HAL
open science

L'émergence d'un monde méditerranéen de la réforme urbaine : réseaux de villes et organisations internationales dans la méditerranée des années 1980-1990.

Samuel Ripoll

To cite this version:

Samuel Ripoll. L'émergence d'un monde méditerranéen de la réforme urbaine : réseaux de villes et organisations internationales dans la méditerranée des années 1980-1990.. Congrès de l'Association Française de Science Politique, Jul 2019, Bordeaux, France. hal-02510174

HAL Id: hal-02510174

https://hal.science/hal-02510174

Submitted on 17 Mar 2020

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.

ST 39 « Sociologie de l'action publique transnationale »

Samuel Ripoll
Institut d'études politiques de Lyon
Laboratoire TRIANGLE
Samuel.ripollhurier@sciencespo-lyon.fr

L'émergence d'un monde méditerranéen de la réforme urbaine. Réseaux de villes et organisations internationales dans la méditerranée des années 1980-1990.

Du 23 au 25 novembre 1991, la ville de Barcelone accueille la réunion de lancement du réseau de municipalités Medcités, créé dans le cadre du *Mediterranean Environmental Technical Assistance Programme* (METAP, un programme international de protection de la mer méditerranée). S'y retrouvent des représentants des organisations internationales qui pilotent le METAP (Banque Mondiale, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Commission des communautés européennes, Banque Européenne d'Investissement (BEI)), de la fédération mondiale des cités unies (FMCU, une association mondiale d'autorités locales), ainsi que les maires et/ou directeurs de services municipaux de 13 villes côtières méditerranéennes : Barcelone (municipalité et métropole), Benghazi (Lybie), Gozo (Malte), Haifa (Israël), Izmir (Turquie), Limassol (Chypre), Marseille, Oran (Algérie), Rimini (Italie), Sousse (Tunisie), Tanger (Maroc), Tirana (Albanie), Tripoli (Liban).

Le dossier préparatoire, conçu par les organisations internationales et distribué aux participants, explicite d'emblée l'enjeu environnemental majeur dans lequel s'inscrit la création de Medcités : « *La croissance urbaine dans les zones côtières constitue l'une des causes les plus évidentes de dégradation de l'environnement dans le bassin méditerranéen*[1] ». Et de préciser quelques lignes plus loin : « *Si l'approche environnementale sur un bassin comme celui de la méditerranée doit être pensée et définie globalement, sa mise en œuvre est locale, régionale… Le renforcement du rôle des municipalités dans les stratégies de protection de l'environnement est donc un volet capital de tout programme visant à améliorer l'état de l'environnement du Bassin Méditerranéen*[2] ». Pour faire face aux problèmes environnementaux, notamment la pollution de la mer, soulevés par l'urbanisation (rejets des eaux usées et des déchets, artificialisation des sols, tourisme de masse…), les acteurs réunis à Barcelone souhaitent donc mettre les projecteurs sur le rôle spécifique des municipalités, sur les manières de renforcer leurs capacités de gestion et de mise en œuvre de programmes et de projets dans les secteurs concernés.

Le réseau est ainsi conçu par ses artisans comme un outil de lobbying politique (promouvoir le rôle des autorités locales dans le domaine de la protection de l'environnement) mais aussi comme un dispositif technique concret qui, en particulier sur la base de l'échange entre pairs, vise à « *aider les municipalités à mieux aborder et traiter les problèmes d'environnement par une plus grande efficacité dans le repérage et la diffusion des expériences*[3] ». La Banque

[1] METAP 1991, *Note d'information de base sur le réseau Medcités*, p. 1
[2] Ibid., p. 2
[3] Ibid., p. 3

Mondiale va dès les premières années financer la réalisation, par des experts des villes du nord du bassin, d'audits environnementaux (analyse de l'état des lieux de l'environnement et de sa gestion dans la municipalité concernée, proposition de politiques publiques, de réorganisations administratives, d'investissements matériels…) dans certaines villes du Sud et de l'Est (Tripoli, Limassol, Tanger, Tirana). L'animation du réseau lui-même (organisation des réunions, élaboration des programmes de travail, suivi des actions…) est elle aussi le fruit d'une collaboration entre villes et organisations internationales, la Banque Mondiale finançant le secrétariat technique, délégué à Cités Unies Développement, l'agence technique de la FMCU.

Medcités existe aujourd'hui encore, bien que son périmètre, ses actions et sa gouvernance aient connu en trente ans de nombreuses évolutions. Il compte désormais plus de 40 membres autour du bassin et les thématiques se sont étendues de l'environnement à l'ensemble des questions urbaines. La Banque Mondiale lui retire son soutien financier et technique à la fin des années 90, d'abord au profit du PNUD, puis c'est la métropole de Barcelone qui, à partir du début des années 2000, va en assurer seule l'animation et le secrétariat tout en continuant à mobiliser des financements internationaux pour mener ses actions. Il s'inscrit par ailleurs dans une dynamique des années 1990-2000 de prolifération de réseaux urbains méditerranéens associant villes et organisations internationales, qui partagent une volonté de produire et faire circuler des savoirs et savoir-faire sur le développement des espaces urbains méditerranéens sous l'angle spécifique de l'acteur municipal, de son rôle possible et des réformes à mettre en œuvre pour le renforcer. On peut citer entre autre les programmes Med-Urbs entre 1992 et 1994[4], le réseau urbain Europe Middle East North Africa[5] entre 2004 et 2008, la commission Euromed du réseau Eurocités à partir de 1999. Ces problématiques occupent également une place importante dans l'agenda du *Center for Mediterranean Integration*, une plateforme d'Etats et d'organisations internationales installée en 2009 à Marseille pour favoriser le partage de connaissance sur les politiques publiques en Méditerranée.

Le réseau transnational de villes apparaît donc comme une forme privilégiée de la coopération en Méditerranée. Plus précisément, il s'agit de réseaux qui associent des experts en gestion urbaine, des agents d'organisations internationales, des édiles et techniciens locaux, des représentants nationaux qui se rencontrent et se mettent en lien autour de la diffusion d'idées, de savoirs et de savoir-faire sur la gestion de l'urbanisation en méditerranée et sur le rôle spécifique des municipalités. Ces différents réseaux et plateformes, les acteurs et les savoirs qu'ils mettent en relation, forment ce que l'on propose ici d'appeler le monde méditerranéen de la réforme urbaine. Pourquoi, et par le biais de quels acteurs, cette volonté de savoir comment gouverner les villes méditerranéennes émerge-t-elle ? Comment expliquer l'émergence et l'institutionnalisation de cette forme particulière de coopération qu'est le réseau transnational dédié à la circulation de savoirs à l'échelle régionale ? Quel est le modèle de ville, d'action publique urbaine dessiné par ces acteurs et par les savoirs qu'ils mettent en circulation ? Nous proposons dans cette communication d'éclairer ces questions en analysant la genèse de Medcités, qui constitue la première forme institutionnalisée du monde méditerranéen de la réforme urbaine. Il ne s'agit pas tant de décrire l'ingénierie concrète de mise sur pied du réseau que d'analyser les différentes séquences de la rencontre entre les principaux acteurs qui en sont à l'initiative.

---

[4] Programme financé par l'Union Européenne entre 1992 et 1994, qui visait à créer des réseaux de municipalités européennes avec des villes de pays tiers méditerranéens autour de projets d'échanges d'expériences. Avec un budget de 22M ECU, il a mis en relation 170 collectivités issues de 17 pays autour de 85 projets (voir Bakhos Walid, *Régionalisation et renouvellement des politiques territoriales dans un contexte de mondialisation : le cas de la coopération décentralisée et transfrontalière en Méditerranée entre 2000 et 2011*, thèse de doctorat en aménagement, université de Montréal, 2014, p. 395).

[5] Réseau de municipalités méditerranéennes créé en 2004 par la Banque Mondiale et la ville de Marseille.

L'existence de ce monde méditerranéen de la réforme urbaine apparaît d'autant plus étonnante qu'il semble s'appuyer chez les acteurs qui le composent sur des formes d'actions peu stabilisées, voire marginales a priori. Pour la Banque Mondiale par exemple, Medcités constitue un volet d'un programme régional d'assistance technique (réalisation d'études, programmes de formation de leaders locaux...) associant différents partenaires internationaux autour de la protection de la Méditerranée : démarche nouvelle pour une Banque dont le cœur de métier repose plutôt sur du financement de l'investissement dans le cadre de relations bilatérales avec des gouvernements nationaux. Démarche d'autant plus étonnante si l'on rappelle que, tout particulièrement dans les années 90, les municipalités ne sont pas des partenaires traditionnels des politiques de développement : au Sud et à l'Est, les régimes sur-centralisés ne laissent aux acteurs municipaux pratiquement aucune autonomie politique ni capacités techniques ou financières pour porter des projets d'envergure. Au Nord, dans des pays comme la France, l'Espagne ou l'Italie, l'action internationale des collectivités locales entame à peine sa structuration, en particulier sous la forme de la coopération décentralisée (Petiteville, 1995).

Positionnement théorique

La question de la transnationalisation de l'action publique a donné lieu depuis une quinzaine d'années à des travaux de sociologie de l'international fondés en particulier sur des rapprochements entre l'analyse de l'action publique et la sociologie des relations internationales, notamment pour développer et sociologiser l'analyse de politiques publiques portées dans des cadres multilatéraux (Petiteville, Smith, 2006). L'attention s'est en particulier focalisée sur les organisations internationales, en proposant de dépasser les approches classiques macrosociologiques des relations internationales qui tendaient à réduire ces institutions aux rapports de force existants entre les Etats qui les composent (Nay, Petiteville, 2011). Dans leur article de 2011, Olivier Nay et Franck Petiteville suggèrent ainsi d'ouvrir la « boîte noire » en considérant « *ces organisations comme des systèmes d'action concrets, comme des unités sociales composées d'individus et de chaines d'acteurs, régulées par des normes, incarnant des valeurs et des principes, organisées selon des routines et des pratiques spécifiques, et sans cesse traversées par des dynamiques sociales ou se mêlent jeux de coopération et jeux de compétition, mécanismes de solidarité et rapports de force* » (Nay, Petiteville, 2011, p. 16). Au cœur de ces travaux se trouve une interrogation concernant l'implication massive de ces acteurs dans la définition et la diffusion de savoirs en matière de gouvernance. Les recherches visent à comprendre l'émergence et la formalisation de ces savoirs au seins des organisations internationales, leurs mécanismes de circulation, pour saisir les dynamiques politiques et sociales au travers desquelles ils contribuent à la définition de politiques publiques aux différents niveaux nationaux et locaux, en s'appuyant par exemple sur la promotion de catégories nouvelles d'action publique (Grimm et al., 2014), sur l'identification de bonnes pratiques (Klein, 2017). Dans ce contexte, les réflexions se sont également penchées sur la question des acteurs des politiques publiques transnationales sous l'angle spécifique des interactions entre organisations internationales et acteurs transnationaux non-étatiques[6]. Par exemple, Claire Visier a bien montré comment l'émergence d'une « société civile euroméditerranéenne » était le fruit d'une interaction dynamique entre certaines ONG et les institutions européennes qui s'inscrivait en grande partie dans les politiques de coopération et de voisinage de ces dernières (Visier, 2002).

[6] Voir notamment la ST 45 du Congrès AFSP 2013, « Organisations internationales et acteurs non étatiques : vers de nouvelles pratiques démocratiques dans l'espace international ? », dirigée par Olivier Nay et Delphine Lagrange. En particulier la communication d'Asmara Klein *Une démocratisation sous influence : l'action de la Banque Mondiale au Cameroun.*

Tout en nous inscrivant dans ces travaux de sociologie de l'international, nous proposons ici de développer une démarche complémentaire qui s'appuie également sur des travaux de sociologie de l'action publique consacrés à l'internationalisation des villes. La dimension internationale des villes, leur repositionnement face aux évolutions de l'économie mondialisée en lien avec les transformations du rôle des Etats sont un sujet de recherche déjà bien étudié (Le Galès, 2002). Face au succès de la notion de « global city » (Sassen, 1991) qui propose de rendre compte des transformations urbaines face aux logiques de mondialisation des flux (en particulier économiques et de communication) se sont développées des approches plus sociohistoriques qui visent à mettre en lumière le travail permanent à l'échelle transnationale, depuis la fin du XIXe siècle, d'échanges, d'interconnections entre agents des villes (élus, techniciens, entreprises de services locaux…) qui contribuent à créer les conditions et les modalités de l'internationalisation des villes (Vion 2001, Pinson & Vion, 2000, Saunier & Ewen, 2008). Loin de constituer de simples « réceptacles » de la globalisation, les villes y participent activement, notamment en constituant des réseaux transnationaux qui leur permettent, sur la base d'échanges de savoirs et d'outils ayant trait à la vie municipale, de créer des espaces de promotion de projets politiques alternatifs à ceux proposés dans les cadres strictement locaux et nationaux (Payre, 2007, Huré 2014). Le réseau de villes apparaît ainsi comme un objet de recherche privilégié, qui permet, en interrogeant en particulier sa genèse, ses acteurs, de mettre à jour le travail politique spécifique de production de l'internationalisation des villes (Payre, 2010).

Nous proposons ainsi dans cette communication d'aborder la genèse du monde méditerranéen de la réforme urbaine en développant une sociohistoire de la création du réseau d'échanges de savoirs Medcités, considéré comme le fruit d'une rencontre progressive et protéiforme entre des villes, des associations et des organisations internationales.

1. L'affirmation des villes comme expertes de la gestion urbaine et de la démocratie locale sur la scène internationale

Nous avons mentionné en introduction l'implication de la fédération mondiale des cités unies (FMCU) dans la création et l'animation de Medcités. C'est en effet elle qui, sur un financement de la Banque Mondiale, et au travers de son agence technique Cités Unies Développement, sera chargée de mettre sur pied le réseau et d'animer le réseau au quotidien (identification des villes membres, animation des échanges, pilotage et suivi des actions…). Nous proposons dans cette première partie de retracer synthétiquement l'histoire de cette organisation et d'identifier plus précisément les étapes de la rencontre avec la Banque Mondiale, des individus qui en sont à l'origine, des idées et des thématiques sur lesquelles elle s'opère.

1.1 La fédération mondiale des villes jumelées : du plaidoyer international à la coopération technique

La fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ, qui deviendra FMCU en 1987), est créée en 1957 à Aix-les-Bains par des élus locaux et des militants, souvent anciens résistants, principalement français et italiens issus des mouvances fédéralistes et des milieux catholiques de gauche, dont la vocation première est de promouvoir l'entente et l'amitié entre les peuples en favorisant les jumelages entre villes, qui s'articulent en général autour d'échanges culturels et sportifs, notamment en direction de la jeunesse, mais également - encore que de manière plus

périphérique et moins structurée - autour d'enjeux de gestion communale et de formation des élus et du personnel municipal (Vion, 2001).

D'abord fortement mobilisée, dans un contexte de Guerre Froide, sur la promotion du rapprochement Est-Ouest, la fédération s'intéresse dès les années 60 aux villes des pays nouvellement indépendants suite aux premières vagues de décolonisation (Vion, 2001). En 1970, le 7e congrès mondial de la FMVJ se tient ainsi à Dakar, en présence du président Senghor, également président d'honneur de la fédération. Cette initiative est en particulier portée par son conseiller français Jean Rous, ancien militant anticolonialiste, spécialiste de l'international de la SFIO, qui avait notamment participé à l'organisation de la conférence de Bandung en 1955. Le président de la fédération est alors Giorgio La Pira, intellectuel, homme politique italien proche du parti Démocratie Chrétienne, maire de Florence à deux reprises (1951-1957 et 1961-1965), il fut également un catholique engagé, mobilisé dans le Concile Vatican II. Au début des années 80, la FMVJ affiche l'existence de plus de 100 jumelages associant des villes du nord – principalement françaises - à des villes africaines[7]. Là encore, c'est le motif du rapprochement des peuples au-delà des grandes fractures internationales et géopolitiques qui est mis en avant, et les relations sont essentiellement d'ordre culturel, sportif ou humanitaire (souvent via des chantiers de jeunes). Plus marginalement, les relations prennent la forme de jumelages-coopération, c'est-à-dire d'un accompagnement technique et ponctuel de la ville du Nord auprès de sa jumelle du Sud, par exemple autour des questions d'eau potable, de budget municipal. La FMVJ apparaît donc à cette époque comme un réseau politique et militant qui s'appuie certes sur des institutions municipales, mais sans faire pour autant de la ville et de l'urbanisation le cœur de son agenda.

En 1983, Pierre Mauroy, alors maire de Lille et Premier Ministre du premier gouvernement socialiste de la Ve République, est élu président-délégué de la FMVJ par l'assemblée générale[8]. Il en prendra la présidence mondiale l'année suivante, succédant ainsi à Enrique Tierno Galvan, ancien opposant socialiste à la dictature de Franco, qui deviendra le 1er maire de Madrid suite au retour à la démocratie (1979-1986). Dans un numéro « Spécial Lille » *Cités Unies*, la revue trimestrielle de la fédération, le maire de la ville présente sa vision des jumelages et de l'action internationale des villes en marquant sa volonté de développer les relations « Nord-Sud » autour de coopérations plus concrètes et plus techniques, en affirmant : « *C'est dans doute dans ce domaine de la coopération Nord-Sud que la FMVJ a fait preuve de l'initiative la plus originale et la plus opportune. Je pense aux formules des « jumelages-coopération » qu'elle a instaurées il y a déjà plus de 20 ans* [9]». Et en effet, ces formes de coopération, qui associent une collectivité du Nord (élus et techniciens) en accompagnement d'une collectivité d'un pays en développement sur une thématique ou un projet local ciblés (gestion de l'eau, fiscalité municipale, construction d'équipements publics…) vont se démultiplier dans les premières années de la présidence Mauroy[10]. Franck Petiteville a décrit de manière détaillée l'implication des collectivités françaises, particulièrement actives dans le développement de ces coopérations, qui se synthétiserons sous le vocable de « coopération décentralisée » (Petiteville, 1995).

---

[7] *Cités Unies*, n°108, automne 1982

[8] L'engagement pour la ville et les collectivités locales est une caractéristique forte de Pierre Mauroy, qui a été maire de Lille entre 1973 et 2001, et également artisan de la décentralisation lancée en 1982 avec Gaston Deferre. Son engagement international n'est également pas nouveau dans les années 80. Il s'était fortement engagé pour l'indépendance de l'Algérie, et plus généralement pour le soutien à la décolonisation, au sein de la SFIO. Il avait également lancé de nombreuses coopérations techniques avec les anciennes colonies au travers de la fondation Léo Lagrange qu'il avait créée en 1950.

[9] *Cités Unies*, n°113, 4e trimestre 1983, p.1

[10] En 1987, la nombre de jumelages-coopération a pratiquement triplé par rapport à 1984 (*Cités Unies*, n° 127, juillet 1987).

1.2. L'émergence de la « gestion urbaine », entre développement économique et ingénierie démocratique locale

Cette dynamique de la FMVJ de développement de relations « Nord-Sud » basées sur des coopérations concrètes et techniques s'accompagne d'un mouvement de soutien aux villes des Etats latino-américains qui connaissent dans les années 80 des transitions démocratiques. L'Argentine, qui engage en 1983 un fragile retour à la démocratie, constitue le premier terrain d'expérimentation de ces nouvelles ambitions - et peut-être le plus développé et le plus approfondi. Pierre Mauroy, qui dans le cadre du parti socialiste avait déjà rencontré auparavant Alfonsin, alors dans l'opposition sociale-démocrate à la dictature, se rend en tant que Premier Ministre en Argentine dès l'élection de ce dernier à la présidence de la république fin 1983[11]. Un premier colloque de la fédération est organisé au mois de décembre 1985 à Cordoba (Argentine) pour explorer des sujets concrets de gestion des cités : les possibilités de coopération intercommunale, notamment entre l'Amérique Latine et 'Europe ; la formation des cadres municipaux, afin de consolider le pouvoir local face aux nouvelles responsabilités auxquelles il va devoir faire face; analyser l'urbanisation galopante et ses conséquences.

La Revue *Cités Unies* propose un bilan de cet événement au travers d'un article intitulé "Enraciner la démocratie"[12]. Ce congrès fait en effet écho à une préoccupation de certains élus et acteurs locaux argentins relative à la fragilité de leur démocratie renaissante et à la nécessité de la concrétiser et de lui donner corps au niveau local. Parmi d'autre, on y retrouve l'urbaniste et homme politique catalan Jordi Borja. Longtemps militant au parti communiste espagnol, un temps exilé en France pendant la dictature, il est élu aux conseil municipal de Barcelone dès les élections de 1979. Après avoir travaillé notamment sur les questions d'urbanisme et de décentralisation, il œuvrera dans les années 80 à la structuration d'une action internationale au sein de la municipalité. Il affirme à Cordoba que "*Tant dans les pays de démocratie formelle, mais fortement centralisés (Mexique, Colombie) que dans ceux qui réempruntent la voie démocratique (Brésil, Argentine, Uruguay), se manifeste une importante préoccupation pour la démocratie locale : on se propose de décentraliser l'Etat et on prétend renforcer la participation populaire*"[13]. Les points clefs identifiés par les participants concernent des dimensions structurantes de la nature et la formes des gouvernements tant locaux que nationaux, au travers des élections municipales mais aussi de la formation des responsables locaux, de l'institution de la stabilité des fonctionnaires locaux, de la pérennisation des finances municipales... C'est à Cordoba que pour la première fois vont se lier de manière aussi claire les enjeux de gouvernement des villes et de consolidation de la démocratie, légitimant ainsi la nécessité pour la FMVJ de développer des réflexions et des coopérations sur des sujets techniques précis : il s'agit de donner aux acteurs locaux les capacités, les outils concrets de construction d'un pouvoir local démocratique, rouage essentiel d'un état démocratique. Un ancien secrétaire général adjoint de la FMVJ affirme ainsi : « *il y avait une nouvelle dimension politique qui n'était plus Est-Ouest, mais soutien aux mouvements démocratiques, et à l'émergence des collectivités locales comme acteurs de sauvegarde de la démocratie et du développement. Ça c'est devenu assez fort mais il fallait aussi donner du grain à moudre. [...] Ce tournant-là est intéressant parce qu'il a aussi obligé à avoir des actions concrètes* [14]». La chute du mur de Berlin et les transformations qui s'ensuivent en URSS constituent un autre

[11] Cette visite du Premier Ministre s'inscrit notamment dans le cadre de la politique étrangère voulue par le gouvernement socialiste de François Mitterrand qui fait de l'Amérique Latine et de ses transitions démocratiques un angle majeur de la promotion d'un nouvel ordre international (Kourliandsky, 2017).
[12] Revue *Cités Unies*, n°121, 4e trimestre 1985, pp 13-15
[13] *Cités Unies*, n° 121, 4e trimestre 1985, p. 13
[14] Entretien avec un ancien secrétaire général adjoint de la FMJV, 04/09/2017.

moment important pour la fédération. Le rapport présenté par le secrétaire général au Conseil International qui se tient à Cordoba (Argentine), intitulé « L'autonomie locale, moteur d'un nouvel ordre international » affirme ainsi que, grâce aux liens qu'elle a tissés et maintenus entre villes de l'Est et de l'Ouest, la FMCU va pouvoir proposer une nouvelle offre de coopération axée sur des questions institutionnelles concrètes : comment organiser les pouvoirs locaux ? Quelles relations établir entre le parlement municipal et les fonctionnaires[15] ? …

Cette dynamique s'appuie principalement sur des pays qui opèrent une transition démocratique, sans pour autant s'y circonscrire. Des relations fortes sont maintenues notamment en Méditerranée et dans de nombreux pays africains. Les aspirations politiques de la fédération s'y expriment alors d'une manière différente, sans s'effacer. Premièrement, le renforcement de l'autonomie locale, des capacités des acteurs du territoire à concevoir et porter des projets, est perçu comme un fondamental dans l'instauration d'une culture démocratique, même dans un pays autoritaire et centralisé. Le secrétaire général adjoint de la FMCU affirmait ainsi : « *Je me fiche [*que les municipalités de certains pays*] soient faibles. […] Moi je pense que l'échelon territorial est le plus à même d'organiser le développement territorial. […] Les fondamentaux de la FMCU, c'était le local, la municipalité, c'est l'échelon de démocratie* [16]». Deuxièmement, le maintien de relations et de projets avec des partenaires de ces pays est considéré comme un moyen d'identifier et d'accompagner les acteurs locaux qui potentiellement pourraient être porteurs de changement dans le sens de la démocratie, comme le souligne cet ancien conseiller de Pierre Mauroy : « *En fait on faisait des paris. On se disait que [*certains régimes autoritaires*] étaient pas éternel, et que autour il y a des gens qui ont des possibilités d'ouverture pour la suite*[17] ». Les coopérations techniques entre municipalités sur des enjeux de gestion urbaine peuvent donc être réinscrites dans un mouvement politique plus large qui fait de la ville un vecteur de démocratie[18].

Les initiatives de la FMVJ et de ses membres abordant des sujets techniques, cherchant à favoriser les échanges concrets entre pairs, se multiplient au cours des années 80. La ville de Barcelone, par exemple, lance à partir de 1986 une université d'été méditerranéenne annuelle, dédiée aux élus et techniciens locaux du pourtour du bassin, sur la question de l'économie urbaine et du rôle des municipalités dans le développement économique[19]. La fédération se structure également en interne la même année avec la constitution d'un pôle formation pour promouvoir dans les échanges entre villes les questions de formation d'insertion professionnelle, de soutien à la création d'emplois. L'année 1987 marque un tournant pour la FMVJ car elle voit l'arrivée de deux ingénieurs des ponts et chaussées, en détachement du ministère français de l'Equipement, qui auront pour mission de développer les coopérations techniques. L'un d'eux, qui est par ailleurs également maire RPR d'une commune des Yvelines, est nommé secrétaire général adjoint. C'est aussi l'année d'un changement de nom pour la fédération, qui devient Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), et de définition d'un nouveau programme de travail, renouvellement actés lors de son congrès international de Grenoble, et qui fait de la notion nouvelle de « gestion urbaine » l'une de ses priorités majeures[20]. La thématique ne s'impose d'ailleurs pas sans débats, certains membres et même certains cadres de la fédération craignant qu'elle n'ouvre la voie à une « dérive » technicienne

[15] 1990 Rapport d'activités présente au nom du comité exécutif de la fédération mondiale des cités unies et villes jumelées. XIIIEME congrès. 29-31 octobre 1990, Cordoba, Argentine, 24 p.
[16] Ibid.
[17] Entretien avec un conseiller international de Pierre Mauroy, 29/01/2018
[18] Cette approche politique, voire partisane, de la coopération peut être rapprochée de l'action des fondations politiques allemandes de soutien aux forces d'opposition dans le cadre des transitions démocratiques en Europe de l'Est (voir Dakowska, 2007).
[19] *Cités Unies*, n° 124, 3e trimestre 1986, pp. 38-40.
[20] Ibid.

et dépolitisée des actions, et ne transforme l'organisation politique en bureau d'études. Le secrétaire général, un ancien de la CFDT qui ne cachait pas ses propres réticences, affirme la spécificité du cadre de solidarité dans lequel s'inscrit la coopération des villes : *« face à un monde réduit aux échanges mercantiles, la coopération intercommunale peut proposer une alternative de solidarité. Les échanges directs entre villes sur des sujets techniques se font avec une dimension d'écoute absente des bureaux d'étude ou des organismes de coopération* [21]». Mais ces nouvelles coopérations techniques, vecteurs d'une nouvelle forme de solidarité et de coopération politique, soulèvent un problème majeur : celui de leur financement. Les cotisations versées par les membres permettent de soutenir l'organisation des quelques séminaires et colloques mais ne suffisent pas à assurer les missions d'expertise plus intenses et plus régulières nécessitées par des projets techniques complexes longs.

1.3.Positionner les villes comme interlocutrices des bailleurs internationaux

C'est dans cette dynamique de soutien à la démocratie locale et de renforcement des coopérations concrètes de ville à ville sur des enjeux de gestion urbaine que s'opère le rapprochement de la FMVJ avec le monde des acteurs traditionnels de la coopération internationale : les Etats et les organisations internationales (OI). Si des relations ponctuelles avec certaines OI (Programme des nations unies pour l'environnement, Unesco) et certains Etats sont observés dès les années 70, ce n'est qu'à partir des années 80 que les interactions vont commencer à se structurer. On observe en effet pendant cette décennie la stabilisation de financements de soutien aux jumelages-coopérations de la part d'institutions étatiques chargées des coopérations (essentiellement avec l'Afrique et les pays anciennement colonisés) : le ministère français de la Coopération (avec la création d'un bureau dédié aux collectivités locales en 1985), les agences belges et canadiennes de coopération. Sur le terrain, des interactions commencent à voir le jour entre collectivités locales en coopération et acteurs internationaux, comme par exemple dans le cas de la coopération entre Turin et Bamako en 1986 : l'agence de coopération italienne finance l'achats de bus pour la capitale malienne et la municipalité turinoise accompagne ses pairs sur le volet formation et gestion des machines et du fonctionnement. Selon le responsable turinois du projet, « *la coopération intercommunale permet en effet de réaliser des objectifs précis et directs que les grandes organisations internationales ne peuvent obtenir qu'avec des coûts élevés et des délais assez longs* [22]». Il envisage d'ailleurs l'organisation d'un colloque avec la Banque Mondiale, la CEE, la FMVJ, le ministère italien des affaires étrangères, ainsi que des administrateurs de réseaux de transports collectifs de pays en développement pour réfléchir aux modes d'intervention et de financement des projets de transport en coopération.

C'est dans cette dynamique de rapprochement avec les acteurs traditionnels de la coopération, Etats et OI en tête, que la FMVJ prend en 1989 l'initiative d'organiser à Lille un colloque sur le thème « La ville, moteur du développement économique des pays du tiers monde », dans le but notamment de donner une place concrète aux villes dans les projets internationaux de développement. Le secrétaire général adjoint de la fédération, ingénieur des ponts, chargé de l'organisation, en explique les raisons comme suit : « *C'était un colloque, restreint, environ 200 personnes, où on voulait s'assurer que les bailleurs seraient là à haut niveau. Le thème c'était "Les villes, moteurs de développement économique". Les collectivités locales ont commencé à dire que l'urbanisation était irréversible, et qu'il fallait passer d'une analyse où les agglomérations sont considérées comme mères de tous les vices à les voir comme un lieu d'opportunités, et qu'il y a encore plus d'opportunités quand la démocratie s'y installe. On avait*

[21] *Cités Unies*, n°128, novembre 1987
[22] *Cités Unies*, n° 125, 1986, p. 24

donc réuni les bailleurs pour affirmer que les villes devaient être considérées comme un axe de développement. Et la deuxième partie du raisonnement c'était : si c'est vrai, alors les édiles municipaux ont un rôle à jouer dans l'expertise, les échanges, l'efficience des crédits de l'aide au développement, etc... Vous, agences, ne pouvez pas faire ça seules avec les experts [23]».

Cette volonté de rapprochement avec les bailleurs s'appuie donc pour les villes sur une volonté de mettre l'urbanisation à l'agenda des bailleurs internationaux, mais également de s'imposer comme un interlocuteur légitime dans les projets d'expertise qui y ont trait. Avant de revenir plus en détail sur cet événement structurant, nous proposons de préciser le contexte et la dynamique d'approche des thématiques urbaines de la Banque Mondiale, présente à Lille.

2. *La ville comme élément d'un projet international de réforme de l'Etat dans les pays en développement : le cas de la Banque Mondiale*

La Banque Mondiale, institutions financière multilatérale créée en 1944 par les accords de Bretton Woods, s'est affirmée comme un acteur majeur des politiques de développement des pays en développement (PED), après avoir été dans un premier temps dédiée à la reconstruction de l'Europe d'après-guerre. Jusque dans les années 80, le cœur de métier de la Banque consiste à financer de l'investissement, sous la forme de prêts (et quelques dons, bien que de manière très marginale) à des Etats (avec en général une contrepartie financière du bénéficiaire), dans des projets sectoriels comme l'industrie, l'agriculture… La question des villes et de l'urbanisation émerge à l'agenda dans les années 70 dans le cadre d'une réflexion économique (faire de l'urbanisation un moteur de croissance) mais aussi social de lutte contre la pauvreté urbaine (Osmont, 1995)[24]. Son président d'alors, l'ancien secrétaire d'Etat à la défense américain Robert MacNamara, justifie cet intérêt notamment pour des raisons politiques face au problème crucial de la pauvreté urbaine, quand il affirme en 1975 devant le conseil des gouverneurs de la Banque : *« les frustrations que connaissent les citadins pauvres ont de tout temps été exploitées par des extrémistes. Par conséquent, si les villes ne s'attaquent pas sans tarder et de façon plus constructive au problème de la pauvreté en milieu urbain, c'est cette dernière qui, finalement, les anéantira »*[25]. Les volumes engagés par la Banque dans le secteur de l'urbanisation (essentiellement des projets de construction de logement abordable), dans un contexte d'augmentation générale des crédits engagés, passe ainsi de 10M USD en 1970 à près de 348M USD en 1980 (Osmont, 1995, p. 49).

La crise de la dette des PED qui éclate à la fin des années 70, couplée à la conviction de nombreuses institutions internationales que ces jeunes Etats, pour la plupart issus de la décolonisation, ne disposent pas des ressources politiques et institutionnelles nécessaires pour gérer efficacement de gros programmes de développement, vont conduire au lancement conjoint par la Banque Mondiale et le FMI de nouveaux dispositifs d'accompagnement : les programmes d'ajustement structurel, qui vont consacrer le leadership de la Banque comme actrice de la réforme institutionnelle des PED, avec comme priorité la rationalisation des interventions et dépenses étatiques et le renforcement du secteur privé (Cling, Roubaud, 2010). Ces prêts s'inscrivent par ailleurs dans un rapprochement de la BM avec le FMI : ce dernier

[23] Entretien avec le secrétaire général adjoint de la FMVJ, 04/09/2017.

[24] La question des liens entre urbanisation et développement ne fait alors pas consensus dans la communauté du développement, certains économistes « anti urbain » considérant que seuls les investissements ruraux permettent de lutter contre la pauvreté, l'urbanisation étant la conséquence de la paupérisation des campagnes (Voir par exemple Lipton, 1977).

[25] Cité dans Michelon Benjamin, « La formation professionnelle au développement urbain: l'expérience du Groupe Huit », *EchoGéo*, 30, 2014.

traite des questions monétaires et des équilibres financiers, en particulier le paiement de la dette, et la Banque Mondiale accompagne les pays cibles dans des réformes économiques et politiques de fond pour restructurer les conditions de la croissance, selon une inspiration néolibérale de réduction du poids de l'Etat mise en évidence par de nombreux chercheurs (voir par exemple Hibou, 1998). Il s'agit de prêts sans contrepartie financière des bénéficiaires dont l'octroi est soumis à des conditions de réformes profondes des institutions et services publiques, concernant par exemple la restructuration ou la privatisation d'entreprises publiques, la transformation des modes de recrutement des fonctionnaires, du système de santé, du financement de l'habitat et des services urbains...

Dans le domaine de la ville, cet intérêt renouvelé pour les institutions qui sous-tendent et favorisent le développement est également promu par l'un des cadres de cette politique de la Banque, l'économiste Michael Cohen (responsable de la division urbaine de la BM), dans une évaluation de l'efficacité de la première décennie de projets, qui affirme que malgré certains effets positifs, les interventions n'ont pas été en mesure de faire face à l'ampleur des besoins suscités par la forte croissance urbaine : plutôt que de multiplier des projets, le rapport suggère de s'intéresser aux processus qui génèrent de la capacité d'action locale : promotion de l'industrie de construction, réforme des politiques foncières, incitation à la participation du secteur privé dans la fourniture de services, renforcement de la capacité de planification des autorités locales[26].

C'est ainsi qu'on observe dans les années 80 au sein de la communauté international la structuration de la notion de « gestion urbaine », qui désigne un ensemble d'intervention de la Banque allant du renforcement des capacités techniques des municipalités (formations, guides…), à des réflexions sur la fiscalité locale, sur les transferts de fonds entre différents niveaux de gouvernement[27]… L'émergence de ce vocable est interprétée par certains chercheurs comme désignant le pendant local et urbain d'une volonté des bailleurs internationaux de diffuser un modèle de libéralisation économique et politique (Osmont, 1995 ; Le Bris, 1999 ; De Ponte, 2002 ; Dorrier Appril & Jaglin, 2002).

Pour accompagner ces nouvelles interventions, la Banque Mondiale (Michael Cohen en particulier) lance en 1986 avec le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH)[28], le PNUD et quelques pays occidentaux, un programme de recherche-action intitulé Programme de gestion urbaine (PGU, *Urban Management Programme*), qui vise à multiplier les études de cas et faire émerger des bonnes pratiques en matière de gestion urbaine et de renforcement des capacités locales, en particulier municipales. A la base de ce programme, on trouve une critique d'une certaine approche de la planification urbaine telle qu'elle était pratiquée par les OI dans les PED dans les années 1960-1970. Un conseiller scientifique du PGU suggérait ainsi que ces exercices de planification, généralement calqués sur des instruments occidentaux, consistaient trop souvent en des plans généraux réalisés par des experts « hors-sol » qui visaient, sur la base de prévisions de croissance, à identifier les principaux équipements et infrastructures à réaliser à moyen-terme, sans véritable prise en compte des dynamiques et des acteurs locaux (Clarke, 1992).

Ce diagnostic va contribuer à faire émerger l'intérêt de la communauté internationale pour les autorités locales des PED et pour leur renforcement, comme l'explique cet ancien cadre du

[26] Cohen, Michael, *Learning by Doing: World Bank Assistance for Urban Development, 1972-81*, World Bank, Washington DC; 1983.
[27] Osmont, 1995, op. cit., p. 166
[28] Le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains, créé au lendemain de la première conférence des nations unies sur les établissements humains (Vancouver, 1976), est l'organe des Nations Unies en charge des questions de logement et d'aménagement.

CNUEH : *« L'idée de base* [du PGU] *c'était que la planification urbaine, qui avait régné dans les années 60-70 dans la coopération internationale, avait plus ou moins fait faillite car les plans directeurs n'étaient pas mis en œuvre. On est donc passé de la planification à la gestion urbaine. On a fait dans les années 80 jusqu'en 95 à peu près une énorme phase d'étude et recherche qui a diagnostiqué les problèmes, et l'un des problèmes c'était la faiblesse des autorités locales. Surtout dans le tiers monde, beaucoup de ce qui relevait de la gestion urbaine était largement centralisé*[29] ». Cette attention marquée aux collectivités locales soulève donc une problématique politique pour les organisations internationales, non seulement parce qu'elle pose la question de la forme et de la structure de l'Etat, mais aussi, comme le souligne Michael Cohen, parce qu'elle les fait rentrer dans les jeux politiques intérieurs, par exemple lorsqu'il s'agit de travailler avec une grande ville dont le maire est dans un parti d'opposition au pouvoir central (Cohen, 2001).

L'inscription de la gestion urbaine à l'agenda des OI s'inscrit donc dans une volonté de redéfinition profonde de la forme et du rôle de l'Etat dans les PED sous ajustement, c'est-à-dire, pour faire vite, dans le sens de la libéralisation et de la décentralisation. Sans pour autant se substituer aux interventions plus « traditionnelles » concernant notamment les investissements urbains matériels, elle s'élabore sur la base d'une réflexion, encore expérimentale, sur les savoirs à mobiliser concernant les réformes institutionnelles à mettre en place et les acteurs à accompagner pour faire de l'urbanisation et de sa bonne gestion un moteur du développement.

3. *Les rencontres de Lille (novembre 1989) : vers la formulation d'une nouvelle approche de la coopération urbaine*

Les rencontres de Lille marquent un moment fondateur dans la structuration des interactions entre le monde des villes, médié en particulier par la FMCU, et le monde des OI et des Etats dans une ambition de redéfinition du rôle des villes dans le développement et dans les politiques de coopération à mettre en œuvre pour l'accompagner et le renforcer. Elles sont organisées par la FMCU avec trois ministères français (Coopération, Affaires Etrangères, Equipement), la Caisse des Dépôts et Consignations et l'ORSTOM (ex Institut de Recherche pour le Développement), sous le parrainage de la Banque Mondiale et de la CNUEH.

Elles se tiennent du 6 au 10 novembre 1989 et rassemblent 210 participants (dont 80 français), dont :

- 60 représentants de 28 pays en développement, dont près de la moitié sont originaires des anciennes colonies françaises en Afrique, en général issus des ministères en charge de l'urbanisme, des travaux publics et/ou du logement. Mais on retrouve également des représentants gouvernementaux (issus du même type de structures) de pays de l'ex empire britannique (Kenya, Nigeria, Zimbabwe, Inde...). Plusieurs pays d'Amérique Latine sont également représentés, mais en général plutôt par des acteurs issus de la recherche ou de municipalités (Cordoba, Quito, Sao Paulo, Bogota...). L'Asie participe à ce colloque de manière plus marginale (Inde, Indonésie, Thaïlande et Vietnam).
- 37 représentants gouvernementaux de 14 pays donateurs, qui au-delà du seul monde francophone (France, Belgique, Suisse, Canada) sont également issus des principaux bailleurs d'aide au développement (Pays scandinaves, Europe Méditerranéenne, USA,

[29] Entretien avec un ancien cadre du CNUEH, 26/04/2018

Grande-Bretagne, RFA...). Ces représentants des pays du Nord sont majoritairement issus des ministères des affaires étrangères ou de la coopération ou des agences nationales de coopération.

- 31 représentants de 10 organisations internationales, principalement la BM (4 personnes avec à leur tête Michael Cohen, alors directeur de la division urbaine), la CNUEH (5 personnes) et l'OCDE (4 personnes).
- 43 représentants du monde des collectivités locales, dont principalement des permanents de la FMCU, et quelques collectivités françaises, marocaines et sénégalaises.
- Le reste des participants est composé de chercheurs ou d'experts indépendants, principalement issus de pays occidentaux.

Les rencontres s'organisent autour de deux questions clefs qui vont animer l'ensemble des débats : pourquoi la ville doit-elle recevoir une plus grande attention dans les politiques de développement ? Comment aider les villes à mieux fonctionner ? Le colloque s'ouvre ainsi sur trois jours de séminaires avec l'ensemble des participants autour de trois axes principaux :

- Les villes et le développement économique. Ce thème est décliné en trois sous-thèmes, à savoir la ville des plus défavorisés, l'entreprise et la ville, la ville et sa région.
- Urbanisation et environnement. Ici aussi, trois ateliers explorent des sous-thèmes plus précis : environnement urbain, environnement régional et rural, santé et démographie.
- Enfin, trois ateliers explorent des enjeux transversaux considérés comme les plus stratégiques du développement urbain : politiques foncières, gestion des services urbains, politiques et financement du logement.

Les rencontres de Lille constituent donc d'abord et avant tout un plaidoyer pour la prise en compte de la ville dans les politiques de coopération des bailleurs internationaux (OI et agences de coopération nationales). Les acteurs mis en présence et les thématiques abordées posent en premier lieu la question de la place des dynamiques urbaines dans les processus de développement (urbanisation et protection de l'environnement, création d'emplois en ville, économie urbaine et infrastructures...) et des mécanismes de gestion urbaine à accompagner en conséquence, comme par exemple la gestion public/privé des services urbains, le traitement des quartiers informels, l'équilibre ville/campagne...). Les questions, chères à la FMCU, de liberté et de démocratie locales, de capacité des acteurs locaux à définir et mettre en oeuvre le développement, ne figurent pas comme des thèmes de discussion en tant que tels. Le cadre est en effet d'abord celui de la coopération "traditionnelle", qui se pense et s'implémente d'Etat à Etat. Mais ces problématiques n'en sont pas pour autant évacuées, loin s'en faut. Pierre Mauroy est certes le seul à aller jusqu'à encourager la mise en place de municipalités élues. Mais lorsque, dans son discours d'ouverture, il affirme : "*C'est pourquoi, j'ai l'immense espoir qu'ici, à Lille, cette semaine, vous puissiez, Mesdames et Messieurs, acter que la communauté de base, la ville, la collectivité locale, est un élément incontournable de toute politique de développement*"[30], il fait écho à des préoccupations émergentes des acteurs du développement. Le secrétaire d'Etat français chargé des Relations Culturelles Internationales, Thierry De Beauce, témoigne lui aussi de l'importance à accorder à l'autonomie laissée aux collectivités locales et l'initiative locale, ce qui conduit selon lui à privilégier "l'émergence et le renforcement des pouvoirs locaux ; les

[30] FMCU, *La ville, moteur du développement économique des pays du tiers monde ?*, Actes des journées internationales de Lille, Tome 1, 1990, p. 30

initiatives des communautés de base et des ONG ; l'association public/privé dans la gestion des services collectifs, avec de nouvelles relations entre collectivités et entreprises ; les mécanismes de financement et de collecte de l'épargne"[31]. Et Arcot Ramachandran, le directeur exécutif de la CNUEH, d'enfoncer le clou en affirmant que face à la nature et à l'ampleur des défis urbains, la réponse ne se trouve pas dans l'augmentation des dépenses publiques ou dans une implication plus grande de l'administration, mais dans des actions d'aide et de soutien dont « *La première consiste à aller dans le sens de la décentralisation et de l'augmentation des pouvoirs locaux et de l'autonomie fiscale des villes*[32] ».

Les interventions conclusives des représentants de la BM insistent sur le cadre général qui structure les relations entre la Banque et de nombreux pays en développement, à savoir l'ajustement structurel. Pour Michael Cohen, chef de la division urbaine à Washington, l'ajustement, reconnu comme nécessaire, est trop peu pensé dans ses composantes urbaines, concernant par exemple le redressement fiscal et budgétaire (et l'augmentation conséquente des prix des services), la dérégulation de l'économie locale, ou encore la protection des groupes les plus vulnérables et les plus exposés aux effets négatifs de l'ajustement. Jean Doyen, responsable de la division infrastructures et développement urbain du département Afrique souligne les implications politiques et institutionnelles de ces transformations : "*As population growth and urbanization continue to change Africa's physical and economical landscape, govenments must find ways to adapt to this transformation. One part of the transformation is structural adjustment, which is altering not only the policies but also the policy-making role of central governments. Instead of being the sole arbiters in allocating resources which they now raise and control, governments must focus on setting the broad policy guidelines within which private decisions and market forces shape economic conduct and stimulate growth. [...] The need to strengthen local, especially municipal, governments in Africa is therefore clear beyond doubt*"[33]. Il est donc clair qu'aux yeux de la BM, le renforcement des institutions locales - ou "développement municipal" - s'inscrit d'abord et avant tout dans les politiques d'ajustement structurel de libéralisation de l'économie et de désengagement de l'Etat. La Banque entend ainsi, au moins pour la zone Afrique, concentrer ses programmes urbains sur le renforcement des capacités municipales à gérer la croissance urbaine et la fourniture de services, via en particulier des actions de renforcement des capacités (formation, optimisation de la gestion des RH, cadres juridiques de prise de décision locale...), la réhabilitation et la maintenance des infrastructures existantes, la capacité à générer et gérer des ressources financières locales (taxes, transferts intergouvernementaux), la réforme foncière, le financement du logement.

Les rencontres de Lille marquent ainsi l'émergence d'une coalition hétéroclite d'acteurs qui militent pour un renouvellement de la prise en compte de la ville dans les politiques de développement, et souhaitent pour ce faire développer de nouveaux programmes et de nouveaux partenariats. Face à cette situation, la FMCU souhaite valoriser son réseau pour s'imposer comme un vivier d'expertise incontournable, en présentant les techniciens et élus des villes comme étant le mieux placés pour répondre à des problèmes de gestion urbaine dans d'autres villes. A l'initiative de son secrétaire-général adjoint, ingénieur des ponts, elle créé dans cette optique en 1988 l'agence Cités Unies Développement (CUD) qui sera dédiée à la promotion et la gestion de ces nouvelles formes de coopération. La création de CUD vient ainsi concrétiser le processus de spécialisation d'une partie de la FMCU en agence de coopération concrètes en matière de gestion urbaine, capable désormais de développer des partenariats avec les « grands » bailleurs du développement. Une partie seulement, car cette spécialisation impose un « pas de côté » par rapport à l'organisation mère qui, comme le rappelle son

[31] Ibid., p. 35
[32] Ibid., p. 40
[33] Ibid., p151

secrétaire général adjoint, était une organisation politique de plaidoyer, posant ainsi aux bailleurs des problèmes de neutralité et de capacité à gérer des projets techniques : « [CUD se créé] *sous forme d'association. Mon idée était de dire qu'il fallait s'autonomiser parce que la FMCU n'avait pas les moyens de financer des actions techniques. Entre les congrès mondiaux, les réunions régionales etc, qui servaient à philosopher, elle avait tout juste assez avec ses cotisations. [...] Je pensais qu'on pourrait nous financer du projet, mais pas de la discussion [...] Là, l'UE, la Banque Mondiale, le ministère français, l'ancêtre de l'Agence Française de Développement, nous disaient si c'est ça, on vous finance. Comme on ferait avec un bureau d'étude*[34] ».

Les rencontres de Lille marquent donc également la légitimation de l'expertise des villes elles-mêmes en matière de gestion urbaine, et la structuration de leur capacité à diffuser et promouvoir ces savoirs en dehors de leurs frontières, en particulier dans les PED. Les années 90 voient ainsi l'apparition de programmes communs entre CUD et certaines OI, comme par exemple le Programme de Développement Municipal, dont le bureau pour l'Afrique de l'Ouest est installé en 1992 à Cotonou. Lancé et financé par la Banque Mondiale et le ministère français de la Coopération, soutenu par la FMCU, le PDM proposait une plateforme régionale de soutien direct aux collectivités locales en matière de renforcement de capacité et de diffusion des connaissances. C'est aussi dans cette dynamique qu'est lancé le réseau Medcités en 1991, sur lequel nous allons maintenant revenir plus en détail.

4. Une approche Méditerranéenne de la réforme urbaine

4.1. L'environnement en Méditerranée, vecteur de nouvelles formes de coopération transnationale

Les années 80 marquent pour la Banque Mondiale l'émergence d'une prise en compte des préoccupations environnementales, à la suite notamment de nombreuses critiques sur les impacts parfois catastrophiques des projets financés (Prestre, 1989). L'année 1987 voit l'arrivée à sa tête d'un nouveau président, Barber Conable, ancien sénateur républicain américain. Il ouvre une profonde réorganisation de l'institution financière qui se traduit notamment par la création d'un département de l'environnement[35]. C'est ainsi que ce département va réfléchir à ce qui deviendra en 1988 le Programme pour l'environnement dans la Méditerranée (PEM) – monté avec la Banque Européenne d'Investissement - qui s'appuie notamment sur plusieurs décennies de relations multilatérales sur l'environnement en Méditerranée, sous l'égide du PNUE, depuis le lancement de la Convention de Barcelone en 1976 et de son Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) qui rassemble la plupart des pays du pourtour. La BM publie en 1990 un rapport sur l'état de l'environnement en Méditerranée, les causes de sa dégradation et les solutions pour y remédier[36]. Les nuisances d'origine terrestre y sont identifiées comme une source majeure de pollution (eaux usées, déchets solides, artificialisation des sols…), en parallèle des pollutions aux hydrocarbures liées au trafic maritime. Selon le rapport, les principales causes sont à chercher en particulier dans une croissance urbaine mal maitrisée,

[34] Entretien avec un ancien secrétaire général adjoint de la FMJV, 04/09/2017.

[35] La Banque, qui comptait seulement 5 « environmental specialists » en 1985, en dénombre 106 en 1990 (Kapur, Devesh, John Lewis, and Richard Webb, eds. 1997 The World Bank: Its First Half-Century. Volume 2. Washington, D.C.: Brookings Institution. p. 612).

[36] Banque Mondiale, *Programme pour l'Environnement dans la Méditerranée, La gestion d'un patrimoine collectif et d'une ressource commune*, Banque Mondiale, 1990.

dans des systèmes administratifs et réglementaires inadaptés, et dans un manque de sensibilisation de l'opinion publique et des décideurs[37].

Le diagnostic est donc posé, reste à savoir comment intervenir. Le cœur de métier de ces banques est bien de financer de l'investissement dans les PED dans des projets matériels à grande échelle[38], mais elles considèrent que certains Etats méditerranéens du Sud et de l'Est ne réunissent pas encore les conditions et les capacités institutionnelles et techniques pour accueillir et porter de tels projets. Le rapport souligne en effet que dans certains pays, « *des efforts considérables doivent être déployés dans le domaine du renforcement des politiques et des structures institutionnelles, ainsi que dans l'expérimentation de nouvelles technologies, la préparation de projets et la mise en place de mécanismes de financement, avant que l'on puisse procéder à des investissements lourds*[39] ». Il est ici intéressant de relever une autre difficulté pointée dans le rapport, qui rappelle le contexte macro-économique tendu de certains pays du Sud et de l'Est, marqués par un fort endettement et engagés dans des réformes institutionnelles et de réduction des dépenses publiques. Sans nommer directement l'ajustement structurel, les auteurs reconnaissent ainsi que dans ce contexte, « *il est souvent difficile de faire admettre qu'il est judicieux de consacrer des fonds publics peu abondants à des initiatives relatives à l'environnement*[40] ».

C'est pourquoi le PEM lance le *Mediterranean Technical Assistance Programme* (METAP), un programme exclusivement dédié à l'approfondissement des connaissances en matière de politiques environnementales et au renforcement institutionnel des pays Sud et Est du bassin (ainsi que de certains pays des Balkans), en particulier en vue de préparer des projets concrets dans lesquels investir. Il s'agit d'accompagner les administrations nationales, mais aussi les agences techniques de protection de l'environnement (comme les agences de l'eau) et les municipalités, qui souvent sont en charge de questions d'eau, de déchets et de gestion des sols. Cette concentration sur des activités d'études et de renforcement institutionnel, regroupées sous le vocable « d'assistance technique », constitue une première nouveauté pour la Banque. En effet, les activités d'assistance technique sont généralement intégrées dans les projets d'investissements eux-mêmes, et représentent entre 5 et 10% du volume du prêt. Face aux besoins spécifiques de renforcement identifiés en Méditerranée, la Banque se rapproche d'autres bailleurs actifs en Méditerranée – le PNUD, la BEI et la Commission des Communautés Européennes – pour créer un fonds de subventions.

La dimension régionale de ce programme constitue l'autre spécificité notable pour la Banque Mondiale dont, rappelons-le, le cadre d'action majeur reste basé sur des relations bilatérales avec des Etats. L'enjeu environnemental en Méditerranée apparaît d'évidence comme une préoccupation commune, qui avait d'ailleurs présidée au lancement du PAM. La création du METAP répond également à une ambition de mutualisation des connaissances et des expériences à l'échelle du bassin pour favoriser une avancée commune des pays, mais aussi pour effectuer des économies d'échelle dans la réalisation d'études, comme l'affirme cet ancien responsable du METAP à la Banque Mondiale : « *la BM avait dit que si on voulait avoir une bonne capacité au Maroc, mais que derrière les tunisiens n'ont pas de capacité, le programme n'aurait pas d'impacts […] En fait il y avait une économie d'échelle. Quand par exemple on fait des Plans Nationaux pour l'Environnement, il y a une méthodologie standard […] On voulait éviter de dupliquer, de faire se chevaucher les activités dans les différents pays*[41] ».

---

[37] Ibid., p. 41 -58
[38] Nous ne sommes pas ici dans le cadre de l'ajustement structurel
[39] Ibid., p. 71
[40] Ibid., p. 60.
[41] Entretien avec un responsable 1 du METAP, 18/01/2019

C’est dans ce cadre de réflexion régionale sur les politiques et institutions de gestion de l’environnement, et dans une volonté de renouveler ses modes de coopération et son recours à l’expertise, qu’émerge au sein de la Banque Mondiale l’idée de créer un réseau transnational de municipalité. Un ancien responsable du METAP rappelle en effet : « *On a eu beaucoup de discussions pour savoir quelle était la meilleure formule de coopération. Evidemment il y avait la méthode classique : on a un projet, la BM intervient, finance, ... Comme l'environnement était une nouvelle activité pour la Banque, on voulait innover dans ce domaine. L'idée d'avoir un réseau comme moyen de gestion et de coopération était une idée nouvelle, mais qui était bien accueillie à l'époque. On estimait que ça allait nous sortir des difficultés classiques de développement.* [...] *La méthode classique c'est que nous on prête de l'argent, et les bénéficiaires font appel à des bureaux d'étude, etc. Nous on voulait sortir de ce système de l'emploi de bureaux d'études ou d'agences techniques pour l'exécution des projets.* [...] *On voulait donc trouver un nouveau mécanisme de coopération d'un côté, et de réalisation des projets de développement de l'autre ».*

La création d'un réseau est donc vu comme une opportunité pour initier une dynamique d'échange d'expertise directe entre les villes, permettant entre autre d'éviter un recours systématique à des bureaux d'études, en favorisant les transferts directs de savoirs entre villes, en particulier depuis les pays développés vers les PED : « *Le METAP était là pour lancer le programme, pour initier une coopération décentralisée. Ce qu'on cherchait vraiment c'était comment Barcelone pouvait partager son expérience, pouvait envoyer ses propres experts à Sousse par exemple. Même chose avec Marseille. On voulait qu'il y ait un échange d'experts, de compétences, entre les villes* [42]*».*

Mais la Banque n’étant pas outillée administrativement et techniquement pour monter et animer ce genre de réseau, elle fait appel à l’agence Cités Unies Développement, dans la foulée des rencontres de Lille décrites plus haut, qui peut mobiliser son réseau aux niveaux politique et technique dans les villes du bassin. CUD est chargée de proposer avec le METAP un cahier des charges du réseau – son périmètre, son organisation, sa gouvernance. Les critères affichés de sélection des villes sont en partie techniques : il faut être une cité côtière, disposer de documents de planification urbaine sur lesquels appuyer une réflexion sur l’environnement, avoir une capacité à développer des coopérations internationales[43]… Mais il existe également une dimension politique, qui réside dans la volonté d’ancrer le réseau autour de villes qui disposent d’un certain rayonnement en méditerranée et qui sont capable de créer des dynamiques à l’échelle régionale, comme l’affirme ce membre de l’équipe de préfiguration du réseau : « *L'idée était d'avoir une ville par pays mais aussi d'avoir les villes qui pesaient en méditerranée, comme Barcelone, Rome ou Marseille. Il valait mieux les avoir dans le réseau car c'étaient des villes moteurs, qui pouvaient drainer d'autres villes*[44] ».

En effet certaines villes ont dès les années 80 développé des stratégies d’internationalisation dans l’espace méditerranéen. Nicolas Maisetti a par exemple bien décrit les dynamiques sociales et politiques locales qui ont façonné la projection de Marseille en Méditerranée, au travers de coopérations décentralisées, d’accueil d’organisations internationales, de participation à des réseaux voire à des initiatives diplomatiques (Maisetti, 2014). Nous proposons pour terminer cette contribution d’évoquer le cas de Barcelone, qui joue un rôle fondamental dans le lancement de Medcités.

[42] Entretien avec un responsable 2 du METAP, 22/05/2017.
[43] METAP 1991, *Note d’information de base sur le réseau Medcités*
[44] Entretien avec un ancien agent de CUD, animateur du réseau Medcités, 13/04/2017.

4.2. L'internationalisation des villes en Méditerranée : le cas de Barcelone

La ville de Barcelone fait figure de cas d'école de l'internationalisation des villes à la fin du XXe siècle. L'existence d'un « modèle barcelonais » de transformation urbaine, dont l'émergence se situe au tournant de la démocratisation de l'Espagne, fait aujourd'hui encore l'objet de nombreuses recherches (Marshall 2000 ; Tomas & Négrier, 2018) comme de travaux d'experts et d'urbanistes (Masboungi, 2010). Les Nations Unies et la Banque Mondiale contribuent à ce phénomène au travers d'un ouvrage commandité par le PGU auprès de Jordi Borja qui prendra le titre de « Barcelone : un modèle de transformation urbaine », qui propose une analyse des politiques urbaines et des projets d'aménagement développés depuis la fin de la dictature[45].

Les travaux de science politique sur l'internationalisation des villes ont souligné le rôle moteur joué par la municipalité et par son maire Pasquall Maragall dans la définition d'une stratégie d'internationalisation de la ville autour d'un tissu d'acteurs locaux publics et privés, dans une perspective de promotion de l'attractivité du territoire et de développement économique (Pinson & Vion, 2000). La capitale catalane est également à l'origine en 1989[46], avec Lyon, Francfort et Birmingham, du réseau municipal Eurocities qui cherche à promouvoir le rôle des villes dans le développement économique face au problème commun de la désindustrialisation, en vue de peser auprès des instances communautaires (Payre, 2010). Cette dimension économique de l'internationalisation coexiste cependant avec un projet à la fois politique et technique de promotion de la démocratie locale et à d'une manière de produire des politiques urbaines dans un cadre démocratique. Comme montré plus haut, la ville est dès les années 80 fortement engagée dans les actions de la FMCU en direction de l'Amérique Latine. Elle développe également ses propres relations bilatérales avec des villes dont les nouvelles majorités – généralement de gauche - arrivées suite aux chutes des dictatures militaires, souhaitent développer de nouvelles cultures de l'aménagement et des politiques urbaines (Robin & Velut, 2008). Ces coopérations prennent la forme de rencontres entre élus et techniciens municipaux pour échanger autour des pratiques de participation, des méthodes de planification, et la mise en œuvre de projets pilotes. On retrouve ici cette conviction, déjà affirmée par la FMCU, que les aspirations politiques d'affirmation ou de retour à la démocratie doivent se traduire et s'alimenter localement dans des démarches concrètes et des expérimentations de politiques urbaines nouvelles.

Si l'Europe et l'Amérique Latine apparaissent comme des priorités claires à Barcelone, la Méditerranée n'en est pas pour autant absente, loin de là. Dès 1981 la ville organise dans le cadre de la FMVJ une conférence de maires – qui rassemble plus de 200 participants - autour des enjeux de pollution en Méditerranée et lance dans la foulée le programme d'environnement en Méditerranée de la fédération qu'elle animera par la suite[47]. Elle est également à l'initiative d'une université d'été méditerranéenne annuelle, toujours dans le cadre de la FMVJ, dont la première édition se tient en 1986, et qui se focalise sur le rôle des municipalités dans le développement économique local. Les enjeux de développement économique locale et de démocratisation sont à nouveau explicitement liés dans un article de la revue *Cités Unies* de 1988 qui tire le bilan de la 3e édition : Barcelone y est présentée comme une « vitrine urbaine »

---

[45] Borja Jordi, *Barcelona : un modelo de transformación urbana, 1980-1995*, Quito, Programa de Gestión Urbana – Banco Mundial/Naciones Unidas, 1995.

[46] Pour mémoire, l'Espagne intègre la CEE en 1986 – intégration qui était considérée comme un objectif majeur pour acter l'entrée dans la démocratie (voir par exemple Trouvé, 2008).

[47] *Cités Unies*, n° 105, 1981 et n°116, 1984. Précisons ici que, si la fédération a une vocation mondiale, elle n'en est pas moins historiquement marquée par une forte prédominance de villes issus de pays méditerranéens : France, Italie et Espagne en tête. La Tunisie et surtout le Maroc deviendront également des acteurs importants dans son animation.

du fait de la capacité de la municipalité à dynamiser l'économie, de son rayonnement régional et international, et de sa capacité à avoir géré, au niveau local, la démocratisation et l'insertion dans l'intégration européenne[48]. La forme de coopération internationale promue dans ces universités d'été est encore celle du réseau d'expertise technique, comme l'affirme Jordi Borja : « *Il faut que ces rencontres deviennent surtout l'occasion d'échanges spécialisés et techniques entre un axe France-Espagne-Portugal et l'Afrique du Nord* [49]».

C'est donc dans cette dynamique que la mairie de Barcelone répondra activement à la sollicitation de la Banque Mondiale pour créer Medcités, en particulier en mobilisant ses contacts politiques et techniques en Méditerranée, en accueillant la réunion de lancement, et en en prenant la présidence en la personne de Pasquall Maragall.

***

Le monde méditerranéen de la réforme urbaine émerge donc sous la forme d'un réseau de villes, basé sur l'échange d'expertise, par le fait de villes et de leur association mondiale et d'organisations internationales, qui se retrouvent autour d'un projet de promotion de la ville – comme thématique et comme acteur – comme vecteur structurant de transformation de l'Etat dans les pays en développement, sous l'angle du développement économique et de la démocratisation. Si l'impulsion, notamment financière, vient de la Banque Mondiale, le projet n'est rendu possible que grâce à l'affirmation des villes à l'échelle mondiale et régionale.

La notion émergente de gestion urbaine est au cœur de ce projet, et renvoie à une réflexion renouvelée concernant les savoirs à développer pour accompagner le développement des villes qui ont trait aux structures institutionnelles de gestion du développement urbain, au renforcement des capacités techniques et politiques des acteurs locaux à en prendre la responsabilité. Pour développer ces nouvelles expertises, on observe la volonté d'expérimenter de nouvelles formes de coopération basées sur des échanges de savoir face auxquels les villes s'affirment comme des collaboratrices possibles et légitimes des bailleurs de fonds traditionnels. L'émergence du monde méditerranéen de la réforme urbaine s'inscrit également dans un contexte régional marqué à la fois par l'existence de relations fortes entre certaines villes du bassin et par la volonté d'organisations internationales, Banque Mondiale en tête, de prendre en considération les préoccupations environnementales.

Cette esquisse de l'émergence du monde méditerranéen de la réforme urbaine met ainsi en lumière la multiplicité des projets politiques et techniques portés par différentes institutions (mais aussi parfois au sein de mêmes institutions), qui participent de la mise à l'agenda de la question du gouvernement des villes en Méditerranée.

Bibliographie

Bakhos Walid, *Régionalisation et renouvellement des politiques territoriales dans un contexte de mondialisation : le cas de la coopération décentralisée et transfrontalière en Méditerranée entre 2000 et 2011*, thèse de doctorat en aménagement, université de Montréal, 2014.

[48] *Cités Unies n°* 132, 1988, p. 30.
[49] Ibid.

Banque Mondiale, *Programme pour l'Environnement dans la Méditerranée, La gestion d'un patrimoine collectif et d'une ressource commune*, Banque Mondiale, 1990.

Borja Jordi, *Barcelona : un modelo de transformación urbana, 1980-1995*, Quito, Programme de Gestion Urbaine, Banque Mondiale – Nations Unies, 1995.

Clarke Giles, "Towards appropriate forms of urban spatial planning", *Habitat International*, 16, 1992, p. 149–166.

Cling Jean-Pierre et Roubaud François, *La Banque mondiale*, La Découverte, 2010.

Cohen Michael, *Learning by Doing: World Bank Assistance for Urban Development, 1972-81*, World Bank, Washington DC, 1983.

Cohen Michael, "Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank", *Environment & Urbanization*, 13, 1, 2001.

Dakowska Dorota. « Des experts en démocratisation face aux changements révolutionnaires: le cas des fondations politiques allemandes ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 38, 1, 2007, p. 5-28.

De Ponte Giulia, « L'évolution du discours sur la ville: des institutions multilatérales d'aide au développement », *Revue internationale des sciences sociales*, 2, 2002, p. 231-242.

Dorrier-Apprill Elizabeth & Jaglin Sylvy, « Introduction. Gestions urbaines en mutation: du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, 1, 2002, p. 5-15.

Grimm Sonja, Lemay-Hébert Nicolas, Nay Olivier, *et al.* « 'Fragile States': introducing a political concept ». *Third World Quarterly*, 35(2), 2014, p. 197-209.

Hibou Béatrice, « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne », *Etudes du CERI*, 39, 1998, p. 1-46.

Huré Maxime, *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1965-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lyon 2, 2014.

Kapur Devesh, Lewis John, Webb Richard (eds.), T*he World Bank: Its First Half-Century*. Volume 2. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1997.

Klein Asmara, Laporte Camille, et Saiget Marie. *Les bonnes pratiques des organisations internationales*. Presses de Sciences Po, 2015.

Klein Asmara, Une démocratisation sous influence : l'action de la Banque Mondiale au Cameroun, Communication au *Congrès de l'association Française de Science politique, ST 45 « Organisations internationales et acteurs non étatiques : vers de nouvelles pratiques démocratiques dans l'espace international ? »*, dirigée par Olivier Nay et Delphine Lagrange, 2013.

Kourliandsky Jean-Jacques, « François Mitterrand et la restauration de la démocratie en Amérique latine ». *Le Genre humain*, 1, 2017, p. 103-115.

Le Bris Emile, « La construction municipale en Afrique », *Politique africaine*, 2, 1999, p. 6-12.

Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement, gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

Lipton Michael. *Why poor people stay poor: a study of urban bias in world development*. London: Canberra, ACT: Temple Smith; Australian National University Press, 1977.

Maïsetti Nicolas, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial de l'action publique locale internationale*, thèse de science politique, université de Paris 1, 2012.

Marshall Tim, "Urban planning and governance: is there a Barcelona model?", *International planning studies*, *5*(3), 2000, p. 299-319.

Masboungi Ariella (ed.), *Barcelone: la ville innovante*, Le Moniteur, 2010.

Michelon Benjamin, « La formation professionnelle au développement urbain: l'expérience du Groupe Huit », *EchoGéo*, 30, 2014.

Osmont Annik, *La Banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*. Karthala Editions, 1995.

Payre Renaud. *Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*. CNRS éditions, 2007.

Payre Renaud, "The importance of being connected. City networks and urban government: Lyon and Eurocities (1990–2005)", *International Journal of Urban and Regional Research*, *34*(2), 2010, p. 260-280.

Petiteville Franck, *La coopération décentralisée: les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*. L'Harmattan, 1995.

Petiteville Franck, Smith Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56(3), 2006, p. 357-366.

Pinson Gilles, Vion Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, *13*(1), 2000, p. 85-102.

Prestre Philippe, *The World Bank and the environmental challenge*. Susquehanna University Press, 1989.

Sassen Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991

Saunier Pierre Yves, Ewen Shane (Eds), *Another global city. Historical explorations into the transnational municipal movement (1850-2000)*. Palgrave McMillan, 2008.

Tomàs Mariona, Négrier Emmanuel, « Existe-t-il un modèle barcelonais? Retour sur quarante années de politiques urbaines à Barcelone (1976-2016) », *Métropoles*, 22, 2018.

Trouvé Matthieu, *L'Espagne et l'Europe : de la dictature de Franco à l'Union européenne*, Peter Lang, 2008.

Velut Sébastien, Robin Silvia, "Latin American Municipalities in transnational networks: reforming municipal governments in Rosario, Argentina and Montevideo Uruguay in the 1990s", in Saunier Pierre Yves, Ewen Shane (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 173-212.

Vion Antoine. *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995).* 2001. Thèse de doctorat en science politique. Université de Rennes.

Visier Claire. « À la recherche de la « société civile internationale » : le cas de la coopération non gouvernementale en Méditerranée ». *Politiques et management public*, 21, 2, 2003, p. 165-185.