



**HAL**  
open science

# Gouverner les urbanisations informelles ou la “ gouvernance ” en question. Cas des villes maghrébines

Nora Semmoud

## ► To cite this version:

Nora Semmoud. Gouverner les urbanisations informelles ou la “ gouvernance ” en question. Cas des villes maghrébines. KARTHALA. Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient, KARTHALA, 2015, 9782811114497. <hal-01254688>

**HAL Id: hal-01254688**

**<https://hal.science/hal-01254688v1>**

Submitted on 12 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## ***Gouverner les urbanisations informelles ou la « gouvernance » en question. Cas des villes maghrébines***

Nora Semmoud, Equipe Monde Arabe et Méditerranée (EMAM)  
UMR 7324 CITERES/CNRS/Université François Rabelais de Tours

L'urbanisation non réglementaire ou informelle, réalité structurelle des villes du Maghreb se distingue par des formes d'illégalité ou d'anormalité diverses et variables, dépendantes des rapports des pouvoirs publics avec les populations concernées. Ces rapports sont un observatoire privilégié de « l'entre-deux » (Navez-Bouchanine, 2012) des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales, *a fortiori* dans le contexte de crise actuel où les Etats cherchent à arrimer leurs pays à l'économie mondiale en adaptant les villes aux besoins des investisseurs, sans toujours mesurer les effets sociaux de leurs actions. Dans le même temps, les mouvements protestataires dans le monde arabe ces dernières années ont exacerbé la sensibilité des décideurs au phénomène de contagion, les obligeant à renforcer les politiques de régulation.

La réflexion, axée sur l'Algérie, le Maroc et la Tunisie<sup>1</sup>, s'appuie sur les travaux de chercheurs au Maghreb, notamment Signoles (1999), Navez-Bouchanine (2012), Iraki (2009), Safar-Zitoun (2011, 2012) et Chabbi (2005), croisés à mes propres recherches sur l'algérois (Semmoud, 2009, 2010). L'hypothèse envisagée porte sur la flexibilité des correspondances entre, d'un côté, la « gouvernance », telle qu'elle est promue par le néo-libéralisme, le caractère changeant des acteurs, de leurs positions, de leurs interactions et de leurs consensus et, de l'autre, la labilité des traitements des territoires informels, conçus comme une sorte de variable d'ajustement social, économique et foncier. La flexibilité qui caractérise ces deux champs et leurs interactions renvoie ici à la capacité des rapports entre les modes de gouvernement et les territoires non réglementaires d'évoluer et de s'adapter aux changements du contexte politique, social et économique. Bien que les populations de ces territoires aspirent à leur « banalisation », au même titre que les quartiers intégrés, elles sont placées dans cet espace de négociation flexible qui, pour elles, comporte toujours de l'incertitude et de l'insécurité.

Selon de nombreux auteurs (Osmont 1998, Lafaye 2001, Gaudin 2002, Pinson 2008), le terme « gouvernance », considérablement banalisé, désigne une réalité nouvelle dans les modes de gouvernement des villes, notamment une plus grande diversité des acteurs engagés dans les processus de décisions et le rôle important des acteurs privés. Le terme vient, d'une part, des sciences de gestion (*corporate governance*) où il correspond à la montée en puissance de l'actionnariat dans les entreprises, au cours des années 1970, et d'autre part, des institutions financières internationales, lors de la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel. La « gouvernance » était récurrente dans les différents discours (institutionnel, ONG, entreprises, etc.) qui ont accompagné les PAS au Maroc et en Tunisie (années 1980) et en Algérie (années 1990). Ces actes fondateurs de la « gouvernance » l'ont imprégnée de l'idéologie de management néolibéral, basé sur l'incompétence institutionnelle des Etats à mener les réformes nécessaires à l'ouverture généralisée des marchés (Osmont, 1998 : 19). La « *good governance* » constituait alors une conditionnalité à l'octroi des prêts et une injonction à des réformes dont l'objectif était la création d'un environnement favorable à l'ouverture du pays aux marchés internationaux. Ces changements supposent la réduction du rôle de l'Etat et des processus de privatisation, de marchandisation et de dérégulation.

---

<sup>1</sup> Les changements institutionnels récents et en cours de la Tunisie ne sont pas traités.

Quels que soient l'appropriation de ces injonctions par les pays du Maghreb, ils ont considérablement transformé le jeu urbain. L'adaptation des villes aux nouvelles exigences introduit des modes de faire où la technicité et l'expertise sont en tension avec les dimensions politiques de la « gouvernance », qui peuvent être fragilisées. L'omniprésence de la lutte contre la pauvreté dans les discours renvoie au souci de régulation sociale, face à l'accroissement du chômage et la précarisation des populations. La lutte contre la pauvreté et pour la cohésion sociale accompagne la mise aux normes des villes maghrébines et intègre aussi des stratégies sécuritaires et de prévention de la contestation, nécessaires à une image apaisée des rapports sociaux, rassurant les investisseurs. Selon une approche critique de la « gouvernance », nous cherchons moins à « coller » cette notion aux natures mouvantes et différentes des pouvoirs au Maghreb, qu'à en expliquer la récurrence dans les discours officiels.

Les chercheurs ont des difficultés à cerner l'urbanisation non réglementaire ou informelle dans une même définition, tant sont fortes l'hétérogénéité de cette réalité et ses imbrications avec le secteur informel. Elle est reflétée par une large sémantique qui constitue en soi un objet de recherche pour saisir les changements des rapports des pouvoirs publics à cet urbanisme d'émanation populaire (Deboulet, 1994). Le terme urbanisation non réglementaire (Signoles, 1999 : 121) ou informelle recouvre les bidonvilles et les quartiers dits « spontanés », « clandestins », « irréguliers », « illicites », etc. et suppose le non respect des règles édictées par la législation et la réglementation en vigueur. La réflexion porte essentiellement sur cette dernière catégorie, où les habitants ont des actes sous seing privé fournis dans le cadre de transactions foncières illégales et ont construit sans permis de construire et de lotir. Le terme urbanisation est privilégié à celui d'habitat car l'action des ménages concernés ne se limite pas à l'auto-construction de leur maison, elle s'étend à l'auto-réalisation des infrastructures et des équipements et à la création d'activités et de polarités. Les politiques de régularisation successives qui révèlent l'évolution des positions des pouvoirs publics ont conduit à une semi légalisation où le processus bute souvent sur la régularisation foncière.

L'urbanisation non réglementaire renvoie à l'analyse critique de l'économie informelle par Lautier (1994) où elle est associée aux besoins de flexibilité prônée par la pensée néolibérale. L'auteur rappelle que les institutions internationales se posent toujours la question de savoir si l'économie informelle offre une solution au problème du développement. Ce questionnement correspond, chez certains acteurs nationaux, à une vision de l'urbanisation informelle qui autonomiserait les populations dans la création de leur habitat et de leurs emplois, désengageant les pouvoirs publics et solutionnant les problèmes de développement. Ce qui expliquerait les paradoxes des politiques de traitement et leurs oscillations, entre tolérance et autoritarisme. Les rapports entre « gouvernance » et urbanisation informelle seraient marqués par la flexibilité et le pragmatisme, prônés par la pensée néolibérale, ils sont faits d'arrangements et d'accommodements qui font apparaître des transgressions des règles d'urbanisme et la quasi institutionnalisation d'un régime juridique dérogatoire.

### **1. Appropriations de la « gouvernance »**

L'introduction au Maghreb de modèles de gouverner, nés dans les pays développés, a fini par faire apparaître une « gouvernance » des villes qui recoupe certaines dimensions décrites par Le Galès (1995) pour les villes européennes, sans qu'elles aient totalement le même sens. L'action publique y est transformée par la multiplication et la privatisation des acteurs dans la décision publique, des formes d'organisation diverses et flexibles, des dynamiques de négociations formelles et informelles, ainsi que par une variété de processus de légitimation. Ces processus font apparaître des réalités nouvelles au Maghreb, en particulier le maintien du

rôle central de l'Etat et son redéploiement, l'émergence des acteurs privés, de plus en plus nombreux à intervenir dans la fabrication urbaine, du fait de l'ouverture de l'aménagement urbain aux investisseurs nationaux et étrangers, notamment Emiratis, Saoudiens ou Qataris, et l'importance des grands projets urbains, conçus selon un régime d'exception. Le bricolage, la fragmentation et les incohérences de l'action publique, parfois l'impuissance publique et surtout l'opacité des centres de décisions sont exacerbés par la faible démocratisation des institutions.

On assiste à un élargissement des acteurs qui participent à la « gouvernance » urbaine, les acteurs institutionnels, les acteurs privés, les organisations internationales (UN-Habitat, le PNUD), les ONG, les bureaux de consulting et d'études étrangers, les agences d'urbanisme et de nombreuses structures ad hoc, notamment pour la mise en œuvre des grands projets urbains. Mais, le pouvoir central garde une position forte dans le nouveau jeu urbain, avec souvent le chef de l'Etat en figure de prou : il définit, initie et stimule la mise aux normes des villes et les politiques en direction des urbanisations informelles. A l'instar des autres grands projets marocains, celui de l'aménagement des rives de l'oued Bouregreg (Fig. 1) se veut être d'une ampleur nationale et de portée symbolique à la demande du Roi Mohamed VI qui a donné « [...] *ses hautes instructions pour [...] un aménagement qui soit digne de la capitale du Royaume, à l'aube d'un nouveau règne et d'un nouveau millénaire.* » (Commission royale, 2003). A Alger, en 2007, deux opérations majeures sont lancées, la révision du PDAU<sup>2</sup> par le BET portugais Parque Expo et l'aménagement de la baie (Fig. 2) par Arte Charpentier (France). La vision stratégique étatique, portée directement par le président Bouteflika, pour ces deux projets est d'adapter et d'arrimer la capitale à l'économie monde : « *La capitale est aujourd'hui au cœur de mutations importantes et face à des opportunités fortes à même de la projeter au niveau d'une métropole régionale. Ce changement d'échelle appelle la mise en œuvre d'un cadre adéquat...* » (Bouteflika, octobre 2006)

Fig. 1 Aménagement de la vallée du Bouregreg. Projets immobiliers. (Montage Hamit<sup>3</sup>)

Selon Barthel (2008 : 29), cet urbanisme du prince marque une volonté de contrôle accru sur l'évolution urbaine à un moment où les investisseurs internationaux s'intéressent de plus en plus au financement d'opérations à haute rentabilité. En outre, le pouvoir central témoigne à travers ses actions d'une appropriation des injonctions des bailleurs de fonds et s'investit dans des réformes intégrant les pays aux marchés internationaux, avec une mise à l'écart des acteurs sensés contrarier cette dynamique, en particulier les pouvoirs locaux.

Fig. 2 Aménagement de la baie d'Alger (Arte Charpentier<sup>4</sup>)

La décentralisation politique n'a pas produit les résultats attendus au Maroc, en partie parce les capacités financières des municipalités n'ont pas été améliorées. Le positionnement du pouvoir central induit chez les élus locaux des difficultés à se placer dans les nouveaux dispositifs, souvent gérés par des structures ad hoc. Bien qu'ils sont souvent plus enclins à relayer les demandes de la population, de par leur proximité, ils sont perçus comme une entrave aux négociations ou aux procédures ad hoc. Ils sont parfois stigmatisés et accusés de clientélisme, de corruption et d'incompétence. Ils sont pourtant incités à devenir des gestionnaires et des managers, dans une optique technocratique, comme le soulignent Cattedra, Catusse et Idrissi Janati (2009 : 155) pour le cas du Maroc : « [...] *les discours qui prétendent que les élus devraient avoir [une] compétence de type managérial se font de plus*

<sup>2</sup> Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, le dernier datant de 1986 est révisé en 1995.

<sup>3</sup> Etienne Allix et Leila Hamidi, mémoire M1/PFE mai 2011, *Le Grand projet urbain au Maroc : révélateur de la politique urbaine. Cas de l'aménagement de la vallée du Bouregreg à Rabat-Salé*, Polytech Tours, dir. N. Semmoud

<sup>4</sup> [http://www.arte-charpentier.com/fr/projets/1430-la\\_baie\\_dalger.html](http://www.arte-charpentier.com/fr/projets/1430-la_baie_dalger.html)

*en plus entendre, portés par les bailleurs de fonds internationaux, et alimentés en particulier par le palais [...]. »*

La redistribution des rôles entre acteurs publics et acteurs privés, enjeu de la « gouvernance » promue par les bailleurs internationaux, fait bouger les lignes. Au Maroc, dans le cadre du programme Villes Sans Bidonvilles (VSB), les entrepreneurs et les promoteurs et entrepreneurs privés sont encouragés à produire des logements sociaux. Dans la plupart des opérations de relogement engagées à Rabat, les marchés de logements sociaux reviennent à la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) et ses filiales<sup>5</sup>. A travers le holding Al Omrane<sup>6</sup>, l'État propose aux acteurs privés des mesures incitatives, comme l'écrivent Iraki et Le Tellier : *« l'élément nouveau dans la stratégie Villes sans Bidonvilles reste ses objectifs inavoués, notamment la mise à disposition de grands groupes immobiliers d'un patrimoine foncier de l'État au moindre prix [...], avec des architectes aux ordres, des entreprises du secteur de la construction en surchauffe [...] et, enfin, une série d'intermédiaires intervenant dans les circuits clientélistes entre les opérateurs publics et privés de l'habitat, les autorités locales et les demandeurs de logement »* [2010, p. 253].

En Tunisie, l'Agence Foncière d'Habitation (A.F.H.), qui a été un opérateur public important entre 1975 et 1990 en matière d'aménagement du sol à bâtir, ne représente plus aujourd'hui que 20% de l'offre foncière, le reste étant assuré par le secteur privé (Chabbi, 2005 :13). En Algérie les programmes massifs de Logement Social Participatif (LSP) de financement étatique sont confiés aux promoteurs privés. Ainsi, les acteurs privés prennent de plus en plus de poids dans la fabrique de la ville et s'affranchissent parfois des pouvoirs publics dans le processus décisionnel, et ce malgré la forte mobilisation des finances publiques, sécurisant l'investissement privé.

D'autres acteurs-clés privés apparaissent dans le cadre de l'équipement des quartiers et de la gestion des services publics. Il s'agit des gestionnaires de réseaux dont le contrat, sous forme de délégation de service public, est négocié à l'échelle centrale. Y compris, dans le cas de services qui relèvent du quotidien des populations, les élus locaux sont souvent écartés de la sphère des interactions avec les acteurs privés : *« [la] gestion déléguée de services publics urbains [...] montre que les négociations, tractations, discussions et accords sur ce type de contrats s'effectuent souvent de façon feutrée, en général au Palais, sans que n'y soient jamais associés les élus locaux. »* (Cattedra, Catusse, Idrissi Janati, 2009)

Trois sociétés privées se partagent le marché marocain en matière de gestion de l'assainissement et de la distribution d'eau ou d'électricité des quartiers non réglementaires : la Lydec (du groupe Suez-Lyonnaise des Eaux) détient le marché de Casablanca ; la REDAL (rachetée par Vivendi en 2002) agit à Rabat depuis 1998 ; enfin, le groupe Amendis (filiale de Véolia-Environnement) s'occupe de Tanger. La Tunisie a fait le choix d'un seul opérateur pour gérer les services publics : Véolia-Environnement. Quant à l'Algérie, depuis 2006, elle a diversifié les opérateurs internationaux dans les grandes villes, notamment pour la distribution de l'eau : l'entreprise espagnole Agbar Agua à Oran ; les groupes français Véolia Environnement à Constantine et Suez environnement à Alger ; l'Allemand Gelssewasser à Annaba (contrat résilié en 2011 pour défaillance).

Souvent insuffisamment équipés en réseaux divers, les quartiers non réglementaires s'avèrent être un important marché pour ces sociétés privées qui confrontent les ménages à des coûts

---

<sup>5</sup> La CDG Développement crée des filiales semi-privées le plus souvent, pour le pilotage de projets d'aménagement stratégiques ou encore la passation de marchés à des acteurs privés internationaux.

<sup>6</sup> Tout en assurant la maîtrise d'ouvrage des projets de résorption des bidonvilles, ce principal opérateur public délègue les chantiers de lotissements et de construction des logements à des entreprises privées.

élevés. Parallèlement à la privatisation de la gestion des réseaux, l'Algérie a mis en place une politique de soutien des prix<sup>7</sup> dont l'objectif est le maintien de la paix sociale. Les acteurs privés investissent le marché que constitue l'ensemble de la ville, sans faire de différenciation entre ville légale et illégale et « [...] le citoyen, en l'occurrence difficilement citoyen, est avant tout perçu comme client, consommateur[...] » (Cattedra, Catusse, Idrissi Janati, 2009 : 155).

Le processus de privatisation s'est conjugué à l'émergence de la logique des grands projets dans les métropoles et grandes villes ouvrant celles-ci aux investissements nationaux et internationaux dans les domaines de l'immobilier, du tourisme et des services. Il reste cependant à mesurer les effets de la crise et du reflux des investissements étrangers sur les villes et la « gouvernance », ainsi que les renégociations avec les investisseurs des pays du Golfe. Les grands projets urbains, conçus comme un vecteur essentiel de la mise aux normes des villes, sont à l'origine de dynamiques paradoxales, autant de valorisation/intégration urbaine que de marginalisation socio-spatiale. Les liens entre ces grands projets et les politiques de traitement des urbanisations non réglementaires méritent une analyse en soi, mais on peut d'ores et déjà considérer que les opérations de relogement des populations de l'habitat précaires, lorsqu'elles ne libèrent pas des assiettes foncières directement destinées aux grands projets ou aux infrastructures qui les accompagnent, permettent « d'assainir » et valoriser un environnement (centres, administrations centrales, équipements prestigieux, etc.).

Malgré la mise en place de procédures participatives ou d'accompagnement social, les populations des urbanisations non réglementaires restent marginalisées dans ce jeu urbain qui caractérise la « gouvernance ». Ce qui conforte l'analyse des auteurs de l'ouvrage « *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance* », pour qui la « gouvernance » est loin de porter en elle la question démocratique (Lafaye, 2000). Cette analyse qui concerne les pays à tradition démocratique est aussi vraie pour les pays du Maghreb.

## **2. Les enjeux des politiques en direction des urbanisations informelles**

Les politiques de traitement des urbanisations non réglementaires cristallisent des enjeux sociaux, politiques et fonciers et constituent un analyseur pertinent de l'appropriation des injonctions des bailleurs internationaux par les Etats. Elles s'inscrivent dans l'histoire spécifique des rapports entre l'Etat et la société de chaque pays et se déclinent selon deux types d'opérations, les démolitions/relogements des bidonvilles et de l'habitat précaire, notamment après un sinistre, et les réhabilitations qui privilégient les urbanisations non réglementaires en « dur », générées par des transactions foncières illégales.

Les premières opérations sont, soit directement liées à de grands projets urbains et à des programmes d'équipements, et permettent de libérer du foncier (Avenue Royale à Casablanca, infrastructure routière à Oran, etc.), soit indirectement liées aux politiques d'embellissement et de valorisation de l'environnement, par exemple des lieux touristiques en Tunisie, des centres au Maroc (Fig. 3) et des sites des administrations centrales en Algérie. Outre la libéralisation du foncier, ces opérations sont conçues pour garantir la paix sociale et transformer l'image des villes, afin d'en faire des lieux attractifs et sécurisés pour les investissements. Elles sont cependant productrices de conflit, du fait que l'intégration sociale de ces populations est évacuée.

Fig. 3 Bidonville Kora (1830), centre de Rabat. Cité de relogement in situ (clichés Essahel<sup>8</sup> 2006

<sup>7</sup> Le consommateur algérien paie aujourd'hui 11 DA (0,01 cents) 1 m<sup>3</sup> d'eau qui revient à 32 DA (3,2 cents) pour les eaux superficielles et à 48 DA (4,8 cents) pour l'eau dessalée.

<sup>8</sup> 2011 Habiba Essahel, *Politiques de réhabilitation des quartiers non réglementaires au Maroc et*

Ces opérations ne se passent jamais selon les prévisions des autorités et acteurs et leurs effets sociaux restent le « champ aveugle » (Lefebvre, 1970 : 68) de la pensée institutionnelle. Quelles que soient les trajectoires sociales des ménages, les opérations de relogement ont des effets immédiats, plus ou moins destructurants. Dès l'annonce (ou la rumeur) des opérations, les ménages sont placés dans un climat d'incertitude et d'insécurité quant à l'avenir qui peut conduire à une posture d'attentisme, bloquant tout projet familial éventuel. Des situations qui peuvent aller jusqu'au pourrissement et faire apparaître des radicalisations dans la contestation des populations, avec des émeutes comme en Algérie.

Les travaux sur ces opérations de traitement de l'habitat précaire au Maroc (Essahel, 2011) et en Algérie (Safar Zitoun, 2011) mettent en lumière les conséquences diverses sur les populations concernées. Les auteurs révèlent des phénomènes de dislocation et de déstructuration de la communauté de voisinage, dès la publication des listes de recensement où des habitants sont absents, tandis qu'apparaissent des étrangers au quartier ; les propositions de relogement ne prennent pas en compte les familles élargies ; en plus de la faible taille du logement, les ménages relèvent l'état désastreux des finitions et les nombreuses malfaçons ; la localisation de ces cités dans la périphérie lointaine occasionne des frais de déplacements importants qui se rajoutent aux autres dépenses nécessaires à leur installation, à l'accès aux services, etc. L'éloignement du site des bassins d'emploi fragilise les ménages et l'absence d'équipements est vécue comme un bannissement et une remise en cause de leur urbanité. Dans le cas de l'accession à la propriété, le coût total devient tellement insupportable pour les ménages, que certains en viennent à revendre leur logement pour revenir vers l'habitat précaire.

Les secondes opérations consistent à réhabiliter les espaces résidentiels, en équipant le quartier, en introduisant les services et les infrastructures et, parfois, en reconstruisant sur place (opérations tiroirs). Plus difficiles et moins fréquentes, elles sont engagées car elles répondent aux injonctions internationales et permettent de capter des financements. Les lois ne prévoient la régularisation des ménages que sous certaines conditions et les dispositions s'avèrent souvent inadaptées. En Algérie, les préalables à la régularisation menée en 1986 consistaient pour les ménages, à s'acquitter de pénalités élevées et à engager des travaux onéreux de mise aux normes de la construction et des activités intégrées (Semmoud, 2009). Or, la réalisation systématique du cadastre, la forte augmentation des prix fonciers et la vente ou l'échange par l'État de son domaine à des investisseurs privés font que ces opérations ont du mal à aboutir à la régularisation foncière.

Afin de comprendre les enjeux politiques et sociaux de ces politiques, il est nécessaire de mettre en lumière les spécificités des différents contextes étudiés. Selon Chabbi (1999 : 189) les programmes de réhabilitation menés depuis 1986 par l'Etat tunisien qui, par le passé, s'étaient assignés la fonction d'intégration sociale<sup>9</sup> se sont alors inscrits dans la perspective de la régulation sociale. Ainsi, malgré l'insuffisance des finances publiques et les pressions du FMI et de la Banque Mondiale pour l'abandon des programmes de réhabilitation, la Tunisie a

---

*mobilisation(s) des habitants. Etudes de cas dans l'agglomération de Rabat (Rabat, Témara, Skhirat)*, dir. Pierre Signoles.

<sup>9</sup> Parallèlement à l'équipement des quartiers, des dispositifs permettaient l'apurement foncier et l'amélioration des logements et donnaient aux ménages la possibilité de développer des activités.

lancé en 1990 la deuxième génération du PNRQP<sup>10</sup> (Fig. 4) totalement financé par l'Etat. Mais, la montée de l'islamisme en Tunisie et les enjeux sécuritaires ont progressivement légitimé une régulation de contrôle. L'autoritarisme et le despotisme de l'Etat ont été poussés à leur extrémité, dans une logique favorisant l'allégeance, voire la servitude dans le champ gouverné/gouvernant (Chabbi, 2005)

Fig. 4 Réhabilitation (VRD) du quartier Saïda-Ennasim (périphérie de Tunis) (cliché Semmoud 2014)

Concernant l'Algérie, Safar Zitoun (2011 : 3) rappelle que le logement, dans sa dimension patrimoniale et symbolique constitue, plus que tout autre objet de représentation, l'élément central autour duquel s'est construit le contrat social algérien depuis l'indépendance. Dans l'optique de « pacifier » la société, après ce que l'on nomme pudiquement la « décennie noire », ce pacte social a été singulièrement à l'œuvre, à travers la relance de programmes massifs de logements à financements publics (locatif social, AADL<sup>11</sup>, LSP<sup>12</sup>) et la réalisation de grandes infrastructures (autoroutes, tramways, etc.), depuis 2000. Selon Safar Zitoun (2011 : 4), il s'agit de « [...] mécanismes de redistribution administrée de la rente pétrolière [qui ont] contribué à faire de la politique de l'habitat le mode [...] de cristallisation urbaine de cette rente ». La tolérance vis-à-vis des urbanisations informelles s'expliquerait par la logique de ce pacte social ou « patrimonial » (Safar-Zitoun, 2011 : 7) datant de la période post indépendance et qui affecte tous les segments du logement public. L'habitat dit « illicite » en Algérie est utilisé de façon implicite comme exemple et alibi aux politiques qui encouragent l'accession à la propriété.

Conjuguée aux logiques de régulation sociale des politiques en direction des urbanisations non réglementaires dans les trois pays, la nécessité d'encadrement et de contrôle du territoire pour des raisons sécuritaires figure en bonne place dans les registres de légitimation. Soulignons ici les contradictions et les paradoxes qui existent entre une politique sécuritaire de contrôle afin d'endiguer les zones de non droit, et l'abandon et le laisser-faire dont font l'objet les urbanisations non réglementaires du point de vue de l'équipement et des services publics.

Sans amalgamer les urbanisations informelles avec l'islamisme radical, nous considérons que les tensions entre les djihadistes et le pouvoir peuvent se cristalliser autour du contrôle de ces territoires. Le cas de Cherarba (périphérie Sud-Est d'Alger) (Fig.5) illustre bien les liens subtils entre les processus de marginalisation et d'informalisation et les luttes pour le contrôle de ces espaces. Leur abandon par les pouvoirs publics puis le caractère ségrégatif de la politique de régularisation par l'Etat algérien à la fin des années 1980 avaient contrarié les aspirations des habitants de Cherarba. Les pouvoirs publics ayant perdu en légitimité, le quartier a basculé dans l'opposition salafiste. Mais, l'espoir de changement de la population s'est heurté à l'autoritarisme des djihadistes et son quotidien est alors passé d'une violence symbolique à une violence meurtrière à l'origine du retournement d'une grande partie d'entre elle : désolidarisation qu'elle a payé d'un massacre. La répression du terrorisme a été accompagnée d'une volonté des pouvoirs publics de reconquérir ce territoire, à travers la réalisation de logements et d'équipements. Les habitants, eux, ne souhaitent qu'une chose : tourner la page de la guerre civile et effacer l'image terroriste de Cherarba.

<sup>10</sup> Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires.

<sup>11</sup> Formule de location/vente gérée par l'Agence nationale d'Amélioration et de Développement du Logement (AADL), destinée aux couches moyennes dont le revenu mensuel est supérieur à 6 fois le SNMG (18 000 DA, soit 167 €).

<sup>12</sup> Les logements Sociaux Participatifs sont une Aide de l'Etat à l'Accession à la Propriété (AAP) pour les ménages au revenu modeste. L'aide de l'Etat non remboursable est couplée à un crédit immobilier public (1 à 3%).

Fig. 5 Cherarba (Périphérie du Sud-Est d'Alger). Cliché N. Semmoud 2009)

Les rapports des pouvoirs publics avec les populations des quartiers informels restent sur un mode de gouvernement aux finalités politiques et sécuritaires, tantôt autoritaire, tantôt tolérant, dans tous les cas évacuant la question démocratique. Les formes d'entente et d'arrangement se sont multipliées pour garantir une certaine paix sociale. L'objectif étant de prévenir les conflits et d'effacer les images de violence et d'insécurité qui nuiraient à l'accrochage international de ces pays. Ces compromis ne concernent pas la fraction radicale et violente de l'islamisme dont l'objectif de faire de ces territoires des zones de non-droit se solde par des affrontements armés et une violence des djihadistes en direction des populations qui, elles, souhaitent faire passer leur quartier dans le champ légal.

Les urbanisations non réglementaires se sont généralement développées sur des espaces anciennement agricoles et les logiques du marché foncier parallèle ont produit un développement urbain découpé, avec de nombreuses enclaves en friches. Par ailleurs, jadis lointaines ces périphéries ont été rattrapées par la ville et ses aménités et bénéficient aujourd'hui de dessertes routières et de la proximité de grands équipements (Fig. 6). Le développement d'activités multiples (légales, semi légales et non légales) en leur sein a généré des polarités commerciales et de services dont les aires de chalandise dépassent largement ces territoires.

Fig. 6 Caractéristiques spatiales de Cherarba

A cet égard, le potentiel foncier qu'elles représentent est convoité, par les pouvoirs publics des grandes villes qui s'appuient sur ces opportunités pour multiplier les projets d'équipements d'infrastructure et de logement. Ainsi, dans la périphérie algéroise, Cherarba a accueilli de nombreux programmes de relogement destinés à des populations sinistrées ou provenant de bidonvilles. Les urbanisations informelles apparaissent alors comme une sorte de variable d'ajustement foncier, urbain et social (réalisations urgentes de logement ou d'équipements). On peut ainsi s'interroger, sur les raisons inavouées et implicites du maintien de ces urbanisations dans la semi informalité : à qui cela profite-t-il ? Les habitants, quant à eux, aspirent clairement à la « banalisation » de leur quartier, dans le sens de son intégration urbaine et sociale, en effaçant la stigmatisation liée à son illégalité.

### **3. Des interactions labiles entre pouvoirs publics et populations**

Si les attitudes des pouvoirs publics à l'égard des urbanisations informelles oscillent entre une tendance à l'autoritarisme et un modèle « d'équilibre des passions » (Muchembled, 1998), aujourd'hui c'est plutôt ce dernier qui est privilégié dans le Maghreb. Afin de dépasser les contradictions intenses dans l'espace social et l'univers politique, le refoulement des passions est nécessaire au contrôle par les élites dirigeantes d'un théâtre qui contribue à harmoniser les apparences de la domination sociale (Muchembled, 1998). Ce qui explique la volonté des acteurs d'éviter les conflits et de s'inscrire dans des démarches de concertation et de participation au sein d'un processus de gestion territoriale continuellement en quête de consensus et de compromis. Autrement dit, il s'agit de prévenir les conflits en les neutralisant, voire de maîtriser la contestation sociale en la contrôlant, *a fortiori*, après les mouvements protestataires dans le monde arabe.

Dans cette optique, les pouvoirs publics ont introduit ces dernières années dans le cadre des politiques en direction des urbanisations informelles, de nouvelles formes d'interactions, des processus participatifs s'inspirant des démarches en France et en Europe. Cette participation

minimaliste se limitant à l'information des participants est conçue pour légitimer les projets et avoir l'acceptation d'au moins quelques uns. Parallèlement dans les opérations de relogement, sous l'injonction de la Banque mondiale, des procédures d'accompagnement social ont été mises en place qui ont été plus efficaces pour libérer les terrains dans les meilleures conditions que pour le suivi des populations après leur déménagement. La fragilisation sociale de celles-ci met bien en évidence les limites de ces procédures qui n'ont pas permis d'évaluer correctement les ressources financières des ménages et les frais occasionnés par leur déplacement (Essahel, 2011, Safar-Zitoun, 2012, Zaki, 2007). De plus, les démarches participatives ou d'accompagnement social sont confrontées à des résistances de l'administration du secteur de l'habitat et de l'urbanisme qui a du mal à accepter ces innovations procédurale et culturelle. En Algérie, cette raison conjuguée à l'embellie financière du pays (due à la hausse des revenus pétroliers) a poussé les pouvoirs publics, à abandonner ces démarches et à revenir aux procédures classiques d'attribution des logements sociaux.

Ces formes d'interaction ont mis en évidence l'information et le contrôle de son accessibilité, comme enjeux de pouvoir. Etant donné le poids de ce facteur dans les conditions de relogement ou de régularisation de l'habitat informel, la transparence de l'information apparaît comme une revendication essentielle des populations et un objet de leurs stratégies. D'un autre côté, les remontées d'informations vers les sphères de la décision renseignent sur les risques de résistance au projet et les conduisent, selon les circonstances, à passer outre, à temporiser ou à négocier. Malgré leurs limites, les dispositifs participatifs et d'accompagnement social permettent peu ou prou la circulation de l'information et ils n'ont pas réduit la résistance des populations dont ils sont parfois les déclencheurs.

Les travaux dirigés par Navez-Bouchanine (2012) établissent qu'il est difficile de « réduire » l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales à la figure simple de l'opposition frontale ou à celle de la soumission fatale dans une représentation d'un rapport de force unilatéralement favorable aux pouvoirs institués. La rareté relative de mouvements sociaux spectaculaires ne signifie pas qu'il ne se passe rien. Les résistances des populations peuvent prendre des formes diverses, collectives et/ou individuelles et se manifester à travers des négociations, mais aussi des refus et des oppositions. Les modes d'actions organisées peuvent varier de formes classiques (sit-in, délégation, pétition, etc.), à celles d'affrontement du type émeute et à celles de ruses et de tactiques. Toutes ces figures de l'entre-deux entre acteurs institutionnels et habitants, qui se retrouvent dans des postures diverses et complexes, sont liées aux conditions politiques dans lesquelles s'inscrivent ces interactions. Les dimensions « idéelles » ou « culturelles » ont également un rôle décisif dans les processus de mobilisation (Cefaï, 2007). Les notions de *karama* (dignité), de *âdala* (justice), de *hakna* (notre droit), de *hogra* (injustice et mépris), etc. et les ensembles de représentations qu'elles véhiculent, sont les prismes à travers lesquels est évaluée l'attitude des pouvoirs publics.

L'autoritarisme induit des situations conflictuelles où l'émeute constitue l'une des réponses populaires. L'émeute fait partie du répertoire de l'action collective, même si le pouvoir désigne ces soulèvements populaires de *Fawda* (soulèvement anarchique). Autrement dit, elles représenteraient une organisation sociale sans autorité coercitive et sans structure de domination. Pourtant, en Algérie, le scénario huilé de ces mouvements reflète une forme d'organisation : après le blocage d'un axe important, les forces de l'ordre interviennent et procèdent à quelques arrestations qui donnent prétexte à négocier.

Néanmoins, la recherche par les pouvoirs publics de formes de compromis et d'arrangements avec les habitants, les conduisent à privilégier la négociation avec des associations ou autres structures d'intermédiations (informelles, traditionnelles), généralement encouragées. Parfois

les résistances se font par le biais des associations de quartier qui inventent de nouvelles formes de négociation et esquissent des compromis inédits entre habitants, acteurs associatifs, acteurs institutionnels et acteurs politiques locaux. De nombreux travaux (Navez-Bouchanine 2000, Deboulet 2000, Berry-Chikhaoui 2005 ou Iraki 2003, 2005 et 2009) témoignent de l'importance des militants associatifs dans le cadre des politiques urbaines marocaines appliquées aux quartiers populaires et bidonvillois.

Les mouvements observés dans les bidonvilles sont souvent orchestrés par des leaders, par des partis politiques et des organisations traditionnelles (*Jemaâ*), sachant qu'entre les formes organisées et celles plus informelles il n'y a pas d'étanchéité, elles se complètent plus qu'elles ne s'opposent. Les conditions d'intermédiation sociale et de représentativité de ces modes d'organisation peut les confronter aux pratiques clientélistes et/ou communautaires et contrarier la démocratisation de leur fonctionnement qui s'avère un enjeu essentiel dans les interactions avec les pouvoirs publics. Ainsi, qu'elles soient formelles ou informelles, ces organisations sont face à des risques d'instrumentalisation, tant du côté des autorités que des groupes politiques, comme les islamistes qui s'appuient sur les mosquées des quartiers non réglementaires pour encadrer ces territoires.

Du reste, l'illégalité plus ou moins importante de l'occupation, de la construction ou de l'activité place les contrevenants dans une position de précarité qui crée une dépendance et une individualisation des comportements, propices à la perpétuation des formes clientélistes ou patrimoniales du pouvoir. Les opérations de relogement produisent aussi un effet d'individuation des stratégies, comme si l'accès au logement constituait un élément de rupture avec le paradigme de la croyance en l'efficacité de l'action collective.

Les résistances et les stratégies des populations révèlent chez celles-ci de véritables « compétences citoyennes », c'est-à-dire des capacités à se faire entendre, à s'associer et s'organiser pour défendre des droits, à proposer des actions et à les faire évoluer, à influencer ou contrer les actions publiques, à discuter avec les autorités, à comprendre les enjeux, souvent techniques, et à les expliquer ; des aptitudes aussi à mobiliser des réseaux pour disposer d'aides, de relais médiatiques, etc. Si l'individuation des démarches des habitants est parallèle à l'action collective ou prend le dessus sur cette dernière, il n'en demeure pas moins que des processus d'apprentissages sont à l'œuvre en permanence.

## **Conclusion :**

### **La « gouvernance » des urbanisations informelles : ménager la chèvre et le chou**

Le caractère processuel, mouvant et incertain des rapports entre les pouvoirs publics et les populations des urbanisations informelles s'inscrit dans la « gouvernance », telle qu'elle est conçue par les bailleurs internationaux. Mais, elle place les populations dans une forte dépendance et fragilise les perspectives de « banalisation » et d'intégration de leurs territoires. Les rapports des institutions à l'urbanisation informelle cristallise les incohérences et les paradoxes de l'Etat et met en relief son caractère fragmenté et les visions différentes en son sein, même si l'ouverture des villes aux investisseurs internationaux semble faire consensus.

L'urbanisme à tendance néolibérale se traduit ici par une conception des urbanisations informelles comme « espaces-réserves » (Benach, Tello, 2014) et variables d'ajustement, face aux autres produits d'investissement immobilier. Dans tous les cas, les politiques de traitement sont à analyser en relation avec les autres transformations de la ville (les grands projets, les infrastructures de transport, les opérations d'embellissement et de cosmétique urbaine, etc.), afin d'identifier les enjeux fonciers et de comprendre comment se situent les

populations déplacées dans les reconfigurations territoriales et les fractures socio-spatiales qu'elles dessinent.

Quant à la régulation sociale, nous rejoignons l'analyse de Brenner (Jouve, 2007) sur les villes européennes, qui souligne l'instrumentalisation de la cohésion sociale, conçue comme une politique au service de la compétitivité des territoires, où « *le délitement du tissu social n'est plus, en soi, un problème en regard de certaines valeurs collectives ou d'une certaine façon de concevoir le "vivre ensemble"* ». Ces mutations des formes de régulation et de consensus soulèvent d'autant plus la question démocratique (Lafaye, 2000) qu'il y a actuellement une hypersensibilité des populations aux manifestations d'injustice.

## Bibliographie

BARTHEL Pierre-Arnaud, 2008, « Faire du « grand projet » au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau (Casablanca et Tunis) », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 83/1 | 2008, pp. 25-34, <http://geocarrefour.revues.org/5293>

BENACH Nuria, TELLO Rosa, 2014, « Des espaces-réserve versus des espaces de résistances », in SEMMOUD Nora, FLORIN Bénédicte, LEGROS Olivier, TROIN Florence, *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 288 p.

CATTEDRA Raffaele, CATUSSE Myriam, IDRISSE JANATI, M'hammed, 2009, « Changer d'échelles de gouvernance ? réflexions autour de la promulgation de la charte communale de 2002 au Maroc », MIOSSÉC Jean-Marie (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance: expériences en France et au Maghreb*, Paris, L'Harmattan, pp. 139-170

CEFAI Daniel, 2007, *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*, éd. La découverte, coll. Recherche, 737 p.

CHABBI Morched, 2005, *Processus d'urbanisation et politiques urbaines dans les pays du sud. Le cas de la Tunisie*, Habilitation à Diriger les Recherches soutenue à l'Institut d'Urbanisme de Paris de l'Université du Val de Marne Prs XII, 155 p.

DEBOULET Agnès, 1994, *Vers un urbanisme d'émanation populaire : compétences et réalisations des citoyens : l'exemple du Caire*, thèse soutenue à l'université de Paris-Nord

ESSAHEL Habiba, 2011, *Politiques de réhabilitation des quartiers non réglementaires au Maroc et mobilisation(s) des habitants. Etudes de cas dans l'agglomération de Rabat (Rabat, Témara, Skhirat)*, thèse de doctorat en géographie, soutenue à l'Université François Rabelais de Tours, sous la direction de SIGNOLES Pierre, 563 p.

GAUDIN Jean-Pierre, 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presse de Sciences Po, coll. La Bibliothèque du Citoyen, 138 p.

IRAKI Aziz, LE TELLIER Julien (dir.), 2009, *Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions*, Paris, L'Harmattan

JOUBE Bernard, « Brenner Neil, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood* », *Métropoles* [En ligne], 1 | 2007, mis en ligne le 16 mai 2007, consulté le 10 octobre 2012. URL : <http://metropoles.revues.org/116>

LAFAYE Claudette, 2001, « Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ? », in CARDINAL Linda, ANDREW Caroline (Dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Presses de l'Université d'Ottawa, pp. 57-86, 248 p.

LAUTIER Bruno, 1994, *L'économie informelle dans le tiers monde*, La découverte, coll. Repères, 125 p.

- LEFEBVRE Henri, 1970, *La révolution urbaine*, éd. Gallimard, Paris, 248 p.
- LE GALES Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de sciences politiques*, vol. 45 , N°1, pp. 57-95
- MUCHEMBLED Robert, 1998, *La société policée. Politique et politesse en France du XV<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles*, Paris Seuil, coll. L'univers historique, 350 p.
- NAVEZ-BOUCHANINE Françoise (dir.), 2012, *Effets sociaux des politiques urbaines. L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, édité par DEBOULET Agnès, Paris, CJB/KARTHALA/EMAM, 364 p.
- OSMONT Annick, 1998, « La "governance" : concept mou et politique ferme », in *Gouvernances, Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80 et 81, pp. 19-26
- SAFAR ZITOUN Madani, 2011, *Les politiques d'habitat et d'aménagement urbain en Algérie ou l'urbanisation de la rente pétrolière ?*, Beyrouth, UNESCO (MOST2), 54 p.
- SEMMOUD Nora, 2009, « Mobilités et transmission : habiter dans la périphérie populaire d'Alger » in *Migrations et Sociétés*, vol. XXI, n°123-124, mai-août 2009, Paris, pp. 339-354 ; 2010, « Mobilités résidentielles, pratiques de mobilités et reconstructions territoriales en périphérie(s) des grandes villes, in SIGNOLES Pierre, *Faire la ville en périphérie(s) ? Territoires et territorialités dans les grandes villes du Maghreb. Eléments de synthèse, Cahiers d'EMAM*, n° 19, pp. 15-32, <http://emam.revues.org/105>
- SIGNOLES Pierre, 2009, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe », in SIGNOLES Pierre, EL KADI Galila, SIDI BOUMEDINE Rachid (dir), 1999, *L'urbain dans le monde arabe, politiques instruments et acteurs*, Paris, CNRS Editions, pp. 19-53, 373 p.
- ZAKI Lamia, 2007, « L'action publique au bidonville : l'État entre gestion par le manque, « éradication » des *kariens* et accompagnement social des habitants », *L'année du Maghreb II*, pp. 330-320.