mais dont la mise en évidence est d'un intérêt indéniable.

Qu'y a-t-il donc dans cet « entre-deux » engendré par la multiplication des pouvoirs ?

- Ce qui peut paraître décision affichée représente en fait souvent la décision d'un type d'acteur. Or, les pouvoirs ne sont souvent ni coordonnés, ni surtout « hiérarchisés » comme les concernés voudraient bien le croire ou le faire croire. Quand ils le sont et qu'une hiérarchie apparaît comme indiscutable - le cas du roi au Maroc -, la mise en œuvre des « directives » par les niveaux inférieurs de pouvoirs est confrontée à la concurrence, à la désorganisation voire aux conflits de référence ou de motivation qui animent ces niveaux.
- Cet entre-deux est également habité par des « chercheurs de rente » de tous genres, dont des acteurs publics éminents agissant pour leurs intérêts privés ou pour leur clientèle. Ce constat n'a rien de neuf ; ce que tente d'apporter la présente recherche, c'est un éclairage sur les effets sociaux de ces imbrications et d'une opacité générée, non pour des raisons de haute politique, mais pour des profits matériels ou symboliques privés.

Cet entre-deux met enfin en évidence l'importance des « événements » et des calendriers politiques sur les marges de manœuvre par les acteurs publics, ce qui contribue à éclairer certains revirements de posture de ces acteurs, a priori difficilement compréhensibles par rapport à la logique de projets.

Information et circulation de l'information sur le projet

L'information apparaît dans tous les cas comme une denrée rare, stratégique, mais relativement périssable, et donc incertaine. Le premier constat concerne la réticence des acteurs publics à donner de l'information, ou en tous

cas, une information complète, détaillée et élargie sur les interventions. Les raisons de cette réticence sont toutefois différentes, dans le temps ou selon les sites observés. Dans certains cas, la réticence provient d'expériences antérieures de blocage ou de débordement, et l'information (sur la liste des ayant-droits, sur le produit offert, sur les conditions d'accès) est utilisée comme moyen stratégique de maintenir la population dans l'incertitude et la crainte qui l'amèneront à accepter plus facilement les propositions qui lui seront faites. Dans d'autres cas, toutefois, et en contradiction avec l'affichage formel du projet « ficelé » où tout est « prévu », c'est l'absence de maîtrise des modalités de mise en œuvre et l'incertitude sur le montage et/ou sur la mise en œuvre qui conduisent à ces carences d'information. On notera que l'incertitude à laquelle les acteurs publics sont, dans ce cas, eux-mêmes confrontés ne les conduit toutefois à engager ni études d'impact ni évaluations ex ante. Enfin, dans d'autres cas (tracés, potentialités différentes des sites ou des produits, moyens incitatifs divers), c'est la possibilité de monnayer –ou de tirer des bénéfices sociaux ou politiques– de l'information qui explique cette réticence.

Le deuxième constat, c'est la **difficulté pour les habitants de distinguer les « rumeurs »**, dont bruisent tous les quartiers étudiés, et les informations « justes ». Cette difficulté vient en priorité du fait que l'information, finalement jugée bonne à diffuser par des acteurs publics⁵, est émise comme si elle tombait en terre vierge, sans tenir compte des informations antérieures qui ont circulé et surtout sans prise en compte des anticipations, signes et interprétations par les habitants, qui ont tenu lieu jusque là de quasi-information. On comprend que le temps long qui s'étale entre l'annonce et la mise en œuvre accroît la difficulté de « reconnaissance » d'une information « juste ». Plus ou moins au courant de ce à quoi ils pouvaient s'attendre, les habitants, de Beyrouth à Nouakchott, disent tous leur étonnement et l'effet de surprise qu'a constitué le « passage à l'acte » des autorités (destruction, arrivée des bulldozers, ouverture de voies...). Cette difficulté est d'autant plus grande que dans la plupart des cas étudiés, la recherche d'information active reste limitée. C'est peut-être toutefois ce qui semble faire la différence dans le temps ou entre sites; les habitants se mettent en effet à la recherche active des informations⁶, soit par leurs réseaux sociaux pris comme « interfaces » avec ce qu'ils pensent être les sources de décision soit en recourant à des acteurs jugés neutres ou bienveillants à leur égard (services techniques ou ONG par exemple).

Mais c'est dans ce contexte là qu'apparaît clairement une troisième caractéristique, **c'est l'enjeu que constitue cette information** qui, de manière assez consistante, écarte les plus faibles, les moins intégrés, ou les moins contestataires. Cet enjeu est principalement perceptible entre habitants du même espace, entre eux et les « outsiders » qui cherchent à s'insérer parmi les ayant-droits, et enfin, entre eux et leurs élus ou les petits échelons de l'autorité locale de tutelle⁷.

Les attentes et représentations des populations concernées

Ce point est un des plus difficiles à synthétiser pour deux raisons. D'abord parce que les attentes sont fluctuantes et qu'elles peuvent évoluer, en cours de processus ; on peut alors, pour chaque cas, trouver une logique d'évolution, mais qui est plus difficile à découvrir pour l'ensemble. Ensuite, parce que les attentes par rapport au « projet » dépendent totalement de la connaissance que les gens en

ont, ainsi que du degré de certitude sur les informations dont ils disposent. C'est ainsi qu'il est, à la limite, plus facile, (au moins pour les trois cas du Maghreb), d'énumérer les attentes à l'égard des acteurs, publics ou autres, qu'à l'égard du projet lui-même. On s'en tiendra donc ici à quelques éléments centraux.

Par rapport à la question apparemment centrale –rester ou partir –, on constate que la position des populations, y compris dans les cas extrêmes observés à Beyrouth, n'a rien de si unanime qu'il paraît au premier abord, alors même que le refus de partir est momentanément affiché avec force et collectivement. Le refus de se déplacer n'est donc ni clair ni constant. A Beyrouth comme à Alger ou Casablanca, on peut mettre en évidence la diversité des attentes et notamment, des habitants qui ont déjà parié sur le départ et l'ont intégré dans leurs stratégies. En ce qui concerne les projets de relogement, en croisant les attitudes actuelles de certains habitants de Nouakchott avec ce qui semblait la règle au Maroc jusqu'aux années 90, on peut faire l'hypothèse que le refus de partir n'est pas lié au seul éloignement en périphérie mais au différentiel de qualité et d'urbanité entre site d'accueil, réel ou attendu, et quartier actuel, voire, au-delà, à la place symbolique occupée par ces sites dans l'échiquier urbain ou aux possibilités de mobilité sociale offerte par le déplacement. Cette hypothèse peut être étendue au cas libanais puisqu'on y enregistre des itinéraires qui avaient anticipé le déplacement. Il faut ajouter à cela que la satisfaction due au changement résidentiel et à une certaine mobilité sociale qui l'accompagne est présente à l'arrivée, comme le montrent de manière convergente les projets à Alger, Tanger, Casablanca ou Nouakchott. En anticipant sur le point suivant, cela pose de manière claire la question de l'utilisation tactique du refus de partir pour « faire monter les enchères » et négocier des conditions plus favorables de transfert.

L'autre aspect concerne les attentes à l'égard des acteurs dont leur sort dépend.

Les cas libanais se distinguent ici nettement des autres en raison des spécificités déjà évoquées. Tous les autres cas observés ont en commun de faire apparaître des attentes plus ou moins structurées et plus moins pressantes à l'égard d'un Etat, au minimum bienveillant, acteur d'une justice re-distributive, qu'on peut tenter d'amener à cette posture, s'il ne l'a pas, en recourant aux réseaux privés pour le mobiliser, le sensibiliser, se rendre visible à ses yeux. Mais l'Etat est en même temps perçu comme quelque chose de dangereux et le recours à un vocabulaire violent, se référant souvent aux conflits en cours, sont utilisés pour désigner les quartiers déplacés, ou ceux qui ont fait l'objet d'une intervention de mise à la norme musclée, (« ils nous ont jeté », Kosovo, Bangladesh) ou pour désigner ceux qui ont osé défier l'Etat en s'installant à la faveur d'événements politiques divers (Saddam, Tchichène)...

Quant aux autres acteurs, ils offrent moins de consistance dans les différentes attentes observées. A vrai dire, il semblerait que les habitants n'en attendent, en toute éventualité, que des alliances tactiques et ponctuelles, à la limite de l'instrumentalisation. On peut même déceler une certaine indifférence à l'égard de nouveaux acteurs (ONG, ou bureaux d'étude, comme cela apparaît par exemple dans le cas de Marrakech) jugés un peu hors

jeu et dont il ne semble pas que les habitants attendent réellement quelque chose. Les élus occupent toutefois une place à part dans ce concert qui réintroduit des similitudes entre les différents cas. Marginalisés par les décisions des acteurs publics ou critiqués pour la stricte recherche de leur intérêt privé, les élus sont néanmoins considérés comme des intermédiaires précieux -Algérie, Maroc et dans un moindre mesure Mauritanie - voire comme les seuls défenseurs possibles contre les exactions, comme c'est le cas au Liban où cette relation privilégiée est encore renforcée par le caractère communautariste du vote.

Les rapports de forces, les stratégies et/ou négociations

Les rapports de force sont très variables selon les projets, mais aussi selon les moments et les comportements des habitants. Notons d'abord qu'on ne rencontre guère plus de concertation que d'information en amont et que même la procédure d'enquête publique, qu'on pourrait attendre dans le cas des passages d'autoroute, est assez largement absente. Quant à l'introduction de la « participation », elle mériterait à elle seule un rapport de recherche tant les conditions, contraintes et limites qui accompagnent sa (timide) mise en oeuvre handicapent dès l'amont les possibilités réelles de prise en compte⁸.

La question des négociations en cours d'intervention et des stratégies destinées à faire valoir les intérêts des habitants au fur et à mesure des « étapes » du projet revêt donc une importance essentielle. Les registres de mise en oeuvre, pour la plupart des acteurs publics, vont de l'imposition par la force, à la conviction (actions de sensibilisation à la qualité de l'opération par exemple) ou à la négociation, en passant par divers moyens détournés, stratégies ou « ruses », alternance de « carotte » et de « bâton ». Dans certains cas, on assiste même à l'orchestration des contradictions entre discours et actions sur le terrain, lesquelles mettent les habitants en position d'incertitude totale, voire d'angoisse sur leur sort. Mais la méthode semble, au fond, revêtir beaucoup moins d'importance que la réalisation de l'objectif, ce qui pousse à s'interroger, encore une fois, sur les motifs réels, cachés ou secondaires des interventions. Quelle que soit la situation, nos observations convergent toutefois sur l'abondance des réactions, tentatives de négociations tactiques, stratégies, « dominées » ou au contraire autonomes, voire des ruses⁹, que les habitants et les acteurs locaux développent pour résister à l'éviction, pour améliorer leurs conditions d'habitants, pour maximiser ou monopoliser un bienfait accessible, voire pour anticiper –parfois à tort et à travers, mais parfois très judicieusement– sur les décisions qui vont être prises. Les compétences et ressources mises à contribution sont multiples, et varient en fonction des cas, mais on peut noter que l'information sur le projet et les différents acteurs qui le portent ou y sont impliqués, la connaissance des expériences vécues par d'autres, la capacité de saisir le moment tactique et l'existence de réseaux sont les éléments mobilisés, de manière gagnante ou perdante d'ailleurs.

Un deuxième constat concerne **les déterminants qui favorisent, ou à l'inverse, pèsent sur les tentatives de négociations ou stratégies**. Ces dernières ne sont jamais menées au hasard. La notion d'opportunité - politique ou événementielle - est évidemment essentielle pour comprendre les comportements des acteurs, lesquels vont de l'ajustement aux exigences, à la résistance plus ou

moins ouverte, en passant par des postures d'attente d'une meilleure opportunité. Mais la compréhension de l'enjeu et les multiples supputations qu'ils peuvent faire à cet égard, à partir des caractéristiques foncières et urbaines - localisation, environnement -, ou à partir d'indices interprétés - et on comprend l'importance et l'ambivalence des « passeurs » que peuvent constituer les ONG, les associations, les élus voire les agents recenseurs ou les techniciens dans cette traduction - constitue un autre déterminant du déploiement de tactiques ou de stratégies. Enfin, au-delà de ces éléments, la compréhension des « jeux » des acteurs et une classification provisoire de ces derniers (entre bienveillants et malveillants¹⁰) ouvre, en l'absence d'autres éléments plus indicatifs, **à la tactique d'essai et erreur**, où les acteurs « testent » leurs marges de manoeuvre et construisent à petits pas tantôt les formes propres de leur résistance, tantôt les lignes de négociations qui vont conduire - et chacun semble le pressentir - à une adhésion sous conditions, mais explicite¹¹.

Un troisième constat concerne **la forme que prennent les négociations et stratégies**. Les stratégies collectives existent mais restent ponctuelles dès lors qu'elles ne sont pas relayées, portées à bout de bras ou instrumentalisées par les élus, les associations ou les leaders d'opinion. Même dans ce cas, elles paraissent marquées d'une certaine fragilité. Le Liban fait ici un peu exception en ce qui concerne les élus, omniprésents et omnipotents, grands orchestrateurs de réactions collectives plus « construites », mais dont les stratégies politiques peuvent aller à l'encontre des intérêts des habitants¹². Une partie de l'énergie de certains acteurs publics ou privés éminents semble par ailleurs vouée à entamer les ententes ou mouvements collectifs, à en empêcher la constitution ou à les susciter eux-mêmes pour les instrumentaliser.

Paradoxalement, les stratégies collectives semblent avoir un peu plus de consistance et de durée quand elles s'inscrivent dans un rapport de forces, voire dans un clivage ou une réelle opposition interne au quartier (anciens et nouveaux, propriétaires et locataires, affiliés de tel parti ou de tel autre, « urbains » ou « ruraux », d'origine ethnique ou régionale différente...). Offrant alors une plus grande surface de manipulation par les acteurs extérieurs, elles semblent annihiler toute tentative de structuration.

Quant aux stratégies individuelles, elles peuvent être concurrentes ou substitutives. Sous-tendues par un même objectif - maximiser les bénéfices potentiels ou minimiser les effets négatifs -, elles entretiennent avec les stratégies collectives des rapports très variables. Un des points communs aux différents cas est l'augmentation des stratégies concurrentes quand la matérialité du projet se confirme : menée dans les conditions de rapidité ultime que nous avons soulignées plus haut, la mise en oeuvre bouscule ainsi les positions collectives et peut ouvrir à des surenchères individuelles payantes pour les uns, catastrophiques pour les plus démunis ou les plus vulnérables.

Les ordres de légitimation mobilisés par les acteurs

Comme on pouvait s'y attendre, pour appuyer leurs décisions, leurs modes de faire, leurs stratégies, les différents types d'acteurs recourent à des ordres de légitimation qui offrent plus de divergences que de recoupements. Du côté des acteurs publics, les caractéristiques de la « belle ville » montrable et les exigences d'un urbanisme moderne

le disputent aux notions plus catégoriques d'intérêt général, de développement, d'impératif de l'internationalisation. Il n'est pas rare que les notions d'hygiène et de sécurité¹³ soient également mobilisées. La solidarité et la lutte contre la pauvreté sont d'apparition plus récentes, mais semblent avoir offert aux défenseurs des politiques de logement social de nouveaux ordres de légitimation inespérés. Toutefois, le recours à ces différents ordres, souvent mobilisés en même temps, soulève de nombreuses questions en raison des contradictions qu'ils ne tardent pas à générer au moment du passage à l'action.

Du côté des habitants, différents ordres sont également mobilisés et ils peuvent varier selon la phase du projet. Les histoires collectives de l'occupation des lieux comportent de fortes dimensions de rattachement au site : les liens divers - allant de droits traditionnels sur le foncier à une histoire particulière du lieu, ou à des liens privilégiés entre un ancien propriétaire et les habitants -, l'ancienneté de l'occupation et la mise en valeur du lieu, voire la fonction de « gel foncier » qui permet aujourd'hui à d'autres acteurs de valoriser à faible coût le sol qu'ils occupent¹⁴ constituent un des principaux piliers de la légitimation. La question centrale est ici celle de la remise en cause de l'« illégitimité » de leur installation qui est soit ouvertement discutée ou niée, soit renvoyée à des causes qui les absolvent totalement ou partiellement¹⁵.

Un deuxième ordre majeur, retrouvé dans tous les cas observés, concerne l'équité ou la justice sociale. Les références et justifications qui donneraient droit à l'équité ou à la justice vont puiser à divers registres allant de l'appartenance à la communauté nationale (être mauritanien, ou marocain) à la communauté humaine universelle (apparition des notions de « droits de l'homme » et de démocratie) en passant par les droits reconnus que concède l'usage. Mais d'autres faits d'appartenance peuvent être mobilisés, notamment la revendication d'appartenance à l'urbain, ou à la modernité qui doivent être des progrès partagés, ou le fait d'avoir lutté comme les autres pour l'Indépendance (Algérie, Maroc). Enfin, cette revendication de justice s'appuie également sur l'instrumentalisation des référents qui ont été mobilisés par les acteurs publics, et/ou par les organisations internationales, la plus commune aux différents étant la lutte contre la pauvreté. On notera que la définition des termes de cette équité est parfois un peu particulière, lorsqu'elle se cale sur les abus, l'incivisme ou le trafic d'influence dont les habitants créditent soit les acteurs publics eux-mêmes soit divers acteurs privés.

Contrairement à ce qu'on aurait pu imaginer, l'opposition entre les ordres de légitimation des acteurs publics et des habitants est relative et nuancée : la circulation des « ordres » de légitimation, mis en œuvre ou instrumentalisés de diverses manières, constitue à cet égard, un des éléments les plus révélateurs de l'exploration de cet entre-deux. La pauvreté et la démocratie sont de toute évidence ceux qui circulent le plus. D'autres « circulations » illustrent ce constat. Nous en retenons deux qui ne sont pas toujours explicites mais qu'on lit en filigrane dans l'ensemble des cas. Le premier concerne la discussion voire la remise en cause de la notion d'intérêt général telle que servie dans les discours publics. Les intérêts particuliers des couches pauvres, qui représentent un poids quantitatif dominant, ou la colonisation de cette notion au profit - privé - des acteurs publics sont alors mobilisés pour contester les décisions

qui affectent les habitants, voire comme argument de négociation. La capitalisation économique que représente leur logement et le travail de développement urbain que l'auto-développement de leur quartier a réalisé sont alors présentés comme une partie de la réponse aux défis de l'urbanisation que les seuls acteurs publics auraient été incapables de fournir.

Des « projets » et « politiques » urbaines ?

Un dernier résultat nous paraît commun et important. Les « interventions » qui touchent les espaces dégradés ou illégaux procèdent davantage de la temporalité longue et des chemins chaotiques que de l'idée de « projet » ou de politiques « rationnelles » : un processus fait d'étapes claires qui se dérouleraient, sauf quelques accidents de parcours, selon des schémas concepteurs établis en amont. L'insistance des acteurs publics, mais également des cadres techniques, à se raccrocher aux documents fondant ou justifiant leur démarche (schéma directeur, politique de lutte contre la pauvreté, plans d'aménagement ou de circulation, projet d'habitat « ficelé » etc..) constituent dès lors un vrai paradoxe qui soulève des questions de fond auxquelles nous n'avons pas de réponse tranchée. Deux réponses majeures sont en effet possibles. La première réponse est politique et elle renvoie à la volonté de légitimer des actions où les intérêts privés, fortement imbriqués aux intérêts publics, pourraient, autrement, être beaucoup plus crûment visibles aux yeux de populations plus nombreuses et entraîner dès lors des actions violentes de protestation. Ces intérêts leur sont certes déjà visibles ; les présomptions de corruption, de prébendes et de passe-droits font l'objet de maints commentaires non dépourvus, d'ailleurs, d'ambiguïté, mais tout cela reste un peu flou et souvent sans « preuves » réelles. L'autre réponse est davantage liée à la résistance technique et esthétique des professionnels de l'espace.

Malgré l'inaboutissement ou les échecs rencontrés par ces opérations de mise à la norme en total décalage avec la ville réelle, ces derniers seraient dans l'incapacité de modifier leurs routines d'intervention. Les projets « ficelés » et figés, où l'amont régit l'aval, resterait aussi la seule manière de ne pas remettre en cause tout l'édifice conceptuel de la planification et de la projection urbaines. On peut d'ailleurs penser que ces deux réponses coexistent sans doute dans nombre de cas, les positions des professionnels étant alors purement et simplement « instrumentalisées », avec ou sans leur consentement, par les politiques et par les intérêts privés. ■

1. Synthèse rédigée par F. Navez-Bouchanine à partir de l'ensemble des contributions.
2. Ce qui a logiquement conduit à recourir à plusieurs « terrains » différents au sein des mêmes « cas de figure ».
3. Ou qui l'étant au départ, sont devenus péri-centraux avec l'extension de la ville, déclenchant des appétits de reconquête foncière auxquels des projets récents tentent –vainement ?- de s'opposer. C'est notamment le cas de l'actuel projet urbain porté par la Banque Mondiale.
4. Il s'agit de Amal et du Hizb'Allah dans la banlieue sud-ouest de la capitale (donc les trois quartiers étudiés dans ce rapport) et le parti Tachnak dans Borj Hammoud (voir annexe T. Khayat au rapport final).
5. Il convient ici de souligner à quel point certains acteurs publics, convaincus des nécessités de réforme, tentent de faire à leur niveau le maximum d'action d'information voire de concertation.
6. Qu'on va jusqu'à qualifier « d'activisme informationnel » dans le cas algérien.
7. Les premiers parce qu'ils ont tout intérêt à maintenir sur place leurs « électeurs », les seconds, la ressource que représentent les divers « bakchich » mobilisables.
8. Ce point est particulièrement bien illustré par l'étude de cas de la mise en oeuvre d'une identification sociale participative à Marrakech
9. Et explicitement revendiquées comme telles
10. Encore une fois, nos observations permettent de distinguer des positions sensiblement différentes, à l'égard des problèmes de mise à la norme ou d'amélioration du logement, chez les acteurs publics comme privés.
11. Ce qui ressort clairement des cas marocains, libanais ou algériens, où la résistance n'a pas pour objet le maintien sur place mais el départ aux meilleures conditions. Ce cas de figure n'a pas été rencontré en Mauritanie sans doute pour des raisons de moindre légitimité ressentie, on y revient plus loin.
12. La distinction entre stratégies politiques et intérêts privés mériterait toutefois d'être approfondie pour ce type d'acteurs. La négociation par le parti politique Tachnak d'un auto- pont dans le quartier Bordj Hammoud à Beyrouth manifeste la double crainte de dissolution de la communauté arménienne et de perte d'un électorat dont le bénéfice privé est évident; en cela, les manigances dont les habitants de Bachkou, à Casablanca, accusent leur député font écho aux critiques des habitants de Bordj Hammoud.
13. Pour les habitants eux-mêmes, il ne s'agit pas ici de la sécurité urbaine, celle-ci n'apparaissant qu'en filigrane, rarement en explicite
14. Une revendication d'une sorte de droit de préemption résultant de leur long usage est même avancé par exemple à Bachkou, Casablanca.
15. C'est en particulier le cas de populations qui ont été amenées là où elles sont par les pouvoirs publics eux-mêmes ou en tous cas avec leur consentement.

SUMMARY

In this research we have attempted to avoid the reductionism which results from analysis of urban policies and projects that focuses solely on institutional actors and fails to ascribe an active role to inhabitants and local actors. The research was conducted in four countries which differ as regards urbanization and public policies, but which are all characterized by an "authoritarian" style of government. It places these countries in a context in which major urban issues and the processes of land reclamation and/or the upgrading of urban centres which stem from them are becoming internationalized. It analyzes the interactions between institutional policies and social dynamics by targeting situations in which informal or formal urban planning activities, far from being separate, are very much interwoven.

By reconstructing projects and policies, from their inception to their implementation (or non-implementation), the research also compares two types of upgrading which seem at first sight very different: the displacement of individuals to rehouse them under better living conditions and straightforward eviction for major improvement works (motorways, major urban roads).

In spite of the differences – between countries, policies and projects – which are clearly shown by the case studies, applying a common analysis framework (that considers information flow, representations and expectations, battles of wills and negotiation and orders of legitimation) reveals some important similarities. The most obvious of these involve the ability of this interaction to produce the unexpected, in spite of a display of irreversibility and rationality in the early stages. The representations of "decision-makers" and the other parties, frequently initially represented as clear-cut, are not so different from each other and exhibit similar variability and evolution. Lastly, there is a considerable amount of transfer between different actors with regard to models and orders of legitimation. Our research also reveals some factors that can breath fresh life into such issues as the link between knowledge about social processes and the development of projects that will have an impact on space in general and on "models" that target deteriorated or illegal spaces in particular.