

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

**Maroc - Burkina Faso**

Responsables scientifiques

**Aziz Iraki,**

Institut National d'Aménagement  
et d'urbanisme (INAU), Maroc

**Michèle Jole,**

Institut d'urbanisme de Paris (IUP), France

Equipe de recherche

**Liliane Pierre**

**Pascale Philifert**

**Emeline Bailly**

**Sophie Dubois**

**Abderrahmane Rachik**

# SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

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

*Ainsi s'est-on proposé d'étudier l'émergence 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 et leurs articulations ? Enfin, en quoi cela conditionne-t-il la réflexion sur le rôle, la place et le renouvellement des fonctions d'expertise et de médiation ?*

Cette recherche a permis de croiser et d'approfondir les réflexions, antérieurement engagées, 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. En effet, chacune des trois analyses présentées a privilégié comme entrée dans la problématique une catégorie d'acteurs : les élus (Burkina Faso), les populations et leurs leaders (Maroc) et enfin les techniciens de l'urbanisme (Maroc).

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.

## DISPOSITIFS DE DÉCENTRALISATION : GOUVERNEMENT DES TERRITOIRES, STRATÉGIES MUNICIPALES ET MARCHANDISATION FONCIÈRE (BURKINA FASO)

Au Burkina Faso, les objectifs de la décentralisation ont été énoncés par la loi : «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 recherche prend appui sur trois terrains. 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 est classée commune urbaine grâce 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 exercice attaché à la décentralisation.

Notre choix a été d'analyser l'organisation du dispositif et les débuts de son application. Notre hypothèse est qu'un mode d'administration local s'est construit, au fil des trente dernières années, fondé sur une dialectique entre circonscriptions administratives et collectivités locales. Reste à savoir s'il constitue les prémices d'un pouvoir local.

Onze «blocs» de compétences sont dévolus aux communes. L'interdépendance avec les organes de représentation de l'État, relative à la répartition des compétences, est limpide. Si les communes ont la responsabilité d'élaborer et d'exécuter leur politique et leur plan de développement, c'est aux services de l'État qui les appuient, d'obtenir des plans locaux de développement techniquement bien conçus. En aménagement urbain, elles délivrent elles-mêmes les autorisations de construire, attribuent les parcelles de terrain, réglementent la circulation, etc.

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, alors que l'objectif de développement économique attendu de la décentralisation a un caractère pionnier qui justifie la nécessité d'un dispositif d'appui spécifique de responsabilité étatique. Le dispositif national de mise en œuvre de la décentralisation est composé d'éléments dont nous avons observé la complémentarité stratégique. La Commission Nationale de Décentralisation fut chargée de la prospective et de la réglementation. L'une de ses premières tâches a été l'élaboration dès 1993, de quatre lois. Le Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes, et le Fonds de Démarrage des Communes ont été créés pour assister les communes dans l'organisation de leur fonctionnement administratif, de leur aménagement urbain et de leur développement économique. Le fonctionnement de ce dispositif a été possible grâce à la contribution financière et technique de quatre pays bailleurs de fonds (Pays-Bas, Danemark, Canada, Suisse). Si la loi affiche un équilibre dialectique entre décentralisation et déconcentration, nous avons observé qu'actuellement, la déconcentration administrative paraît chercher des ajustements.

Les Plans communaux de développement et les équipements marchands, qui représentent les principales actions locales initiées dans le contexte de la décentralisation, sont-ils les premiers jalons de développement local ?

Par ce questionnement, nous avons observé l'émergence d'un encadrement de l'économie locale, d'une administration communale et de démarches de gouvernance basées sur de nouvelles instances de débat. À Dédougou, l'élaboration récente du second plan communal de développement a tenté d'appliquer une méthode participative de définition d'objectifs, à Pouytenga le plan de développement réalisé sous la première mandature est le référent d'une partie seulement des actions réalisées. Les équipements réalisés, gares routières, marchés et abattoirs, éléments primordiaux des blocs de compétences dévolus aux communes donc imposés, ont quand même été l'occasion d'innovations de programmation et de gestion imputables à la fécondité du dispositif de décentralisation.

Nous pouvons dégager deux orientations fondatrices de ce que nous interprétons comme l'amorce d'un cadre de gouvernance locale.

La confection d'un support représenté par les plans de développement communaux est une impulsion au développement local qui s'accompagne aisément d'une ouverture des modes de gestion à la contribution d'acteurs privés.

À Pouytenga, le maire et le secrétaire général se réfèrent au plan existant pour programmer et coordonner la réalisation d'équipements en fonction des moyens financiers accessibles à la commune. À Dédougou, le lancement de l'élaboration du plan a été l'occasion de faire dire aux habitants ce qu'ils voudraient, de leur montrer ce qu'on peut ou ne peut pas faire et d'expérimenter une méthode de travail municipal en comité ad hoc et ateliers thématiques complémentaires et coordonnés.

En matière de gestion locale, la volonté des élus de Pouytenga de discipliner l'activité des marchés a été l'occasion d'analyser le dysfonctionnement de l'approvisionnement et de la distribution commerciale, de repérer les éléments nécessaires aux améliorations, de

mettre les opérateurs en présence les uns des autres, de les amener à choisir ou arbitrer entre leurs différents souhaits. L'implantation des gares routières a été l'occasion pour les collectivités d'inscrire leur action dans l'espace communal, de montrer leur autorité, de repérer les acteurs auxquels il fallait reconnaître une capacité juridique à contractualiser et de tester leurs envies et capacités de négociation.

Du point de vue de la légalité, les communes urbaines trouvent dans les Textes d'Orientation de la Décentralisation (regroupement des quatre lois votées en 1998), les directives qu'elles doivent appliquer pour fonder leur autonomie vis-à-vis de l'État. Mais, la mise en pratique du transfert des compétences 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.

Comment poser la question de la maîtrise du lotissement et de l'avenir des périphéries urbaines ? Comment expliquer le comportement inflationniste des mairies qui décident de la production de lotissements et des habitants qui en sont les consommateurs ?

La production de lotissements a vécu deux modifications de ses conditions de fonctionnement : les textes de réglementation foncière (RAF) qui en furent l'élément déclencheur ont subi des assouplissements dans les modalités des transactions (aliénation facile des terres du domaine foncier national et revente possible de parcelles non mises en valeur) ; les textes organisant la décentralisation (TOD) ont transféré de l'État aux communes la compétence de lotissement.

Malgré un passé expérimental et pionnier qui a fait la singularité du Burkina Faso, il s'est produit un délitement, discret mais lourd de conséquence, du lien intime de la mise en valeur (la maison construite par l'attributaire) à son support foncier. La parcelle perd sa fonction de lieu familial d'investissement pour devenir source de profit malgré des textes fonciers qui prévoient que la tenure ne devienne légale que si l'occupation est effective et répond aux normes réglementant les constructions à usage d'habitation.

La remise en vente privée de certaines parcelles très peu de temps après l'attribution serait consécutive à des irrégularités dans les attributions qui correspondraient à une application indisciplinée de la loi. Toutefois, cette interprétation nous est apparue incomplète ; nous voyons plutôt dans le partage et la distribution des parcelles, des stratégies de marchandisation et de clientélisme.

La singularité des situations que nous avons observées donne un aperçu de la variété de pratiques d'usage de la loi commune :

- À Dédougou, la volonté de maîtrise municipale du processus n'écarte pas une logique de compétition chez les demandeurs et des stratégies de redistribution de plus en plus marchandes entre attributaires.
- À Silmiyiri, village de l'arrondissement de Sigh Noghin, la lecture diachronique de la relation habitants-élus dans l'extension du périmètre loti révèle la mise en place d'un engrenage inflationniste.

- Au secteur 27 dans l'arrondissement de Nongr' Massom, le favoritisme électoral aurait provoqué l'explosion de la demande.

L'analyse transversale aux trois terrains montre que dans l'ensemble, les habitants sont peu choqués par la possibilité d'acheter frauduleusement les cartes de recensement préalables au lotissement, peu révoltés par les effets induits de l'injustice ou de l'absence de rigueur statistique que cette pratique implique. Les comportements clientélistes et entachés de favoritisme des acteurs politiques sont ressentis comme inévitables. La revendication menée par la fédération d'associations dont l'objectif affiché était d'imposer aux responsables de la mise en œuvre du lotissement la transparence à l'égard de l'ensemble des citoyens, est comprise comme une défense d'intérêts individuels à caractère syndicaliste et non comme une négociation collective pour la construction d'un quartier à l'usage de tous ses habitants.

Pour caractériser ce processus, on pourrait dire que la dynamique décelée serait inéluctable, les comportements des habitants toujours ambivalents. Le moyen principal, souvent unique, de faire rentrer des fonds dans le budget communal est de soumettre à contribution les demandeurs de parcelles au moment où ils se font connaître. Les maires et conseillers municipaux éprouaient la nécessité de produire des lotissements nouveaux, en ajustant l'offre à une demande qui correspond souvent à des effectifs d'électeurs espérés. Les arguments financier et électoral sont la cause majeure de la spirale inflationniste dans laquelle les élus semblent s'être laissés emporter en occultant l'augmentation des besoins prévisibles en infrastructures et équipements. En face d'eux, les habitants éludent toutes les questions relatives au ressenti de leur quartier pour privilégier les arguments justifiant leur désir de possession individuelle d'un bien essentiellement foncier et négociable. Comme si les uns et les autres avaient peur de se représenter la ville qui se fait et se réfugiaient derrière une somme de pratiques individuelles instantanées qui génèreraient donc les actuelles périphéries urbaines. Pour conclure, nous reviendrons aux mots-clés de l'intitulé de notre projet de recherche : acteurs locaux, nouvelle donne, expertise et médiation.

#### Acteurs locaux :

Nous avons constaté l'émergence d'élus avec comme carnet de bord les TOD, l'existence d'habitants-électeurs susceptibles de demander des comptes, d'opérateurs économiques intéressés collectivement aux conditions de déploiement de leurs activités et enfin la présence 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'Etat 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 par la façon dont les autorités locales assument les choix faits et endossent les responsabilités vis-à-vis des habitants.

#### QUARTIERS NON-RÉGLEMENTAIRES : INTERMÉDIATION, ÉLITE DE PROXIMITÉ ET RESTRUCTURATION URBAINE (MAROC)

Les différents cas étudiés, à savoir les deux villes moyennes de Tiflet et Souk-el-Arbaa et un quartier périphérique de Casablanca, répondaient à un double questionnement :

- 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.
- 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 ?

Arrivés 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 microsocal »**, 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 jma'a, 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 les droits 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, 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 Tifflet), 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 relations 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 champs 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 Tifflet 21 listes de partis politiques ont été présentées pour 25 sièges et 13 partis 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 Tifflet 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.

#### CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS, CONFIGURATION D'ACTEURS ET DYNAMIQUES PROFESSIONNELLES (MAROC)

L'État marocain, 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. Ces changements amplifient les transformations institutionnelles et sociétales qui ont cours de manière plus large dans la société marocaine.

Cette recherche a pour but d'éclairer les relations entre décentralisation et recomposition des systèmes d'acteurs et les nouveaux cadres d'action qui en découlent, initier un travail qui explore la place et les rapports du technique avec le politique, l'expertise. Nous avons fait 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 (voire à une confusion ?) des pouvoirs et des modes d'exercice professionnels.

De plus, nous avons supposé 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).

Même si ces changements n'en sont encore qu'à des prémices, les processus d'élaboration, de décision et de mise en œuvre de politiques urbaines font 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...

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 d'émergence d'une « médiation technique » comme il peut exister une médiation notabiliaire mise en lumière par A. Abouhani et d'un niveau local qui acquière une certaine autonomie ?

Ces questions ont été 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. Cette analyse ne s'est pas arrêtée à la question des quartiers périphériques souvent au cœur des stratégies locales de développement urbain, mais a abordé le champ plus vaste de l'aménagement urbain dans son

ensemble. Ces données d'ordre monographique ont été replacées 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.

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 recombinaison des réseaux d'acteurs qui ont en charge l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des politiques urbaines (planification...). Ces organisations ont dû 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 à se poser comme coordonnateurs 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, Souk el Arbaa et Tiflet, 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'étant 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 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 des 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, ce 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).

Encore instables et méritant des analyses plus systématiques, 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.

## DES QUESTIONNEMENTS À VISÉE COMPARATIVE

Analyser la gestion urbaine dans des contextes politiques aussi différenciés que ceux du Maroc et du Burkina Faso nous permet d'interroger 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.

À l'aube des années soixante, le souci d'élaborer un État-Nation s'est traduit par une forte centralisation. La tendance à la démocratisation depuis les années quatre-vingt, 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 recombinaison des pouvoirs et une décentralisation. Aides et prêts extérieurs restent fortement centralisés, peu distribués au niveau local alors que les dépenses sociales viennent à la charge des collectivités locales.

Au Maroc, l'avènement de la commune a permis de mesurer l'ampleur des besoins des populations urbaines. Le jeu politique des obligations réciproques entre élus et populations passe encore (aussi) par la distribution locale qui est faite des ressources venues du centre, 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 recombinaisons 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 1997).

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 décrit 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 Faso. 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 Faso 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 Faso 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 burkinabè étudiées, des éléments de régulation interne 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. À l'instar des lotissements « clandestins » au Maroc, ces processus entraînent aussi des modes 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'est-à-dire 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 champ politique local marocain 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 champ politique local finit par s'affirmer, il reste sous tutelle alors que le cas Burkinabè montre une régulation locale bénéficiant d'une plus grande autonomie. Toute la question devient : quelle est la place de l'Etat dans le déploiement des balises et des normes régissant le domaine d'intervention entre les différents acteurs ?

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.

Le mouvement associatif a investi fortement la sphère politique locale par une présence marquée des ONG, remettant en question le pouvoir des élites traditionnelles souvent présentées 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 marocaine qui ressemble en bien des points à celle décrite dans les villes du Burkina Faso. La faiblesse des pouvoirs publics et des arrangements politiques locaux pose alors la question de leur durabilité.

À 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. 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). 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 champ professionnel lié à l'urbanisme. Au niveau local, le technicien reste loin, toutefois, d'acquiescer 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 permettraient d'assurer une ingénierie technique en urbanisme. Le recours aux bureaux d'étude privés reste la règle. Mais il s'agit, au Maroc, 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 Burkina Faso. 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.

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 formation 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). ■

## SUMMARY

This research explores the relations between decentralization and the setting up of a new political and technical legitimacy that it produces in Morocco and in Burkina-Faso. We studied the emergence of local arbiters in the field of democracy and the assertion of new actors in the social and professional fields of city planning and urban management. What are the forms taken by these arrangements and their strategies for action? What are the relevant territorial scales and how do they articulate? What is the role devoted to inhabitants and local leaders? Finally, how does all this contribute to a reflexion on the role, the place and the evolution of the functions of expertise and arbitration?

The two approaches, one in Morocco and one in Burkina-Faso, are not comparative but show some resemblance. Both in Morocco (Tiffet, Souk el Arbaa, Casablanca) and in Burkina-Faso (Dédougou, Pouytenga, Ouagadougou) we have concentrated on two provincial cities as a whole and on particular neighborhoods known for having been born and having grown outside of legal city planning. Another common point between the two approaches was obtained from the crossing of perspectives brought by the different researchers of the team in which each one has identified her or his own cities and actors.

Each of the three final analyses has thus been organized around a privileged category of actors:

In Burkina-Faso : the local elected body and the beginning of a local frame of governance instilled at the national level and inscribed within the scales of the State networks of authority and services ; the democratic representation (inhabitants) and an opening of the modes of management to private organizations (example of markets, equipments such as bus stations, and municipal development plans.)

In Morocco, two categories of actors:

The group populations and their leaders challenged by the construction of new territories founded on social mobilization (for example around the management of places of worship or the legalization of a neighborhood) and the emergence of local counter-leaders who carry the values and the representations of a group acquiring a place within the local political system.

The professionals of urban planning and the growing complexity of the system of actors: growing number of local actors, instability of the frames for action, emergence of new professional figures (project management).