



Le rêve d'une Méditerranée des villes : Entre développement et démocratie (années 1960 - années 2010)

Samuel Ripoll

► To cite this version:

Samuel Ripoll. Le rêve d'une Méditerranée des villes : Entre développement et démocratie (années 1960 - années 2010). Science politique. Université de Lyon, 2022. Français. NNT : 2022LYSE2027 . tel-03993634

HAL Id: tel-03993634

<https://theses.hal.science/tel-03993634v1>

Submitted on 17 Feb 2023

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.



N° d'ordre NNT : 2022LYSE2027

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483

Sciences sociales

Discipline : Science politique

Soutenue publiquement le 2 mai 2022, par :

Samuel RIPOLL

Le rêve d'une Méditerranée des villes.

Entre développement et démocratie

(années 1960 - années 2010).

Devant le jury composé de :

Antoine VION, Professeur des universités, Université de Nantes, Président

Éric VERDEIL, Professeur des universités, Sciences Po Paris, Rapporteur

Aude SIGNOLES, Maîtresse de conférences HDR, IEP Aix-Marseille, Rapporteur

Jennifer ROBINSON, Professor, University College London, Examinatrice

Renaud PAYRE, Professeur des universités, Institut d'Études Politiques de Lyon, Directeur de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer ni l'adapter.



Ecole Doctorale Sciences Sociales (ED 483) - Laboratoire Triangle (UMR 5206)

Institut d'études politiques de Lyon

Le rêve d'une Méditerranée des villes Entre développement et démocratie (années 1960 – années 2010)

Samuel RIPOLL

Thèse pour le doctorat de science politique

Soutenue publiquement le 2 mai 2022

Jury :

Renaud PAYRE, Professeur des universités, IEP de Lyon (*directeur de thèse*)

Jennifer ROBINSON, Professor, University College of London

Aude SIGNOLES, Maitresse de conférence HDR, IEP d'Aix-en-Provence (*Rapporteure*)

Éric VERDEIL, Professeur des universités, Sciences Po Paris (*Rapporteur*)

Antoine VION, Professeur des universités, Université de Nantes

Remerciements

Mes premiers remerciements s'adressent à Renaud Payre. Il a encouragé ce projet dès l'origine et l'a encadré avec rigueur, confiance et énergie. Ses conseils me sont souvent revenus en mémoire lorsque, arpentant le parvis glissant de la BnF, je levais les yeux vers cette invitation : « Pour votre sécurité, empruntez les chemins antidérapants ». Je remercie également ses collègues Stéphanie Farris et Sandra Brenner qui ont contribué à faciliter nos échanges.

J'ai réalisé cette thèse en parallèle d'une activité professionnelle au ministère de la Transition écologique. Je tiens à remercier chaleureusement mon service et mes collègues qui ont soutenu ce projet de recherche et l'ont rendu possible. Je dois citer en particulier Patrick Février, Lorette Peuvot, et bien sûr mon « coturne » Marc Desportes, ingénieur-chercheur à qui je dois plus que je ne saurais le dire. Dans le cadre de mes missions, j'ai eu la chance de travailler avec plusieurs chercheurs qui, bien que parfois éloignés de mes propres objets et terrains, m'ont considérablement éclairé sur les ficelles du métier : en premier lieu Loïc Vadelorge, mais aussi Stéphane Frioux ou encore Arnaud Passalacqua.

Certains morceaux de cette thèse ont bénéficié de la relecture avisée d'universitaires et amis. Je leur exprime ici ma profonde reconnaissance et le plaisir que j'ai eu à partager ces recherches avec eux : Stève Bernardin, Ruggero Iori, Nicolas Maisetti et Emilie Traub. Je réserve une mention particulière à Stève qui, depuis bien longtemps maintenant, m'aide généreusement à me repérer dans les eaux troubles du doctorat. J'ai également eu l'opportunité de partager certains de mes travaux lors de colloques et séminaires. Je remercie vivement, pour leurs invitations ou leurs commentaires : Monique Bertrand, Bérénice Bon, Myriam Catusse, Dorota Dakowska, Quentin Deforge, Cédric Fériel, Vincent Geisser, Clément Orillard, Aude Signoles, Loïc Vadelorge. Je tiens également à remercier les membres de mon jury, dont les travaux ont été pour moi une importante source d'inspiration.

Mais ces recherches ne se confinent bien entendu pas à des échanges académiques. Je souhaite ici rappeler ma sincère gratitude envers celles et ceux qui m'ont accordé de leur temps et se sont prêtés à l'exercice de l'entretien, source de passionnants échanges. Mon enquête n'aurait pas été la même sans certaines personnes qui m'ont accompagné dans l'exploration de terrains parfois délicats. La liste est longue et je me bornerai ici à saluer chaleureusement Marie Baduel, Oriol Barba, Ali Bennisr, Henda Gafsi, Oscar Monterde, Joan Parpal. J'ai également bénéficié du soutien logistique et financier de mon laboratoire, l'UMR Triangle, que je remercie.

Je me dois de souligner qu'avant de commencer cette thèse, j'ai travaillé pendant près de quatre ans au ministère de la Transition écologique, en grande partie sur des missions de coopération urbaine internationale. Il n'était certes pas encore question de recherche. Mais j'ai eu la chance de découvrir ces sujets et de m'initier à l'action publique auprès de professionnels engagés qui m'ont tant appris sur la ville et sur bien d'autres choses, tout particulièrement Michèle Pappalardo, Anne Charreyron-Perchet, et Maryse Gautier.

J'ai une pensée particulière pour mes professeurs qui, lorsque j'étais encore étudiant en école d'ingénieur, m'ont aidé à cultiver le goût des sciences humaines. Mon parcours intellectuel doit beaucoup à Fabrice Bardet, ainsi qu'à Emmanuel Martinais et Bilel Benbouzid à l'ENTPE, et à Bernard Barraqué à l'école des Ponts.

J'ai eu la chance d'avoir autour de moi une famille et des amis sans qui jamais je n'aurais pu affronter l'épreuve et la solitude du doctorat. J'ai ressenti leur importance d'autant plus fort, pour la thèse et surtout pour tout le reste, en traversant loin d'eux les multiples confinements et autres couvre-feux.

J'ai cheminé dans ces années de recherches aux côtés de Manuelle. Elle a toujours soutenu patiemment ce projet parfois bien contraignant. Elle en a accompagné les joies mais aussi, avec beaucoup de force, les doutes et les profonds découragements. Nous avons partagé la Méditerranée jusque dans nos marches et voyages qui ont pris presque inlassablement la mer intérieure comme point de départ ou d'arrivée. Elle m'a appris à toujours décentrer le regard et à faire attention à ce qui compte.

Sommaire

Introduction	9
Partie 1. L'invention de la Méditerranée des villes (années 1960 – 1992)	57
Chapitre 1. Entre décolonisations et transitions démocratiques, la connexion des villes « développées » et du « tiers monde »	61
Chapitre 2. La gestion urbaine, nouveau chantier de développement.....	97
Chapitre 3. Protéger la Méditerranée : une expérience de réforme du développement.....	141
Partie 2. Démocratiser la Méditerranée par ses villes (1992 – 2011)	187
Chapitre 4. Représenter la Méditerranée. La recomposition des réseaux de villes (euro)méditerranéens	191
Chapitre 5. Démocratiser la gouvernance urbaine. La diffusion transnationale des stratégies de villes	253
Partie 3. La Méditerranée des villes à l'épreuve de l'Etat (2011 à nos jours).....	313
Chapitre 6. La ville face à la fin du projet euro-méditerranéen	317
Chapitre 7. La reconfiguration de la coopération technique à la lumière du « modèle tunisien »	377
Conclusion générale	439
Bibliographie	449
Liste des encadrés, tableaux et figures	479
Liste des sigles et abréviations.....	481
Annexes	483

L'enfant circulait à travers tout cet ensemble avec un intérêt croissant. Il en aurait ignoré les détails si son compagnon ne lui avait fourni de temps en temps des explications. Il avançait toujours, tantôt d'un pas ferme et droit, tantôt inclinant sa direction. Sa démarche était assurée tant que la rue était convenable, mais il trébuchait lorsqu'elle était encombrée et qu'on ne pouvait plus aller tout droit [...] Son compagnon lui expliquait le carrefour : « A droite, tu vas dans la Sikka Gadida, puis au Mouski, puis à 'Atabal-Khadra ; à gauche, c'est la rue Darrassa ; mais nous irons tout droit, dans la rue el Hal wagni, cette rue de la science et de l'effort laborieux »

Taha Hussein, *Le livre des jours*

Introduction

Beyrouth, 4-6 juin 1973. La Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ), une association internationale de municipalités, organise la première conférence des villes du bassin méditerranéen. Rassemblant près de deux cent cinquante participants, élus et techniciens municipaux de l'ensemble du pourtour, mais aussi représentants d'institutions internationales comme le Programme des Nations unies pour l'environnement ou l'Organisation mondiale de la santé, elle se propose de réfléchir au rôle des villes dans la lutte contre la pollution de la mer. Les édiles y partagent leurs innovations techniques en matière d'assainissement ou de protection du littoral. Mais pour les organisateurs, les enjeux semblent dépasser le strict cadre environnemental. A en croire l'urbaniste français André Chaudières, il s'agit de construire « la paix par les égouts »¹. La prise de conscience d'une responsabilité commune face à la détérioration de la Méditerranée doit selon lui servir de terrain de rencontre entre les villes d'une région déchirée par le conflit au Proche-Orient. Ce mouvement municipal s'étoffe peu à peu. Il est accompagné en particulier par le français Jean Rous (1908-1985) – journaliste, militant de gauche anticolonialiste de la première heure, proche de Senghor et Bourguiba – qui applaudit la « renaissance de la Méditerranée par ses communes et ses régions » et rappelle qu'elle prend source dans le « détonateur [que furent] la décolonisation et le retour à l'indépendance nationale des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient »².

Barcelone, 23-25 novembre 1991. La Banque mondiale, la Fédération mondiale des villes jumelées (renommée Fédération mondiale des Cités Unies, FMCU) et la mairie de Barcelone organisent le séminaire de lancement de Medcités, un nouveau réseau qui rassemble les maires et techniciens municipaux de treize villes de l'ensemble du bassin méditerranéen³. Elle est accueillie par le maire Pasqual Maragall qui, avant de recevoir ses homologues à l'hôtel de ville, leur fait visiter les imposants chantiers des Jeux Olympiques qui auront lieu quelques mois plus tard. La protection de l'environnement apparaît là-aussi comme l'élément fédérateur, comme le suggère le dossier de présentation du réseau, rédigé par la Banque mondiale et la FMCU, distribué aux participants : « La croissance urbaine dans les zones côtières constitue l'une des causes les plus évidentes de

¹ André CHAUDIERES, « La paix par les égouts », *Cités Unies*, 1973, Supplément au n°76, p. 1.

² Jean ROUS, *L'Indépendant*, 17 avril 1978. Cité dans Pierre CHEVALIER, *Jean Rous (1908-1985) : une vie pour le socialisme et la décolonisation*, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université de Perpignan, 1999, pp. 887-888.

³ Barcelone (Espagne), Benghazi (Libye), Gozo (Malte), Haïfa (Israël), Izmir (Turquie), Limassol (Chypre), Marseille (France), Oran (Algérie), Rimini (Italie), Sousse (Tunisie), Tanger (Maroc), Tirana (Albanie), et Tripoli (Liban).

dégradation de l'environnement dans le bassin méditerranéen. [...] 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 »⁴. La mission principale du réseau consiste à accompagner les municipalités des rives sud et est dans la définition de politiques locales et l'identification de projets d'investissements. Celles-ci, qui pourtant subissent dans la plupart des pays arabes une tutelle stricte de l'Etat central, se voient attribuer un rôle déterminant qu'une institution de développement comme la Banque mondiale se propose désormais de renforcer et d'accompagner par des financements, des études et des formations.

Barcelone, 14-15 mars 2011. La conférence internationale « Stratégies de développement urbain en Méditerranée » est organisée par le Centre pour l'Intégration en Méditerranée (CMI), Medcités, la mairie et la métropole de Barcelone, Cities Alliance, la Banque mondiale et la Caisse des dépôts et consignations française. La table ronde introductive rassemble le maire de Barcelone (Jordi Hereu), le directeur du CMI (Mats Karlsson), le secrétaire général adjoint de l'Union pour la Méditerranée (Rafiq Husseini), le responsable de l'Institut européen de la Méditerranée (Senen Florensa) et le directeur d'ONU-Habitat (Joan Clos, un ancien maire de Barcelone). Différentes expériences de coopération internationale sont présentées, avec notamment des édiles de Sfax (Tunisie), Tétouan, Agadir (Maroc), Izmir (Turquie) et Al-Fayhaa (Liban). Cette conférence se tient en plein cœur des « printemps arabes » qui ont commencé en décembre 2010 avec la révolution tunisienne et continuent de se propager à la quasi-totalité de la région. En janvier 2011, le président tunisien Zine el-Abidine Ben Ali est contraint de quitter le pouvoir et s'enfuit en Arabie Saoudite. En février, c'est au tour du président égyptien Hosni Moubarak de céder le pouvoir face aux pressions populaires. La conférence de Barcelone s'en fait l'écho en ces termes : « Au moment où de nombreux pays de la région sont traversés, notamment dans les villes, par des dynamiques sociales sans précédent, les attentes des partenaires locaux - et plus particulièrement en matière de gouvernance et de transformation des rapports entre les acteurs urbains - justifient et confirment l'opportunité de la réflexion que propose la conférence sur les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée »⁵. Aux bouleversements politiques qui frappent les pays arabes doivent correspondre de nouvelles manières d'appréhender la coopération méditerranéenne en matière de

⁴ METAP, *Note d'information de base sur le réseau Medcités*, 1991, pp. 1-2.

⁵ AJUNTAMENT DE BARCELONA, CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, BANQUE MONDIALE, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, AREA METROPOLITANA DE BARCELONA, MEDCITES, CITIES ALLIANCE et AECID, *Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée. Contexte, Enjeux et Perspectives*, Barcelone, Rapport pour la conférence de Barcelone sur les stratégies de développement urbain en Méditerranée (14 et 15 mars 2011), 2011, p. 5.

villes. Les acteurs internationaux à l'origine de la conférence envisagent désormais de soutenir ces aspirations démocratiques en encourageant le renouvellement des politiques urbaines.

Ces quelques relevés de terrain suggèrent la grande diversité de scènes et d'acteurs qui entendent traiter la question des villes en Méditerranée⁶. Leur « bon » gouvernement y apparaît lié à des séries de problèmes qui dépassent de loin la seule échelle urbaine : protection de la mer, développement socio-économique, décolonisation, promotion de la paix et de la démocratie, accompagnement de mouvements révolutionnaires... Nous qualifierons dans cette thèse la *Méditerranée des villes*, c'est-à-dire cet ensemble d'acteurs, d'institutions et de savoirs qui, à différentes périodes, selon différentes modalités, se proposent nouer de manière originale une vision des villes méditerranéennes, de leur gouvernement, avec une ambition de changer le destin de la région. Portée par des agents municipaux, des élus, des militants et des experts d'organisations internationales, elle prend forme dans les phénomènes de décolonisations qui agitent les années 1960 et se contracte progressivement à partir des années 2010, alors que les ambitions de l'Union européenne de construction d'une région « euro-méditerranéenne » s'affaissent et que les « printemps arabes » reconfigurent les enjeux de coopération. Entre-temps se dessinent les contours d'un projet de renouveau de la Méditerranée qui se propose de passer non par les Etats, mais par les villes, et se déploie autour d'ambitions de réformes du développement et de la démocratie dans les pays du sud et de l'est du bassin.

1. La circulation transnationale des politiques urbaines comme objet de recherche

Nous avons commencé notre recherche en nous intéressant aux activités internationales – mobilisant notamment des municipalités et leurs réseaux transnationaux, des consultants, des institutions internationales – qui prennent pour objet la transformation des villes méditerranéennes, et en posant les questions suivantes : comment interpréter cette volonté persistante d'acteurs transnationaux d'intervenir dans l'aménagement des villes méditerranéennes, en particulier celles du sud et de l'est, et dans la manière de les gérer ? Comment analyser ce projet, cette idée visiblement tenace, selon laquelle il serait possible de transformer la Méditerranée par ses villes ?

Au-delà de la seule Méditerranée, des travaux en histoire, en géographie et en science politique, s'intéressent depuis une vingtaine d'années à des activités de ce type, en prenant plus

⁶ Quelques données chiffrées s'imposent pour préciser à grands traits le visage urbain de la Méditerranée. Le taux d'urbanisation de l'ensemble des pays du bassin est passé de 44% en 1950 à 62% en 1995. En 2018, il s'élève à 70%, pour une population totale de 512 millions d'habitants, dont un tiers vit dans la zone côtière. Des cartes et schémas fournis en annexe permettent de préciser ce phénomène.

généralement pour objet de recherche la circulation transnationale des politiques urbaines⁷. Ils ont remis en question l'idée – avancée par de premières recherches, d'inspiration marxiste – selon laquelle les villes constitueraient désormais des nœuds de l'économie mondiale façonnés essentiellement par les flux et les logiques capitalistes de cette dernière, qui conditionneraient l'essentiel de leurs transformations⁸. Ils partagent au contraire un projet de revalorisation du rôle politique des villes. Celles-ci ne sont plus considérées comme des réceptacles passifs d'une force universelle unifiée que l'on appellerait la « mondialisation » libérale, qui se plaquerait de manière mécanique à l'ensemble des territoires, édifiant ici des « villes globales » (New York, Londres, Tokyo...) connectées entre elles et organisant les flux de biens et de capitaux, et reléguant là des territoires périphériques marginalisés.

Ces recherches ont en commun de s'intéresser aux articulations entre les échelles urbaines locales et les échelles « mondiales », aux « *global-urban connections* »⁹ en interrogeant la circulation transnationale d'acteurs, d'idées, de savoirs, de pratiques concernant la production des villes. Elles se penchent sur la constitution de réseaux transnationaux de villes, mobilisant des élus et techniciens municipaux soucieux de diffuser des politiques publiques et de peser auprès des institutions internationales¹⁰, sur la multiplication de voyages d'études de responsables urbains¹¹, de colloques internationaux (rassemblant des décideurs, des professionnels, des agents d'organisations

⁷ Nous déplaçons cette littérature dans la suite de l'introduction. Citons néanmoins d'emblée quelques-unes des références cardinales : Pierre-Yves SAUNIER et Shane EWEN (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008 ; Renaud PAYRE, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Editions, 2007 ; Eugene MCCANN et Kevin WARD (dir.), *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*, University of Minnesota Press, 2011 ; Jennifer ROBINSON, « The Spaces of Circulating Knowledge. City Strategies and Global Urban Governmentality », in Eugene MCCANN et Kevin WARD (dir.), *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011, pp. 15-40 ; Ananya ROY et Aihwa ONG (dir.), *Worlding cities: Asian experiments and the art of being global*, John Wiley & Sons, 2011 ; Patsy HEALEY et Robert UPTON (dir.), *Crossing borders: International exchange and planning practices*, Routledge, 2010.

⁸ Voir à ce sujet l'ouvrage emblématique de la sociologue Saskia Sassen, qui a ouvert un vaste chantier de recherche autour de la figure de la « ville globale » : Saskia SASSEN, *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

⁹ Eugene MCCANN et Kevin WARD, « Urban Assemblages. Territories, Relations, Practices, and Power », in Eugene MCCANN et Kevin WARD (dir.), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011, pp. xiii-xxxv.

¹⁰ Kathryn DAVIDSON, Lars COENEN, Michele ACUTO et Brendan GLEESON, « Reconfiguring urban governance in an age of rising city networks: A research agenda », *Urban Studies*, 2019, vol. 56, n° 16, pp. 3540-3555 ; Vincent BÉAL et Gilles PINSON, « When mayors go global: International strategies, urban governance and leadership », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 1, pp. 302-317 ; Renaud PAYRE, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 2, pp. 260-280 ; Michele M. BETSILL et Harriet BULKELEY, « Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program », *International studies quarterly*, 2004, vol. 48, n° 2, pp. 471-493.

¹¹ Sara GONZALES, « Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism », *Urban Studies*, 2011, vol. 48, n° 7, pp. 1397-1418.

internationales, des entreprises, des journalistes, etc.), de guides de « bonnes pratiques »¹², sur les circulations d'experts internationaux¹³ ou l'émergence de « modèles » de politiques urbaines diffusés à l'international¹⁴.

Le socle commun de ces recherches consiste à montrer que ces multiples connexions forgent et diffusent de nouvelles manières de penser et d'appréhender la fabrique urbaine, en même temps qu'elles contribuent à formuler et orienter certains des grands problèmes planétaires. Le centre de gravité de la production de la ville semble en effet se déplacer quelque part entre le couple local/national – auquel elle a longtemps été assignée – et des espaces transnationaux de circulations qu'il faut désormais comprendre, pour saisir la manière dont ils sont produits et gouvernés, comment ils privilégient certains territoires au détriment d'autres, comment ils sélectionnent certaines idées et en disqualifient d'autres. Plus généralement, comment impactent-ils le devenir des villes, reconfigurent les interventions publiques et privées, permettent ou non de lutter contre les inégalités ou encore d'enrayer le réchauffement climatique ? Dans le même temps, ces acteurs urbains en circulation ont une capacité d'influence sur la formulation des « grands » problèmes sociaux, politiques, économiques et environnementaux d'un monde en pleine urbanisation. Des villes s'organisent en réseaux internationaux et jouent désormais un rôle dans la gouvernance mondiale, aux côtés des Etats et des institutions multilatérales, par exemple en contribuant activement à formuler les problèmes environnementaux et climatiques et à en dessiner les réponses à l'échelle urbaine¹⁵.

¹² Harriet BULKELEY, « Urban sustainability: learning from best practice? », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2006, vol. 38, pp. 1029-1044.

¹³ Éric VERDEIL (dir.), « Expertises nomades », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3 ; Guillermo JAJAMOVICH, « Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires' Puerto Madero », *Iberoamericana*, 2016, vol. 16, n° 62, pp. 167-183.

¹⁴ Elisabeth PEYROUX et Thierry SANJUAN, « Stratégies de villes et « modèles » urbains : approche économique et géopolitique des relations entre villes », *EchoGéo*, 2016, n° 36 ; Sergio MONTERO, « Worlding Bogota's Ciclovía: From Urban Experiment to International « Best Practice » », *Latin American Perspectives*, 2017, vol. 44, n° 2, pp. 111-131 ; Jamie PECK et Nik THEODORE, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », *Geoforum*, 2010, vol. 41, pp. 169-174 ; Sophie DIDIER, Marianne MORANGE et Elisabeth PEYROUX, « The spreading of the city improvement district model in Johannesburg and Cape Town: urban regeneration and the neoliberal agenda in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 5, pp. 915-935.

¹⁵ Pierre-Yves SAUNIER, « Sketches from the urban internationale, 1910-50: Voluntary associations, international institutions and US philanthropic foundations », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2001, vol. 25, n° 2, pp. 380-403 ; Michele M. BETSILL et Harriet BULKELEY, « Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program », *op. cit.* ; Michele ACUTO, « City leadership in global governance », *Global Governance*, 2013, vol. 19, n° 3, pp. 481-498 ; Sofie BOUTEGLIER, « A Networked Urban World. Empowering Cities to Tackle Environmental Challenges », in Simon CURTIS (dir.), *The Power of Cities in International Relations*, Londres et New York, Routledge, 2014, pp. 57-68 ; Vincent BÉAL et Gilles PINSON, « When mayors go global: International strategies, urban governance and leadership », *op. cit.* ; Sarah RUSSEIL et Aisling HEALY, « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts », *Politique Européenne*, 2015, vol. 3, n° 49, pp. 54-83.

Ces travaux se sont notamment développés sur la base d'une critique de la littérature de science politique consacrée aux transferts internationaux de politiques publiques¹⁶. Ils lui ont reproché de s'intéresser quasi exclusivement aux Etats et à leurs élites, et à figer les échanges entre un émetteur bien identifié, exportant volontairement une politique publique déjà structurée vers un récepteur plus ou moins capable, en fonction de rapports de force politiques, techniques et économiques, d'adapter selon ses besoins le « modèle » importé. Grâce à ces recherches, nous pouvons désormais considérer la multiplicité des acteurs (municipalités, think tanks, ONG, organisations internationales, médias, consultants...) et des pratiques de diffusion (colloques, revues, voyages d'études, projets pilotes...), les transformations des politiques publiques « en cours de route », comment celles-ci s'insèrent dans de multiples réseaux transnationaux qui les reformulent selon des intérêts parfois contradictoires, et reconfigurent l'action publique locale selon des « assemblages » souvent complexes¹⁷.

Les espaces transnationaux : entre *policy mobilities* et sociohistoire de l'action publique

Le recours au concept de circulation a permis de remettre en cause un vocabulaire spatial restreint à des « trajectoires » de politiques publiques allant d'un point A à un point B, de dépasser et complexifier les notions parfois trop mécaniques « d'import » et « d'export »¹⁸. Les diffusions de politiques publiques ne se limitent pas à des relations binaires, à des phénomènes de mimétisme : elles s'inscrivent dans des réseaux qui rendent les circulations possibles, favorisent les rencontres entre certains acteurs et en excluent d'autres, érigent des idées en « modèles » possibles et en disqualifient d'autres. Elles ne se déploient pas à une échelle « mondiale » qui serait donnée a priori mais s'étirent dans différentes directions, portées, comme le souligne la géographe Jennifer Robinson, par

« des agents de circulations de politiques publiques dont l'ambition est substantiellement transnationale : qu'il s'agisse d'institutions financières internationales cherchant à diffuser des bonnes pratiques auprès d'un grand nombre de pays pauvres, de consultants privés à la recherche de nouveaux clients, ou encore de gestionnaires urbains désireux de voir leurs réalisations promues sur la scène internationale. Ici,

¹⁶ Voir en particulier David P DOLOWITZ et David MARSH, « Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, 2000, vol. 13, n° 1, pp. 5-23. Pour des revues de littérature sur les transferts de politiques publiques, voir Thierry DELPEUCH, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art », *Questions de recherche*, 2008, vol. 27, pp. 1-69 ; Laurence DUMOULIN et Sabine SAURUGGER, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique Internationale*, 2010, vol. 3, n° 48, pp. 9-24.

¹⁷ Colin MCFARLANE, *Learning the city: knowledge and translocal assemblage*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011.

¹⁸ Jennifer ROBINSON, « The Spaces of Circulating Knowledge. City Strategies and Global Urban Governmentality », *op. cit.* ; Renaud PAYRE, « Une République mondiale de l'administration? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) », *Revue internationale de politique comparée*, 2016, vol. 23, n° 1, pp. 35-56 ; Christof PARNREITER, « Commentary: Toward the making of a transnational urban policy? », *Journal of Planning Education and Research*, 2011, vol. 31, n° 4, pp. 416-422 ; Laura LIETO, « Cross-border mythologies: The problem with traveling planning ideas », *Planning Theory*, 2015, vol. 14, n° 2, pp. 115-129.

mondial (*global*) ne renvoie pas à un unique circuit planétaire mais, plutôt, à des chemins multiples et enchevêtrés d'engagement, d'influence et d'information »¹⁹.

La géographe précise le projet scientifique en ces termes : « les questions politiquement et intellectuellement importantes sont : qu'est-ce qui permet à des idées de prendre, à des connexions de se forger, à des relations de se former, à des municipalités de poursuivre certains agendas, à des expériences d'être érigées en bonnes pratiques, et quels sont les effets de ces réalisations ? »²⁰. Plutôt que de suivre des objets précis, des « modèles » spécifiques, de saisir précisément d'où viennent les idées, où elles se déplacent et comment elles sont retraduites, il s'agit d'apprécier les espaces transnationaux, c'est-à-dire la diversité des arènes dans lesquelles l'apprentissage de politiques publiques se fait, de s'interroger sur la manière dont certaines idées émergent et s'imposent, les spatialités et relations de pouvoir qui permettent ou au contraire freinent ces innovations.

Jennifer Robinson se distingue ici d'autres chercheurs, notamment des géographes critiques qui, poursuivant une tradition d'économie politique de la mondialisation²¹, se focalisent sur les mécanismes de diffusion de politiques urbaines néolibérales. En prenant pour point de départ des politiques urbaines spécifiques (comme par exemple le principe du *Business Improvement District*) et en dévoilant la genèse, les conditions de circulation, les modalités de traductions et de réappropriations locales, ils proposent de mettre à jour les circuits concrets de diffusion d'un agenda néolibéral mondial²². Pour Jamie Peck et Nik Theodore, des politiques publiques n'ont de chance d'accéder au rang de « modèle », de « bonne pratique », et de se diffuser à grande échelle que dans la mesure où elles sont compatibles avec « l'hégémonie » néolibérale²³. Nous pensons,

¹⁹ Jennifer ROBINSON, « The Spaces of Circulating Knowledge. City Strategies and Global Urban Governmentality », *op. cit.*, p. 21. Traduction de l'auteur.

²⁰ *Ibid.*, p. 28. Traduction de l'auteur.

²¹ Ces travaux concernent l'évolution des relations entre l'urbanisation et le capitalisme, marquées par une contraction de l'Etat-providence, par une généralisation des logiques de marché dans la production de la ville, et qui s'incarnent dans l'émergence de politiques urbaines technocratiques, centrées sur le développement économique, qui caractériseraient un nouvel « entrepreneurisme urbain ». Dans cette approche d'économie politique de la mondialisation, la ville est considérée comme un lieu, si ce n'est le lieu par excellence, d'accumulation du capital. Voir entre autres David HARVEY, « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 1989, vol. 71, n° 1, pp. 3-17 ; Neil BRENNER, *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; Gilles PINSON et Christelle MOREL-JOURNEL, « The Neoliberal City – Theory, Evidence, Debates », *Territory, Politics, Governance*, 2016, vol. 4, n° 2, pp. 137-153.

²² Voir entre autres Kevin WARD, « Business improvement districts: policy origins, mobile policies and urban liveability », *Geography Compass*, 2007, vol. 1, n° 3, pp. 657-672 ; Kevin WARD, « Policies in Motion and in Place », in Eugene MCCANN et Kevin WARD (dir.), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011, pp. 71-96 ; Jamie PECK, Nik THEODORE et Neil BRENNER, « Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations », *The SAIS Review of International Affairs*, 2009, vol. 29, n° 1, pp. 49-66 ; Elisabeth PEYROUX, « Circulation internationale et construction sociale d'un « modèle » de gestion des services urbains: les city improvement districts à Johannesburg », *L'Espace Géographique*, 2012, vol. 41, n° 1, pp. 68-81.

²³ Jamie PECK et Nik THEODORE, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », *op. cit.*

avec Jennifer Robinson et d'autres²⁴, qu'il est possible d'identifier d'autres circuits de diffusion, d'autres logiques de circulations qui, sans être nécessairement étrangères au néolibéralisme, n'y sont pas entièrement inféodées et permettent de faire émerger des idées et des pratiques innovantes et progressistes.

L'analyse des circulations transnationales des politiques urbaines est un chantier aujourd'hui porté principalement par des chercheurs anglo-saxons, souvent géographes et urbanistes, développé depuis les années 2010 autour de la notion de « *policy mobilities* »²⁵. Ils ont relativement peu dialogué avec leurs collègues francophones²⁶. La science politique, notamment française, s'est particulièrement peu penchée sur ces questions²⁷. Des travaux originaux, d'inspiration sociohistorique, ont néanmoins vu le jour dans les années 2000. Ils constituent un point de départ théorique important de notre recherche et ouvrent des opportunités stimulantes de dialogue avec les *policy mobilities*, qui sont restées éloignées des terrains francophones et ont régulièrement été critiquées pour leur manque de profondeur historique²⁸. Ils ont dévoilé la constitution d'espaces transnationaux européens et transatlantiques de réforme progressiste du gouvernement des villes, débordant le cadre des Etats-nations²⁹. L'historien Pierre-Yves Saunier a mis en évidence une véritable « toile municipale » au tournant des XIXe et XXe siècles, c'est-à-dire :

« un espace social qui traverse les limites nationales, régionales ou linguistiques et dont l'étendue est définie par l'extension des flux d'information, d'idées, de procédés, de

²⁴ Voir par exemple Ananya ROY et Aihwa ONG (dir.), *Worlding cities: Asian experiments and the art of being global*, *op. cit.* ; Nicholas PHELPS, Tim BUNNELL, Michelle Ann MILLER et John TAYLOR, « Urban inter-referencing within and beyond a decentralized Indonesia », *Cities*, 2014, vol. 39, pp. 37-49.

²⁵ Le terme pourrait littéralement se traduire par « mobilité des politiques publiques ». Il est parfois traduit comme tel dans quelques articles. Nous préférons pour notre part rassembler l'ensemble de ces travaux et les recherches françaises sous le vocable commun de « circulations transnationales des politiques urbaines », inspiré notamment des travaux de l'historien Pierre-Yves Saunier, qui fait écho à un plus grand nombre de recherches francophones. L'ouvrage souvent considéré comme « fondateur » des *policy mobilities* est : Eugene MCCANN et Kevin WARD (dir.), *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*, *op. cit.*

²⁶ A quelques exceptions près, comme par exemple Sophie DIDIER, Marianne MORANGE et Elisabeth PEYROUX, « The spreading of the city improvement district model in Johannesburg and Cape Town: urban regeneration and the neoliberal agenda in South Africa », *op. cit.* ; Elisabeth PEYROUX, « Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes : la stratégie des relations internationales de Johannesburg », *EchoGéo*, 2016, n° 36, URL complète en biblio ; Vincent BEAL et Gilles PINSON, « When mayors go global: International strategies, urban governance and leadership », *op. cit.* ; Vincent BEAL, Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 3, n° 3, pp. 103-127.

²⁷ Vincent BEAL, Renaud EPSTEIN et Gilles PINSON, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques », *op. cit.*

²⁸ Andrew HARRIS et Susan MOORE, « Planning Histories and Practices of Circulating Urban Knowledge », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, vol. 37, n° 5, pp. 1499-1509 ; Guillermo JAJAMOVICH, « Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires' Puerto Madero », *op. cit.* ; Nick CLARKE, « Urban policy mobility, anti-politics, and histories of the transnational municipal movement », *Progress in Human Geography*, 2012, vol. 36, n° 1, pp. 25-43.

²⁹ Ils prennent source notamment dans les travaux pionniers de l'historien Daniel Rodgers. Voir en particulier Daniel T. RODGERS, *Atlantic crossings. Social politics in a progressive age*, Harvard University Press, 1998. Il a montré comment l'émergence des politiques sociales aux Etats-Unis s'est révélée préparée, formatée, par des échanges incessants entre des réformateurs de part et d'autre de l'Atlantique qui partageaient des idées et des pratiques en matière de logement ouvrier, de systèmes d'assurances, de maternités...

services, de personnes centrés sur les pratiques, les formes, les méthodes, les principes et les valeurs du gouvernement municipal des villes. Cet espace n'est ni plat ni neutre. Il présente des aspérités, des dénivellations, des hiérarchies, parfois dues à des conditions externes, plus souvent à l'action des protagonistes qui l'arpentent et le structurent selon leurs objectifs »³⁰.

Cette toile associe des municipalités européennes et états-uniennes, des fondations philanthropiques américaines, des institutions internationales (comme la Société des Nations ou l'Organisation internationale du Travail), autour du problème commun du gouvernement des villes, échangeant des savoirs et des « bonnes pratiques » lors de congrès, dans des revues, des voyages d'études. Ils partagent l'ambition d'élaborer une forme de gouvernement municipal à vocation universelle, base d'un renouvellement de la démocratie³¹. Il ne s'agit plus ici de suivre à la trace une politique publique, un objet précis, mais de questionner la mise en place de réseaux d'acteurs transnationaux, de pister les supports et les objets des interconnexions. Selon Pierre-Yves Saunier, « l'impact [des circulations] se mesure plus à la mise en place de cadres de pensées, de réseaux d'acteurs, de schèmes d'organisation ou de lieux de production du savoir qu'à l'installation d'un système légal ou réglementaire ou à la reproduction d'une pratique »³². Autrement dit, dans les espaces transnationaux se dessinent de nouvelles manières de penser les problèmes urbains.

Des auteurs de science politique se sont inspirés de cette approche pour questionner les liens entre gouvernement des villes et mondialisation selon une démarche de sociohistoire de l'action publique³³. Ils appellent à « prendre au sérieux ces communautés transnationales qui favorisent la circulation d'innovations [et à] restaurer l'épaisseur et la complexité des formes de connexions »³⁴. Ils ont mis en évidence une logique d'affirmation et d'émancipation politique des municipalités par rapport aux Etats : en développant des connexions transnationales horizontales, elles se montrent capables de créer des espaces autonomes des Etats, dans lesquels elles peuvent développer des savoirs et des pratiques propres, sur des sujets tant locaux qu'internationaux. Renaud Payre a ainsi montré comment, dans l'Europe de la première moitié du XXe siècle, le travail actif de mise en connexion des municipalités entre elles, au travers des premiers réseaux mondiaux de villes, avait tissé un espace – autonome par rapport aux Etats – de nouveaux savoirs, une « science communale », portée en particulier par des socialistes réformistes. Elle est caractérisée par une réflexion qui porte tant sur la rationalisation de l'action publique urbaine que sur les moyens de

³⁰ Pierre-Yves SAUNIER, « La toile municipale aux XIXe-XXe siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Revue d'Histoire Urbaine*, 2006, vol. 34, n° 2, p. 43.

³¹ Pierre-Yves SAUNIER, « Sketches from the urban internationale, 1910-50: Voluntary associations, international institutions and US philanthropic foundations », *op. cit.*

³² Pierre-Yves SAUNIER, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 2004, vol. 4, n° 57, p. 115.

³³ Renaud PAYRE et Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

³⁴ Renaud PAYRE, « Une République mondiale de l'administration? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) », *op. cit.*, p. 37.

développer une forme d'interventionnisme municipal dans l'économie, comme une « municipalité providence » qui préfigurerait la formalisation à venir de l'Etat-providence³⁵. Antoine Vion s'est intéressé à la constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises dans la seconde moitié du XXe siècle³⁶. Il a montré la capacité de certains édiles à créer des réseaux et à porter des positions sur des sujets comme la guerre froide ou la construction européenne. Il a également souligné comment ces engagements internationaux ont contribué, progressivement, à faire rentrer l'international dans les agendas politiques et administratifs locaux et à préfigurer à partir des années 1990 l'émergence des politiques locales d'attractivité et d'internationalisation économique³⁷. L'internationalisation des villes, l'acquisition d'un « statut » mondial, apparaît ainsi comme le fruit d'un travail de coalitions d'acteurs locaux. Des travaux se sont par la suite penchés sur la constitution des réseaux transnationaux de villes, soulignant la capacité de ces derniers à favoriser certaines politiques locales, concernant par exemple l'accueil des migrants³⁸, et démontrant leur capacité à donner une voix aux villes auprès d'institutions internationales comme l'Union européenne³⁹.

Nous nous inscrivons dans ce projet scientifique. Nous prenons les circulations transnationales comme objet de recherche en formulant l'hypothèse selon laquelle celles-ci recouvrent en Méditerranée des projets politiques qui jouent tant sur la production des villes que sur la formulation et la résolution des problèmes régionaux. Nous appréhendons la Méditerranée des villes comme un espace transnational en soulevant les questions suivantes : comment la Méditerranée émerge-t-elle comme un espace pertinent dans lequel des acteurs établissent des connexions transnationales, forgeant et diffusant des savoirs, des idées, des pratiques qui prennent pour objet la transformation des villes ? Comment cet espace se structure-t-il, selon quels rapports de force et quels projets politiques ? Comment caractériser les formes d'actions publiques privilégiées qui s'y inventent ? Comment ces circulations contribuent-elles à formuler des problèmes plus généraux propres à la région méditerranéenne (concernant par exemple la

³⁵ Renaud PAYRE, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, *op. cit.*

³⁶ Antoine VION, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Rennes 1, 2001 ; Antoine VION, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue Française De Science Politique*, 2003, vol. 53, n° 4, pp. 559-582.

³⁷ Voir aussi à ce sujet Gilles PINSON et Antoine VION, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 2000, n° 13, pp. 85-102.

³⁸ Anouk FLAMANT, « Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers. Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales », *Politique Européenne*, 2017, vol. 3, n° 57, pp. 84-115 ; Aude-Claire FOURROT, Aisling HEALY et Anouk FLAMANT, « French participation in transnational migration networks: understanding city (dis)involvement and "passivism" », *Local Government Studies*, 2021.

³⁹ Sarah RUSSEIL et Aisling HEALY, « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts », *op. cit.*

protection de l'environnement, les dynamiques d'intégration régionale...) et à en proposer des solutions originales ?

Des circulations en Méditerranée à la Méditerranée comme espace de circulation

Les travaux de science politique évoqués précédemment se sont concentrés majoritairement sur des circulations au sein d'un espace transatlantique, et sur une période particulière, entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e, laissant dans l'ombre la Méditerranée contemporaine. Les recherches anglo-saxonnes portant sur les *policy mobilities* se montrent elles aussi relativement silencieuses sur cette région. Bruce Stanley a souligné les réticences des analystes des villes du Moyen-Orient à questionner les liens entre urbanisation et mondialisation, à interroger les phénomènes de connexions à l'échelle régionale, considérant souvent la région MENA (*Middle East and North Africa*) trop peu intégrée, dépourvue de villes globales, et caractérisée par des régimes autoritaires sur-centralisés qui interdiraient aux acteurs locaux une quelconque capacité d'initiative, qu'elle soit locale ou internationale⁴⁰. Les villes du Moyen-Orient ont longtemps souffert d'un statut d'exception dans les recherches – désormais battu en brèche – qui les ont conçues comme modelées avant tout par des facteurs religieux, par l'économie pétrolière et par l'autoritarisme étatique⁴¹. La mondialisation semble pourtant résolument rebattre les cartes de la production urbaine dans la région⁴². Des études ont vu le jour pour montrer comment certaines villes, comme Tanger ou Amman, pourtant bien éloignées de la carte traditionnelle des *global cities*, constituent en réalité des terrains pertinents d'analyse de l'émergence de nouvelles formes « d'entrepreneurialismes urbains », de stratégies locales d'internationalisation, qui s'insèrent dans un contexte spécifique de compétition régionale et de circulations transnationales⁴³.

En France, des chercheurs spécialistes des villes des « mondes arabes »⁴⁴, issus principalement de la géographie urbaine, mais aussi de l'histoire et de la sociologie politique, ont mis en lumière

⁴⁰ Bruce STANLEY, « Middle East city networks and the “new urbanism” », *Cities*, 2005, vol. 22, n° 3, pp. 189-199. Voir aussi Christopher PARKER, « Tunnel-bypasses and minarets of capitalism: Amman as neoliberal assemblage », *Political Geography*, 2009, n° 28, pp. 110-120.

⁴¹ Sarah EL-KAZAZ et Kevin MAZUR, « The Un-Exceptional Middle Eastern City », *City and Society*, 2017, vol. 29, n° 1, pp. 148-161.

⁴² Yasser ELSHESHTAWY (dir.), *Planning Middle Eastern Cities: An Urban Kaleidoscope in a Globalizing World*, Londres et New York, Routledge, 2004.

⁴³ Miguel KANAI et William KUTZ, « Entrepreneurialism In The Globalising City-Region Of Tangier, Morocco », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 2011, vol. 102, n° 3, pp. 346-360 ; Miguel KANAI et William KUTZ, « Entrepreneurial assemblages from off the map: (trans) national designs for Tangier », *Environment and Planning D: Society and Space*, 2013, vol. 31, n° 1, pp. 80-98 ; Christopher PARKER, « Tunnel-bypasses and minarets of capitalism: Amman as neoliberal assemblage », *op. cit.*

⁴⁴ Précisons d'emblée, avec Elizabeth Picard et bien d'autres, que le « monde arabe » est avant tout « un ensemble construit par les représentations et structuré par les contraintes », trop souvent réduit à de vagues références religieuses et culturelles. C'est pourquoi nous privilégions le pluriel, soulignant ainsi la « pluralité des mondes arabes ». Voir Elizabeth PICARD, « Le monde arabe, un ensemble construit par les représentations et structuré par les contraintes »,

l'existence de nombreux phénomènes de circulations de politiques urbaines en Méditerranée. Leurs travaux se sont notamment appuyés sur des réflexions plus larges, dynamisées entre autres par le Programme de recherche urbaine pour le développement⁴⁵, concernant la circulation des « modèles » urbains entre « Nord » et « Sud »⁴⁶. Ils se sont concentrés plus spécifiquement sur la diffusion des idées et méthodes occidentales de gestion des villes à destination des « pays en développement »⁴⁷. Au cœur de leurs réflexions se trouve la question de l'adaptation locale, dans des villes d'Afrique du Nord et du Proche-Orient, de « modèles » souvent présentés comme universels, développés en Europe ou en Amérique du Nord, et promus par différents acteurs internationaux, en particulier des professionnels européens et des organisations internationales de développement⁴⁸. Ils ont par exemple interrogé les effets locaux des politiques des bailleurs internationaux (Banque mondiale, Union européenne, Nations unies, USAID...) visant l'accompagnement des processus de décentralisation, considérée comme un vecteur de « bonne gouvernance », d'efficacité économique et de démocratisation⁴⁹. En comparant des pays très centralisés comme le Liban ou la Palestine, ils ont souligné que les municipalités sont des cibles privilégiées des bailleurs, et ce malgré leur absence quasi-totale d'autonomie et de compétences techniques et financières⁵⁰. Dans leur étude collective comparée des milieux professionnels de l'urbanisme dans les Etats du sud de la Méditerranée, Taoufik Souami et Eric Verdeil montrent que

in Elizabeth PICARD (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 25. Voir aussi Assia BOUTALEB, Marie VANNETZEL et Amin ALLAL (dir.), *Introduction aux mondes arabes en (r)évolution*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2018.

⁴⁵ Le Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) est financé par le ministère français des Affaires étrangères entre 2001 et 2004, pour un montant de près de 2.3 millions d'euros. Il a été coordonné par le géographe Charles Goldblum et la sociologue Annik Osmont, et a mobilisé une trentaine d'équipes de recherche sur des projets concernant l'ensemble de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) définie par le ministère, c'est-à-dire, pour faire vite, l'ensemble des pays éligibles à l'aide française au développement.

⁴⁶ Voir en particulier Joe NASR et Mercedes VOLAIT (dir.), *Urbanism: Imported or exported? Native aspirations and foreign Plans*, West-Sussex, Wiley-Academy, 2003.

⁴⁷ Emile LE BRIS, *Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient. Synthèse des résultats du PRUD*, Programme de recherche urbaine pour le développement, 2004.

⁴⁸ Taoufik SOUAMI, « Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, pp. 237-247 ; Eric VERDEIL, « Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956–1968). The spread of Modernism, the building of the independent states and the rise of local professionals of planning », *Planning Perspectives*, 2012, vol. 27, n° 2, pp. 249-266 ; Taoufik SOUAMI, « Les Suds face au modèle Nord-Européen des quartiers durables : exploration d'expériences au Maghreb », in Pierre-Arnaud BARTHEL et Lamia ZAKI (dir.), *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée: dialogue entre chercheurs et praticiens*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2011.

⁴⁹ Voir en particulier Jean-Philippe BRAS et Aude SIGNOLES (dir.), « États et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16.

⁵⁰ Bruno DEWAILLY, Agnès FAVIER, Karam KARAM, Mona HARB, Tristan KHAYAT et Aude SIGNOLES, « « Pouvoirs locaux et décentralisation en période de (re)construction étatique. Les cas du Liban et de la Palestine : étude comparée », in Emile LE BRIS (dir.), *Les municipalités dans le champ politique local. Effets de l'importation des réformes de décentralisation dans la gestion de villes d'Afrique et du Proche Orient*, Paris, GEMDEV / ISTED, 2003. Sur le cas très spécifique des territoires palestiniens, nous renvoyons aux travaux doctoraux d'Aude Signoles et en particulier Aude SIGNOLES, « Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et État en formation (1993-2004) », in *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Editions, , n° 25, 2005, pp. 619-625.

leur structuration et leur légitimation s'appuie en grande partie sur la mobilisation de références occidentales (comme la planification réglementaire, le grand projet...) souvent déconnectées des réalités du terrain⁵¹. La politiste Lamia Zaki et le géographe Pierre-Arnaud Barthel ont dirigé un chantier de recherche sur la diffusion du développement urbain durable, un concept élaboré en Europe et en Amérique du Nord, au sud de la Méditerranée. En comparant différents pays, ils ont montré comment les acteurs (Etats, collectivités, associations, professionnels) des pays arabes s'approprient ce concept proposé par des organisations internationales, et le traduisent en projets et pratiques qui se voient souvent instrumentalisés par les gouvernements autoritaires, tout en ouvrant parfois la voie à de réelles innovations locales⁵².

Ces travaux ont ainsi souligné la diversité et la densité des phénomènes de circulations de politiques urbaines en Méditerranée. Contrairement à une conception tenace dans les sciences humaines, ils montrent que les villes arabes, leurs transformations, leurs gouvernements, ne sont pas soumis uniquement aux désidératas des Etats autoritaires et centralisés. Elles sont aussi le produit de jeux associant des acteurs locaux (professionnels, municipalités, associations...) qui disposent de certaines marges de manœuvre réduites mais réelles, et des acteurs internationaux qui en font des échelles et des cibles pertinentes de leurs interventions. Les recherches ont bien montré l'importance de ces derniers, en particulier ceux actifs dans le champ du développement, qui tentent de diffuser des références de « bonne » gestion urbaine, s'appuyant sur des notions relativement générales et vagues comme la décentralisation, la « bonne gouvernance », le développement durable. Mais, à de rares exceptions près, elles se sont concentrées sur les effets locaux de ces « modèles », de ces « injonctions internationales » que nous souhaitons pour notre part déconstruire : leur production, la manière dont certains acteurs internationaux entendent les faire circuler, les mécanismes concrets de leur diffusion, les espaces dans lesquels ils prennent forme et se déplacent, restent à étudier. D'autre part, ces recherches appréhendent en général la Méditerranée comme cadre comparatif : elles n'ont pas proposé de la saisir comme un espace construit par les circulations, par des acteurs qui entendent lui donner un sens spécifique. Des exceptions existent, que nous proposons d'élargir. Pierre-Arnaud Barthel a suggéré que certaines institutions multilatérales de développement s'emparaient dans la période contemporaine de la notion de développement urbain durable pour tenter de favoriser l'intégration régionale en

⁵¹ Taoufik SOUAMI et Eric VERDEIL (dir.), *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*, Paris, Economica, Collection Villes, 2006.

⁵² Pierre-Arnaud BARTHEL et Lamia ZAKI (dir.), *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée : dialogue entre chercheurs et praticiens*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2011.

Méditerranée, en promouvant notamment la création de réseaux d'échanges techniques⁵³. Dans sa thèse en aménagement, Walid Bakhos a bien décrit l'intensification de la coopération décentralisée en Méditerranée dans le cadre des politique euro-méditerranéennes⁵⁴.

Nous proposons précisément dans notre thèse de nous intéresser à la manière qu'ont certains acteurs de poser le gouvernement des villes méditerranéennes comme problème et objet d'intervention. Qui sont-ils ? Comment, au travers de quels savoirs, de quelles idéologies, s'emparent-ils des questions urbaines ? Dans quels buts envisagent-ils de transformer les villes ? Comment sélectionnent-ils leurs zones d'actions, leurs partenaires, leurs thématiques ? Comment définissent-ils leurs programmes et quels mécanismes concrets d'intervention mettent-ils en place ? Nous allons affiner dans cette introduction notre sujet de recherche et notre positionnement scientifique. Nous faisons face à deux grandes notions qu'il nous faut préciser et relier entre elles : d'un côté les villes, les circulations transnationales dont elles font l'objet, et de l'autre la Méditerranée, pensée non comme « simple » terrain géographique d'étude mais comme région problématique, traversée de phénomènes qui lui sont désignés comme « propres ». Commençons par ce second point.

2. A la recherche du politique en Méditerranée

La Méditerranée est une mer saturée de discours qui bien souvent l'assignent dans des catégories surplombantes et totalisantes. Elle apparaît à la fois comme « berceau des civilisations », espace de « métissage » ou zone de confrontation entre les empires et les monothéismes, ligne de crête du « clash des civilisations ». Elle semble condamnée à incarner une ligne de fracture aussi figée que brutale entre « Nord » et « Sud », entre « Occident » et « Orient », entre « monde développé » et « pays en développement », entre « démocratie » et « autoritarisme ». Autant d'écueils qui rendent la navigation particulièrement risquée pour les chercheurs qui s'y engagent. Ils méritent d'être déconstruits. Nous n'avons pas choisi la Méditerranée seulement comme terrain géographique d'étude, dans lequel faire atterrir de manière neutre un questionnaire plus général concernant le gouvernement des villes. Nous avons voulu, dès le commencement de cette thèse, interroger la « vocation méditerranéenne » affichée de certains réseaux de villes, d'institutions internationales, de programmes de coopération urbaine. Nous voulions questionner la manière

⁵³ Pierre-Arnaud BARTHEL, « Sustainable urban development: A vector of regional integration for the countries of the southern and eastern Mediterranean? », in Leïla VIGNAL (dir.), *The transnational middle east: people, places, borders*, Taylor & Francis, 2016, pp. 255-270.

⁵⁴ Walid BAKHOS, *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 pour le doctorat d'aménagement, Université de Montréal, 2014.

dont ils pensent cet espace, ses enjeux (qu'ils soient urbains ou autres), comment ils mêlent problématiques urbaines et problématiques « méditerranéennes ». La « Méditerranée », prise comme catégorie, fait donc partie intégrante de notre questionnement.

De nombreuses recherches, issues notamment de la science politique, de l'histoire et de la géographie, se sont proposées de problématiser, selon des modes variés, cet espace si particulier. Elles donnent à penser les phénomènes politiques qui structurent cette région et lui confèrent ses apparentes spécificités. Si elles restent globalement silencieuses sur la question des villes, elles vont néanmoins nous aider à affiner notre sujet de recherche et préciser notre manière d'entrer en Méditerranée.

Les études politiques méditerranéennes

Le choix de notre objet de recherche, les premières hypothèses soulevées, apparaissent de prime abord décalés pour un politiste désireux d'explorer la Méditerranée. Les nombreux travaux de science politique consacrés à cette région, aux principaux phénomènes qui la structurent et aux tentatives de les réguler, sont restés particulièrement silencieux sur la question de la ville. La théorie politique et la science politique se sont de manière générale peu intéressées aux villes, privilégiant la forme de l'Etat-nation comme lieu du politique et focale d'analyse⁵⁵. Ce prisme est particulièrement prégnant, comme nous allons le voir, dans le champ que nous qualifierons « d'études politiques méditerranéennes », dominé par la sociologie politique et par les relations internationales. Les recherches s'y sont concentrées sur la *politics*, qui érige l'Etat et ses hautes sphères (gouvernements, parlements, compétition des élites pour son contrôle...) comme unité d'analyse principale⁵⁶. Nous présentons dans les lignes qui suivent l'organisation de ces recherches, leurs objets et hypothèses. Il ne s'agit pas tant de discuter leurs résultats, sur lesquels nous nous appuierons régulièrement dans cette thèse, que d'interpréter leur silence sur les villes et de suggérer en quoi une analyse par ce prisme peut permettre d'élargir et d'éclairer d'un jour nouveau l'étude du politique en Méditerranée. Pourquoi, en effet, alors que la Méditerranée s'impose aujourd'hui au cœur de la géopolitique mondiale, l'étude des liens entre villes et mondialisation y a-t-elle fait l'objet de si peu d'attention scientifique ?

⁵⁵ Warren MAGNUSSON, *Politics of Urbanism: Seeing Like a City*, New York, Routledge, 2013 ; Patrick LE GALES, « A la recherche du politique dans les villes », *Raisons Politiques*, 2020, vol. 3, n° 79, pp. 11-40.

⁵⁶ Sur les nuances entre *politics*, *policy* et *polity* voir Jean LECA, « L'état entre politics, policies et polity, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n° 1, pp. 59-82.

En 2018, la prestigieuse maison d'édition britannique Routledge consacre aux politiques méditerranéennes (*Mediterranean politics*) son premier « handbook »⁵⁷. Ses éditeurs scientifiques, les politistes Frédéric Volpi et Richard Gillespie, en précisent la raison d'être dès les premières lignes :

« Depuis 2010, la carte de la Méditerranée a fait l'objet d'une couverture médiatique internationale en raison des soulèvements arabes et de leurs conséquences, qui ont d'abord donné lieu à une série d'événements épiques impliquant des luttes de pouvoir directes entre régimes et opposants, mais qui, depuis lors, ont surtout mis en évidence la frustration des mouvements visant à apporter des changements et à renverser des dirigeants autoritaires. Cet espace méditerranéen, défini par une mer importante, un grand nombre de pays riverains et même, dans une certaine mesure, leurs arrière-pays, est en même temps une interface entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie, ce qui pose des défis complexes en termes de paix et de stabilité »⁵⁸.

Le conflit syrien, la progression de l'Etat islamique, la tragédie des migrants, mais aussi les expériences démocratiques en Tunisie et, plus brièvement, en Egypte, ont contribué, entre autres, à remettre avec fracas la Méditerranée au cœur des enjeux internationaux. Le champ scientifique de la *Mediterranean politics* s'appuie sur une longue et riche tradition académique. Il constitue à ce jour le courant le plus développé de science politique consacré à la Méditerranée, formalisant un discours relativement stabilisé sur cette région considérée comme une entité politique pertinente, sur les phénomènes politiques qui la caractérisent et les dynamiques de régulation qui la façonnent. A la question de savoir où se joue le politique en Méditerranée, il répond, pour le dire schématiquement : au sommet de l'Etat, dans les institutions politiques et dans la guerre. Ces travaux se sont en effet concentrés principalement autour de trois grandes thématiques d'analyse qui, aujourd'hui encore, structurent les hypothèses et encadrent l'écriture du politique⁵⁹ : les relations euro-méditerranéennes ; les régimes arabes, et la question de l'autoritarisme et de la démocratisation ; et enfin les principaux conflits, en particulier israélo-palestinien, et leurs impacts régionaux⁶⁰.

⁵⁷ Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018.

⁵⁸ Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI, « Introduction: The growing international relevance of Mediterranean politics », in Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018, p. 1. Traduction de l'auteur.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 3 et suivantes.

⁶⁰ Si le thème de la ville apparaît particulièrement marginal dans les principales revues des études politiques méditerranéennes, il existe néanmoins quelques rares exceptions éparses. Citons par exemple Karine BENNAFLA (dir.), « Villes arabes : conflits et protestations », *Confluences Méditerranée*, 2013, vol. 2, n° 85 ; Nathan MAROM et Haim YACOBI, « 'Culture Capital for All? Cultural Diversity Policy in Tel Aviv and its Limits », *Mediterranean Politics*, 2013, vol. 18, n° 1, pp. 60-77 ; Zeynep KADIRBEYOĞLU et Bilgesu SÜMER, « The Neoliberal Transformation of Local Government in Turkey and the Contracting Out of Municipal Services: Implications for Public Accountability », *Mediterranean Politics*, 2012, vol. 17, n° 3, pp. 340-357 ; Sultan TEPE, « Urban Renewal Projects and Democratic Capacities of Citizens », *Mediterranean Quarterly*, 2016, vol. 27, n° 1, pp. 71-96 ; Melike YALÇIN-RIOLLET, « Coproduction of participation policies in Turkey: The making of city councils », *Mediterranean Politics*, 2019, vol. 24, n° 3, pp. 338-355.

Jusque dans les années 1980, les études politiques consacrées à la Méditerranée demeurent peu nombreuses, cantonnées en général à une analyse de sa situation dans la guerre froide comme terrain d'affrontement géostratégique⁶¹. La région apparaît bien souvent comme une donnée géographique préexistante, comme un cadre spatial neutre. Rares sont les chercheurs qui se proposent de problématiser leur « entrée » en Méditerranée, d'interroger celle-ci comme une région à part entière, avec des dynamiques propres. Avec la chute de l'URSS, les nouveaux développements politiques – notamment la guerre du Golfe (1990-1991), les (brefs) espoirs de paix au Proche-Orient (qui commencent avec la conférence de Madrid en 1991 et culminent avec les accords d'Oslo en 1995), la guerre civile algérienne (1991-2002), le regain d'intérêt des chancelleries occidentales pour la région, le lancement de la Politique Méditerranéenne Rénovée de la Communauté européenne (1992) puis, surtout, du Partenariat Euro-Méditerranéen (1995) – motivent la création de nouvelles revues scientifiques. Dans le monde anglo-saxon, les journaux *Mediterranean Politics* et *Mediterranean Quarterly* voient le jour respectivement en 1994 et 1997, et constituent aujourd'hui encore les principales arènes académiques des études politiques méditerranéennes. En France, la revue *Confluences Méditerranée* effectue sa première livraison à l'automne 1991. A la frontière entre recherche et expertise, l'Institut européen de la Méditerranée (IEMed), fondé en 1989 à Barcelone, contribue lui aussi à dynamiser ces réflexions. Les auteures et auteurs qui gravitent autour de ces différentes scènes partagent une volonté nouvelle de penser la Méditerranée comme une région à part entière, d'identifier les dynamiques politiques qui la caractérisent et ses spécificités sur la scène internationale post guerre froide, alors largement concentrée sur les transitions en Europe de l'Est. Il ne s'agit pas de postuler une quelconque unité culturelle, linguistique ou religieuse qui justifierait de prime abord le recours à la Méditerranée comme cadre spatial et théorique, mais bien d'identifier des phénomènes politiques qui lui confèrent précisément ces spécificités, cette apparente unité. La Méditerranée n'est plus un « simple » espace, un terrain d'étude, mais bien une problématique scientifique, une entité politique dotée d'une certaine cohérence à étudier.

Les relations euro-méditerranéennes occupent une place centrale dans les études politiques méditerranéennes et en façonnent en bonne partie l'agenda. Au début des années 1990, la Méditerranée devient l'objet d'une attention nouvelle de l'Union européenne, qui au lendemain de la guerre froide la perçoit comme un espace de menaces (conflits armés, terrorisme...) et de sous-développement (considéré comme « générateur » de migrations illégales) à ses portes⁶². Elle en fait

⁶¹ Dominic FENECH, « East-West to North-South in the Mediterranean », *Geojournal*, 1993, vol. 31, n° 2, pp. 129-140.

⁶² Dorothée SCHMID, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne : quel avenir pour une bonne idée ? », *Revue internationale et stratégique*, 2003, vol. 1, n° 49, pp. 23-32 ; Michelle PACE, *The politics of regional identity: Meddling with the Mediterranean*, Londres et New York, Routledge, 2005 ; Dominic FENECH et Michelle PACE, « The

désormais une catégorie de relations extérieures à part entière, avec la Politique Méditerranéenne Renouvelée en 1992, le Partenariat Euro-Méditerranéen en 1995, la Politique européenne de voisinage en 2003 et l'Union pour la Méditerranée à partir de 2008. Le Partenariat Euro-Méditerranéen (ou Processus de Barcelone), occupe une place bien particulière dans la littérature scientifique, et contribue même à financer un certain nombre de recherches. Il apparaît comme la première tentative – et la plus emblématique – de construction d'une région méditerranéenne, sur les plans politiques, économiques et culturels⁶³. Dans cette littérature, le projet euro-méditerranéen apparaît comme la principale, si ce n'est l'unique, source de construction politique d'une région méditerranéenne. L'Union européenne et ses Etats membres en sont les artisans dominants, les Etats des rives sud et est étant souvent décrits comme passifs voire opposés à ces différentes initiatives⁶⁴. Les recherches se sont plus particulièrement penchées sur un aspect central des relations euro-méditerranéennes : le projet européen de démocratisation des pays arabes⁶⁵. L'autoritarisme de ces Etats constitue pour la région, selon les européens, un facteur essentiel de déstabilisation, un frein au développement et un obstacle majeur à l'intégration. Ils entendent y promouvoir l'avènement d'une démocratie libérale « à l'occidentale » en cherchant à y créer un ensemble de conditions jugées nécessaires, comme la libéralisation de l'économie et l'émergence d'une classe moyenne, la diffusion de principes de « bonne gouvernance » publique ainsi que le développement des sociétés civiles⁶⁶, en particulier dans le secteur de la promotion des droits de

historical construction of the Mediterranean », in Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018, pp. 13-23.

⁶³ Richard GILLESPIE, *The Euro-Mediterranean Partnership. Political and economic perspectives*, London, Franck Cass Publishers, 1997 ; Emanuel ADLER, Federica BICCHI, Beverly CRAWFORD et Raffaella DEL SARTO (dir.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, Toronto, University of Toronto Press, 2006 ; Kristina KAUSCH et Richard YOUNGS, « The end of the « Euro-Mediterranean vision » », *International Affairs*, 2009, vol. 85, n° 5, pp. 963-975.

⁶⁴ Federica BICCHI, « The European Origins of Euro-Mediterranean Practices », in Emanuel ADLER, Federica BICCHI, Beverly CRAWFORD et Raffaella A. DEL SARTO (dir.), *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, pp. 137-167 ; Richard GILLESPIE, « A 'Union for the Mediterranean' ... or for the EU? », *Mediterranean Politics*, 2008, vol. 13, n° 2, pp. 277-286 ; Aomar BAGHZOUZ, « Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : une vision d'Algérie », *Outre-Terre*, 2009, vol. 3, n° 23, pp. 139-151.

⁶⁵ Richard YOUNGS, *The European Union and the promotion of democracy. Europe's Mediterranean and Asian politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; Dorothee SCHMID, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *Politique Etrangère*, 2005, vol. 3, pp. 545-557 ; Immaculada MARRERO-ROCHA, « Coopération euro-méditerranéenne, démocratie et paix », *Cahiers de la Méditerranée*, 2015, n° 91, URL complète en biblio ; Michelle PACE et Peter SEEGER (dir.), *The EU's democratization agenda in the Mediterranean*, Londres, Routledge, 2013.

⁶⁶ Claire VISIER, « L'euroméditerranée ou l'invention d'une cohabitation culturelle entre l'Europe et son Sud », *Hermès, La Revue*, 1999, vol. 1, n° 23-24, pp. 205-210 ; Claire VISIER, « A la recherche de la « société civile internationale » : le cas de la coopération non gouvernementale en Méditerranée », *Politiques et Management Public*, 2003, vol. 21, n° 2, pp. 165-185 ; Nathalie FERRE, « La fabrique de la « société civile » entre évitement du politique et politisation : usages d'un dispositif de l'action extérieure européenne en Tunisie », *Revue Gouvernance*, 2018, vol. 15, n° 1, pp. 15-42.

l'Homme⁶⁷. L'Union européenne espère ainsi, en créant les conditions favorables à une demande de démocratie « par le bas », pousser les Etats à entreprendre des réformes en profondeur et favoriser une forme de convergence politique.

La question des régimes arabes constitue en soi un autre sujet central des analyses de la politique méditerranéenne. Elle devient dès les années 1990 un leitmotiv tant pour les chercheurs que pour les institutions internationales (Union européenne, Nations unies, Banque mondiale...). Les recherches sont ici ancrées dans la littérature consacrée à la démocratisation et aux changements de régimes⁶⁸, parfois qualifiée de « transitologie »⁶⁹. Celle-ci s'inscrit dans le sillage des transitions démocratiques qui traversent l'Europe du Sud dans les années 1970 (Espagne, Portugal, Grèce), puis l'Amérique latine dans les années 1980 (Argentine, Brésil, Chili) et enfin l'Europe de l'Est dans les années 1990. En Europe et en Amérique du Nord, nombreux sont ceux qui pensent que l'heure de l'avènement mondial de la démocratie libérale occidentale est arrivée. Celle-ci s'imposerait comme un horizon politique global, une « fin de l'histoire »⁷⁰. Le monde arabe semble pourtant constituer une « exception autoritaire » notable à cette « globalisation démocratique »⁷¹. La question de la démocratie, ou plutôt de son absence, prend ainsi un poids considérable parmi les chercheurs et les acteurs politiques des mondes arabes, de même que pour nombre d'organisations internationales actives dans la région qui font de sa promotion un domaine

⁶⁷ A l'inverse, les Etats-Unis, également fervents promoteurs de la démocratie, privilégient une approche de réforme directe des institutions politiques. Voir Daniela HUBER, « Democracy Assistance in the Middle East and North Africa: A Comparison of US and EU Policies », *Mediterranean Politics*, 2008, vol. 13, n° 1, pp. 43-62.

⁶⁸ Ce champ de recherche prend sa source notamment dans les travaux de Juan Linz et Alfred Stepan qui ont proposé une interprétation des effondrements de certaines démocraties et de l'avènement de régimes autoritaires tout au long du XXe siècle (Italie pré-fasciste, Allemagne de Weimar, Espagne pré franquiste, Argentine, Chili...), soucieuse des séquences temporelles du changement. Ils entendaient prendre le contre-pied de premières recherches, en particulier celles de Seymour Martin Lipset, qui théorisaient un ensemble de prérequis sociaux et parfois culturels (niveau d'industrialisation, existence d'une classe moyenne, niveau d'éducation, homogénéité religieuse...), nécessaires à l'avènement de la démocratie. Les transitions démocratiques qui agitent d'abord l'Europe du Sud dans les années 1970 (au Portugal, en Grèce et en Espagne) puis l'Amérique latine dans les années 1980 et enfin les pays de l'ex URSS à partir des années 1990, revitalisent ce champ de recherche. L'attention se concentre cette fois sur les processus de « transitions démocratiques » ou de « *transition from authoritarian rule* » considérés comme des processus historiques au centre desquels se trouvent des acteurs – à la fois des élites autoritaires modérées et des opposants – qui constituent le cœur de l'analyse. La « nature » des régimes compte en apparence moins que les processus par lesquels il est possible de sortir de l'autoritarisme. Voir notamment Seymour Martin LIPSET, « Some Social Requisites of Democracy. Economic and Political Legitimacy », *American Political Science Review*, 1959, vol. 53, n° 1 ; Juan J. LINZ et Alfred STEPAN (dir.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978 ; Guillermo O'DONNELL, Philippe C. SCHMITTER et Laurence WHITEHEAD (dir.), *Transitions from authoritarian rules. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

⁶⁹ Pour d'intéressantes analyses critiques de la transitologie, voir Michel DOBRY, « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de « path dependence » », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 4-5, pp. 585-614 ; Céline THIRIOT, « Des transitions africaines au monde arabe : vent de printemps sur les outils de la transitologie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2013, vol. 20, n° 2, pp. 145-163.

⁷⁰ Francis FUKUYAMA, *The end of history and the last man*, New York, Free Press, 1992.

⁷¹ Michel CAMAU, « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *Critique internationale*, 2006, vol. 1, n° 30, pp. 59-81.

d'activité central, construisant par là-même ce statut d'exceptionnalité⁷². Dans les études politiques méditerranéennes, tout l'enjeu consiste dans les années 1990 et 2000 à expliquer la persistance voire le renforcement de l'autoritarisme dans une zone réfractaire au processus universel de démocratisation, un phénomène qui obscurcirait dramatiquement l'avenir de la région⁷³. Il s'agit notamment d'évaluer – souvent négativement – les initiatives internationales de promotion de la démocratie, portées par exemple par l'Union européenne. Les « printemps arabes » redynamisent cette réflexion, les chercheurs tentant alors d'expliquer en particulier pourquoi certains pays s'engagent sur la voie démocratique quand d'autres persistent dans l'autoritarisme voire sombrent dans la guerre civile⁷⁴.

La démocratie est généralement étudiée au travers du seul Etat comme unité d'analyse, souvent réduite à un ensemble de « grandes » institutions politiques : elle est évaluée essentiellement au travers de la mise en place d'élections nationales pluralistes, de l'écriture d'une constitution garante des droits de l'homme, de l'organisation d'un parlement, de la structuration de mouvements d'opposition (avec un accent mis sur l'islam politique dans le cas des pays arabes). Tout se passe comme si la démocratie se limitait à ces seuls objets qui la détermineraient entièrement. L'action publique, ses modalités d'élaboration et de mise en œuvre, qu'elle soit nationale au travers de secteurs comme la santé ou l'aménagement, ou locale, n'apparaît pas comme une variable à prendre en compte. Des renouveaux stimulants ont cependant vu le jour en science politique, qui proposent précisément de décroiser *politics* et *polities* dans l'analyse des phénomènes de démocratisation et d'autoritarisme⁷⁵. Ils prennent acte d'une recomposition contemporaine de l'Etat et plus généralement du politique sous l'effet du renforcement de l'intervention d'institutions supranationales dans l'action publique, notamment dans les pays autoritaires (cherchant par exemple à promouvoir des projets locaux participatifs sur des sujets comme l'eau ou l'urbanisme) ; de la territorialisation des politiques publiques ; et enfin du renforcement de la légitimité experte. L'Etat et ses institutions politiques ne sont plus les seuls vecteurs de légitimité et de pouvoir. L'analyse de l'action publique, sa fabrication, le rôle des experts et des projets dits « techniques », auraient désormais toute leur place pour appréhender les phénomènes de démocratisation et

⁷² Steven HEYDEMANN, « La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe », *Critique Internationale*, 2002, vol. 4, n° 17, pp. 54-62.

⁷³ Voir par exemple Holger ALBRECHT et Oliver SCHLUMBERGER, « “Waiting for Godot”: Regime change without democratization in the Middle East », *International Political Science Review*, 2004, vol. 25, n° 4, pp. 371-392.

⁷⁴ Frédéric VOLPI, *Revolution and Authoritarianism in North Africa*, Londres, Hurst, 2017.

⁷⁵ Michel CAMAU et Gilles MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009. Dans un esprit similaire, voir aussi les travaux de Jay Rowell proposant une analyse du « régime totalitaire » de la RDA au travers de ses politiques de logement. Voir en particulier Jay ROWELL, « La ville socialiste introuvable : une catégorie d'action et de signification en RDA », *L'Année Sociologique*, 2008, vol. 58, n° 1, pp. 143-167.

d'autoritarisme⁷⁶. Ces chercheurs invitent notamment à porter l'attention sur les politiques de décentralisation⁷⁷, et en particulier sur l'action concrète des organisations internationales qui se proposent de l'accompagner⁷⁸. Ces différents travaux, s'ils se concentrent sur les régimes eux-mêmes et la manière dont ils sont impactés par des interventions internationales, confirment l'intérêt de déconstruire ces dernières.

Enfin, certains conflits occupent une place centrale dans les études méditerranéennes du fait de l'importance de leurs répercussions internationales, en particulier en ce qu'ils entravent toute perspective sérieuse d'intégration régionale⁷⁹. Le conflit israélo-arabe reste le plus important et le plus étudié, ne serait-ce que parce qu'il s'impose dans la seconde moitié du XXe siècle comme un enjeu géopolitique mondial majeur, installant durablement le Proche-Orient sous les projecteurs internationaux. Ses conséquences sur la politique méditerranéenne se révèlent particulièrement marquantes. Il s'érige dès les années 1980 au cœur des priorités diplomatiques régionales de la plupart des Etats, qu'ils soient européens, arabes ou encore américains⁸⁰. D'autre part, il apparaît déterminant dans l'évolution des relations euro-méditerranéennes. Le Partenariat Euro-Méditerranéen, et à partir de 2008 l'Union pour la Méditerranée, ne parviennent pas à peser dans la résolution du conflit. Au contraire, leur agenda et leur capacité d'action se révèlent très largement conditionnés et obstrués par ses évolutions⁸¹. D'autres conflits font également l'objet d'une attention soutenue. Par exemple le Sahara occidental, opposant le Royaume du Maroc et le Front Polisario, impacte profondément les relations régionales : il brouille durablement le Maroc et l'Algérie, isole le royaume chérifien sur la scène internationale et suscite l'intervention de différents acteurs occidentaux, notamment européens, en faveur du mouvement indépendantiste⁸². Les

⁷⁶ Aude SIGNOLES, « Réforme de l'Etat et transformation de l'action publique. Approche par les politiques publiques », in Elizabeth PICARD (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, pp. 239-261.

⁷⁷ Myriam CATUSSE et Karam KARAM, « Le développement contre la représentation : La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc », in Michel CAMAU et Gilles MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 85-120 ; René OTAYEK, « Décentralisation et résilience des autoritarismes en Afrique : une relation de cause à effet ? », in Michel CAMAU et Gilles MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 121-140.

⁷⁸ Amin ALLAL, « « Développement international » et « promotion de la démocratie » : à propos de la « gouvernance locale » au Maroc », *L'Année du Maghreb*, 2007, n° 3, pp. 275-296 ; Amin ALLAL, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, 2010, vol. 3, n° 48, pp. 97-116.

⁷⁹ Elena AOUN, « L'Union Européenne en Méditerranée. Puissance en repli, normes en déshérence ? », *Politique Européenne*, 2013, vol. 1, n° 39, pp. 76-104.

⁸⁰ David ALLEN et Alfred PIJERS, *European foreign policy making and the Arab-Israeli conflict*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

⁸¹ Maria GIANNIOU, « La coopération Euro-Méditerranéenne et le processus de paix israélo-palestinien : une relation chronique et interdépendante », *L'Europe en Formation*, 2010, vol. 2, n° 356, pp. 207-223 ; Rosemary HOLLIS, « The UfM and the Middle East 'Peace Process': An Unhappy Symbiosis », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 99-116 ; Oliver SCHLUMBERGER, « The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 135-153.

⁸² Khadija MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental. Les enjeux d'un conflit régional*, Paris, CNRS Editions, 1997.

attentats du 11 septembre, et la « guerre contre la terreur » menée par l'administration Bush qui en résulte, font aussi l'effet d'une onde de choc⁸³. La Méditerranée est désormais associée à un monde arabe inquiétant situé aux portes de l'Europe. La lutte contre le terrorisme islamiste est au cœur des stratégies régionales américaines et européennes qui, malgré une rhétorique de promotion de la démocratie, présentée comme un rempart contre l'extrémisme, soutiennent *de facto* les régimes autocratiques arabes dans leurs logiques sécuritaires de répression de l'islam politique. Les sociétés arabes s'en trouvent durablement affectées. En particulier, les guerres en Afghanistan et en Irak semblent enterrer la stratégie américaine de construction *ad hoc* d'Etats démocratiques à la suite d'interventions militaires⁸⁴.

Nous ne proposons pas dans cette thèse de remettre en cause ces études politiques méditerranéennes, qui constituent aujourd'hui un corpus riche et relativement stabilisé. Nous nous appuierons d'ailleurs fréquemment sur leurs résultats. Nous proposons plutôt de les éclairer, de les enrichir en effectuant un pas de côté, en prenant non pas l'Etat mais la ville comme unité d'analyse. Nous voulons de cette manière interroger l'existence d'autres dynamiques politiques méditerranéennes : la ville peut-elle être source de formes d'intégrations alternatives aux seules relations euro-méditerranéennes ? Peut-elle ouvrir la voie à d'autres manières d'envisager et de penser la question de la démocratisation ? Peut-elle constituer la base d'une autre histoire de la Méditerranée, qui ne soit pas uniquement encadrée par les interventions européennes d'une part et les évolutions démocratiques des Etats arabes de l'autre ? Nous voulons suivre ici l'invitation de Patrick Le Galès qui souligne que dans les villes « s'inventent des modèles politiques alternatifs, des modes de gestion des conflits, des formes de mobilisation en lien avec la crise climatique, des formes de participation politique, des manières d'intégrer des populations diverses, des imaginaires politiques. Si les tendances à la dénationalisation de l'autorité politique se confirment en Europe et ailleurs, il sera indispensable de renforcer la théorie politique des villes »⁸⁵. Nous pensons que la Méditerranée n'est pas seulement l'affaire des diplomates, des responsables publics nationaux et des militaires. Elle est aussi une affaire d'élus locaux, d'ingénieurs, d'urbanistes et d'experts internationaux qui, parfois derrière des habits techniques, véhiculent eux-aussi des projets politiques.

⁸³ Annette JÜNEMANN (dir.), *Euro-Mediterranean Relations After September 11*, Londres, Franck Cass Publishers, 2004 ; Richard YOUNGS, *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*, Lynne Rienner Publishers, 2006.

⁸⁴ Voir par exemple Laurence WHITEHEAD, « Losing « the force »? The Dark Side of Democratization after Iraq », *Democratization*, 2009, vol. 16, n° 2, pp. 215-242 ; Myriam BENRAAD, « En Irak, le triple échec du state, nation et peace-building américain », *Diplomatie*, 2020, n° 104, pp. 56-60 ; Adel BAKAWAN, « Les États-Unis en Irak : de la prétention du « Nation Building » au cataclysme généralisé », *Confluences Méditerranée*, 2021, vol. 1, n° 116, pp. 53-62.

⁸⁵ Patrick LE GALES, « A la recherche du politique dans les villes », *Raisons Politiques*, 2020, vol. 3, n° 79, p. 39.

Ce pas de côté scientifique nous semble d'autant plus important que les tenants des études politiques méditerranéennes occupent souvent, depuis les années 1990, des positions importantes d'expertise auprès de l'Union européenne et des nombreux *think tanks*⁸⁶ qui conseillent les pouvoirs publics sur les enjeux méditerranéens. La situation inquiétante de la région appelle à compléter ces analyses par d'autres points de vues.

L'invention de la Méditerranée : projet savant, projet politique

Les études politiques méditerranéennes constituent en définitive une tentative de construction scientifique de la Méditerranée. Un autre mouvement de recherche, certes moins abondant à ce jour, contribue depuis les années 1990 à renouveler de manière intéressante l'analyse de la Méditerranée. Il est composé majoritairement d'historiennes et d'historiens français, ainsi que de sociologues et géographes italiens. Ces chercheurs se préoccupent moins d'identifier des spécificités, des règles de comportements politiques régionales, que d'interroger, de déconstruire « l'idée méditerranéenne », son invention, c'est-à-dire la manière dont la « Méditerranée » émerge chez certains acteurs, à partir du XIX^e siècle, comme une catégorie de pensée et d'action⁸⁷. Le *Dictionnaire de la Méditerranée*, qui a mobilisé cent soixante-neuf chercheurs, majoritairement français, suggère la richesse potentielle de ces démarches tout en posant, dès l'introduction, une hypothèse qui nous paraît centrale, concernant le contenu éminemment politique de cette catégorie :

« Les connotations idéologiques de cette catégorie sont évidentes si l'on considère sa place dans les discours politiques du passé et du présent. Mais il faut tout de suite ajouter que ces utilisations n'ont pas été univoques. Le concept de Méditerranée s'est prêté aux emplois les plus différents : de droite, de centre, de gauche, pour ainsi dire. En son nom, on a soutenu la légitimité de la colonisation de l'Afrique du Nord ou l'on s'y est opposé. Elle a été évoquée selon des perspectives racistes ou pour exalter le métissage. »⁸⁸

⁸⁶ Pensons en particulier au réseau Euromesco (Commission d'études euro-méditerranéennes), fondé en 1996. Coordonné par l'Institut européen de la Méditerranée (Barcelone), il rassemble 104 think tanks et instituts de recherches issus de 29 pays européens et des rives sud et est du bassin. En France, mentionnons en particulier l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMED), l'Institut de la Méditerranée ou encore l'Institut de recherche et d'études Méditerranée Moyen-Orient (Iremmo).

⁸⁷ Remarque terminologique : L'expression latine « *mare nostrum* » (notre mer), si souvent employée, aujourd'hui encore, pour désigner la Méditerranée, s'inscrit profondément dans l'entreprise impériale romaine : elle est « notre mer » car, à partir du II^e siècle av. J.C., les romains vont effectivement assurer une domination militaire sur la quasi-totalité du littoral. Dans l'empire Ottoman, on parle de la « mer des Roums » (la mer des romains) ou encore de la « mer blanche », en opposition à la mer noire (les couleurs renvoyant ici à des points cardinaux plus qu'à des qualités visuelles). En France, les termes *méditerran* et *méditerran* font leur apparition entre le IX^e et le XVI^e siècle. Il s'agit alors d'adjectifs qui signifient « qui est enfermé entre les terres », sans désigner particulièrement la mer que l'on connaît aujourd'hui. Le nom « Méditerranée » apparaît quant à lui au XVIII^e siècle (notamment dans l'encyclopédie de Diderot) : il se pare d'une majuscule et désigne désormais spécifiquement, dans le Littré, « la mer qui est entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie ».

⁸⁸ Dionigi ALBERA, Maryline CRIVELLO et Mohamed TOZY, « Introduction », in Dionigi ALBERA, Maryline CRIVELLO et Mohamed TOZY (dir.), *Dictionnaire de la Méditerranée*, Arles, Actes Sud, 2016, pp. 12-13.

Et pourtant, ce dictionnaire compte peu de politistes parmi ses contributeurs (moins d'une dizaine), majoritairement issus de l'histoire, de la géographie et de l'anthropologie. En explorant ces mouvements de recherche, nous proposons ici de montrer en quoi ils se révèlent néanmoins riches d'hypothèses et de pistes utiles pour intégrer la « Méditerranée » dans une problématique de science politique. Nous en retiendrons essentiellement deux, étroitement liées entre elles : la Méditerranée comme invention savante et comme projet politique.

Ici encore, l'intérêt scientifique des chercheurs s'appuie sur les développements politiques régionaux post guerre froide et sur le « retour » de la Méditerranée sur la carte internationale. En 1991, les historiens Robert Ilbert et Gérard Chastagnaret écrivaient ainsi :

« Aujourd'hui, plus encore qu'hier, la Méditerranée apparaît comme une de ces configurations idéales que les politiques avancent quand l'histoire est en panne. A force de multiplier les institutions internationales qui s'en réclament, on finirait par croire qu'elle porte en elle-même une réalité ou qu'elle recouvre tout au moins quelque mode particulier de sociabilité ou de culture. La guerre du Golfe devrait pourtant nous avoir ramenés aux faits ; la Méditerranée est, plus que jamais, une frontière. L'Europe se fait en tournant ses regards vers l'Est : par la Méditerranée passe la ligne de fracture qui isole le Nord du Sud »⁸⁹.

Les chercheurs proposent un projet scientifique bien particulier : « L'unité du monde méditerranéen ne peut être postulée. [...] Ce que nous pouvons faire est d'une autre nature : il s'agit de démonter le concept et de tracer quelques lignes de force. Afin d'éviter les amalgames, il nous a semblé nécessaire de rappeler que, si la Méditerranée a existé, elle ne fut que conjonction particulière et fragile, invention culturelle ou configuration sociale exceptionnelle »⁹⁰.

Les travaux ont insisté sur l'invention savante et artistique de la Méditerranée⁹¹. Anne Ruel et Robert Ilbert soulignent que « La Méditerranée n'est entrée en politique que grâce aux formulations des intellectuels et des scientifiques. Ces derniers ont permis de penser cet espace comme un tout, un véritable système »⁹². Les recherches visent alors à questionner l'émergence, à partir du XIXe siècle, des savoirs scientifiques – histoire, géographie, botanique, archéologie,

⁸⁹ Gérard CHASTAGNARET et Robert ILBERT, « Quelle Méditerranée ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1991, n° 32, p. 3.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁹¹ Marie-Noëlle BOURGUET, Bernard LEPETIT, Daniel NORDMAN et Maroula SINARELLIS (dir.), *L'invention Scientifique de la Méditerranée. Egypte, Morée, Algérie*, Paris, Editions de l'EHESS, 1998 ; Florence DEPREST, « L'invention géographique de la Méditerranée : éléments de réflexion », *L'Espace Géographique*, 2002, vol. 1, n° 31, pp. 73-92 ; Corinne SAMINADAYAR-PERRIN, *L'invention littéraire de la Méditerranée dans la France du XIXe siècle*, Paris, Geuthner, 2012; Rossella FROISSART, Jérémie CERMAN, Yves CHEVREFILS DESBIOLLES et Poppy SFAKIANAKI (dir.), « The Mediterranean of Artists: A Critical Modernity, 1880–1945 », *Artl@s Bulletin*, 2021, vol. 10, n° 2.

⁹² Robert ILBERT et Anne RUEL, « Comment la Méditerranée vient aux politiques », in *La Méditerranée espace de coopération ? En l'honneur de Maurice Flory*, Paris, Economica, 1994, pp. 281-288.

anthropologie – qui contribuent à définir l'objet « Méditerranée » comme un « tout » pertinent, à déconstruire les outils conceptuels qui concourent à en organiser les représentations.

Ces travaux soulignent bien en quoi cette invention savante s'entremêle subtilement avec des dimensions profondément politiques. La production de savoirs conditionne et accompagne l'émergence de projets politiques : elle contribue à la formulation des enjeux et des « problèmes » de la Méditerranée. Le géographe Elysée Reclus, qui jeta au XIX^e siècle les bases d'une géographie méditerranéenne, définit celle-ci comme une zone de contact, d'échanges maritimes entre trois continents, mais aussi et surtout entre trois « civilisations » considérées comme radicalement différentes⁹³. D'autre part, les expéditions scientifiques du début XIX^e s'inscrivent dans le sillage du projet impérial français initié par Napoléon, qui entend faire de la Méditerranée un « lac français ». Pour l'historien Henry Laurens, la campagne d'Égypte (1798-1801) est bien plus qu'une campagne militaire doublée d'une expédition scientifique : elle est un moment symbolique de rencontre entre l'Orient et l'Occident qui transforme la « Méditerranée » en laboratoire intellectuel et politique d'un projet impérial, de l'idée d'une « mission civilisatrice » qui préfigure l'entreprise coloniale européenne⁹⁴. L'œuvre majeure de Fernand Braudel consacrée à la Méditerranée⁹⁵, définie sous sa plume comme « personnage historique », devient elle aussi objet de relectures, représentant pour beaucoup de chercheurs une forme d'apogée des représentations scientifiques de la Méditerranée qui mérite d'être déconstruite et replacée dans son contexte d'écriture⁹⁶.

La Méditerranée, construction savante, est donc aussi un espace de projets politiques. Cette idée est au cœur d'une intéressante série d'ouvrages coordonnée par Robert Ilbert et Thierry Fabre, dont la genèse remonte à 1997, stimulée par le lancement du Partenariat Euro-Méditerranéen (ou Processus de Barcelone) deux ans plus tôt par l'Union européenne, qui soutient financièrement le projet éditorial⁹⁷. Il s'agit, pour chaque pays riverain, de confier à des chercheurs et intellectuels locaux la tâche d'interroger les représentations de la Méditerranée dans leur pays et les investissements politiques dont elle a fait l'objet jusqu'à aujourd'hui. Il en ressort d'abord que la « Méditerranée » est avant tout une création européenne, et plus précisément française (encadré A),

⁹³ Florence DEPREST, « L'invention géographique de la Méditerranée : éléments de réflexion », *op. cit.*

⁹⁴ Henry LAURENS, *L'Expédition d'Égypte (1798-1801)*, Paris, Seuil, 1997.

⁹⁵ Fernand BRAUDEL, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, 1990 [1949].

⁹⁶ Fernand Braudel sillonne la Méditerranée dans les années 1920-1930, une période où celle-ci fait l'objet des investissements conflictuels évoqués par Emile Témime. Il se retrouve lui-même tiraillé entre différentes positions, à la fois disciple d'Henri Pirenne, qui affirme que l'Islam est responsable de la décomposition de l'unité méditerranéenne, et admirateur de Paul Valéry. Voir par exemple Anne RUEL, « L'invention de la Méditerranée », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1991, n° 32, pp. 7-14 ; Thierry FABRE et Jean-Claude IZZO, *La Méditerranée française*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.

⁹⁷ Thierry FABRE et Robert ILBERT, *Regards croisés sur la Méditerranée*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.

italienne et espagnole⁹⁸. Dans les pays des rives sud et est, elle n'apparaît que rarement comme une entité pertinente, encore moins comme une possible projection politique⁹⁹. Ce n'est pas que ces pays n'entretiennent pas de relations stratégiques à cette échelle, mais les Etats issus de la décolonisation n'y développent pas de projet régional, et ne s'impliquent pas non plus activement dans les cadres proposés par leurs voisins européens. La Méditerranée ne renvoie donc pas à un espace géographique donné. Elle est investie principalement par des acteurs d'Europe du Sud-Ouest qui privilégient derrière cette catégorie certains espaces, parfois le Maghreb, le Proche-Orient, le bassin occidental...

Encadré A. Un rêve méditerranéen

En France, l'idée méditerranéenne connaît une trajectoire mouvementée qui, nous l'avons évoqué, prend forme dans les pas des armées napoléoniennes. Le livre du célèbre historien Emile Témime¹⁰⁰, *Un rêve méditerranéen*, en propose l'une des analyses les plus stimulantes¹⁰¹. Il met tout d'abord à jour l'existence, entre 1830 et 1870, d'une utopie formulée par des saint-simoniens – ingénieurs, financiers... – qui voient dans la Méditerranée un horizon possible de réconciliation entre l'Orient et l'Occident, qui apparaissent alors dominés par la rhétorique du conflit entre empires Ottoman et européens, entre islam et christianisme. Ils échafaudent le projet d'unifier ces territoires par des aménagements de ports, des constructions de voies ferrées, des percements de canaux, des connexions télégraphiques : c'est ainsi, en rapprochant matériellement les sociétés, que la paix pourra être durablement construite. Cette utopie s'élabore souvent en marge du projet colonial qui se développe au même moment (notamment celui de Napoléon III, qui étend le projet de « lac français »), voire en opposition, mais parfois aussi main dans la main, comme l'illustre le percement du canal de Suez. De grands projets voient le jour autour du bassin (surtout au nord),

⁹⁸ En Italie, la Méditerranée est au cœur du discours de politique étrangère mussolinien : c'est un espace d'expansion de la « latinité », de renouement mythique avec la conquête romaine de la « mare nostrum ». Si le projet impérialiste s'effondre après la seconde Guerre mondiale, des élites italiennes, notamment chrétiennes-démocrates, continueront néanmoins à investir la thématique de la « vocation méditerranéenne » de l'Italie. La région, qui s'affranchit progressivement de la tutelle coloniale française et britannique, constitue un terrain d'affirmation du rôle international du pays : la promotion des échanges culturels en Méditerranée doit permettre de tisser de nouveaux réseaux pour appuyer la politique étrangère et constitue le ciment du rempart au communisme en insistant sur les valeurs spirituelles partagées par l'Islam, le christianisme et le judaïsme. En Espagne, la Méditerranée occupe également une place importante dans le projet international franquiste, zone de diffusion du catholicisme et espace d'alternative possible contre la « décadence » du matérialisme athée occidental. L'entrée du pays dans la démocratie, à partir de 1975, relègue la Méditerranée derrière le projet d'intégration de l'Union européenne (effectif en 1986), avant de redevenir une priorité stratégique dans les années 1990 : l'Espagne entend notamment s'affirmer au cœur des initiatives méditerranéennes de l'UE. Voir Manuel VAZQUEZ MONTALBAN et Eduardo GONZALEZ CALLEJA, *La Méditerranée espagnole*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000 ; Franco CASSANO, *La Méditerranée italienne*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000 ; Stéphane MOURLANE, « La Méditerranée des élites italiennes aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale », *Rives méditerranéennes*, 2009, n° 32-33, pp. 141-152.

⁹⁹ Voir notamment Emna BELHAJ YAHIA et Sadok BOUBAKER, *La Méditerranée tunisienne*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000 ; Mohamed BERRADA et Abdelmajid KADDOURI, *La Méditerranée marocaine*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000 ; Elias KHOURY et Ahmad BEYDOUN, *La Méditerranée libanaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.

¹⁰⁰ Emile Témime (1926-2008) est un historien français, professeur à l'université de Provence. D'abord spécialisé sur l'Espagne contemporaine, il a consacré une grande partie de ses travaux à l'histoire des migrations, en particulier en Méditerranée, ainsi qu'à l'histoire de Marseille.

¹⁰¹ Emile TEMIME, *Un rêve Méditerranéen. Des saint-simoniens aux intellectuels des années trente*, Actes Sud, 2002. Sur le même sujet, voir aussi Thierry FABRE et Jean-Claude IZZO, *La Méditerranée française*, op. cit. ; Henry LAURENS, *Le rêve méditerranéen*, Paris, CNRS Editions, 2010.

mais dans les années 1870, ce rêve est rattrapé par l'intensification brutale de la colonisation et la diffusion d'une idéologie raciste, doublée d'une volonté d'hégémonie du catholicisme.

Emile Témime met à jour l'émergence d'un second temps du rêve méditerranéen dans les années 1930, cette fois sous la plume d'intellectuels et d'écrivains comme Gabriel Audisio, Albert Camus, Jean Amrouche ou encore Paul Valéry. Les poussées du nationalisme se font sentir tout autour du bassin, désormais largement sous tutelle coloniale française et britannique. La Méditerranée est dans le viseur des fascismes italiens et espagnols. Là-bas comme en France, elle est souvent présentée comme le berceau de la « civilisation occidentale », biberonnée de culture romaine, hellénistique et chrétienne. L'Islam, l'Orient, en constituent les symétriques, les limites, les territoires à soumettre. C'est contre cette pensée que s'élèvent les écrivains évoqués, soucieux de réconcilier les différentes cultures au-delà de ces racines figées, au sein d'une « pensée de midi »¹⁰². Au travers de leur écrits, d'institutions comme le centre universitaire méditerranéen de Nice, de revues comme les *Cahiers du Sud*, ils promeuvent l'image d'une Méditerranée, d'une « patrie méditerranéenne » faite de métissages, de paysages éclatants, de rencontres et de cosmopolitismes. La Méditerranée est, sous la plume de Paul Valéry, une « machine à faire des civilisations ». Mais cette utopie se retrouve en grande partie emportée dans la guerre d'Algérie (1954-1962).

La Méditerranée n'a donc rien d'un concept neutre. Le « rêve méditerranéen » est un projet politique, une quête d'alternatives aux idéologies impérialistes des Etats nations des XIXe et XXe siècles, portée par des ingénieurs, des militants, des artistes, qui circulent autour du bassin. Il est une recherche de réconciliation dans une région dont l'histoire semble avoir été écrite au prisme des confrontations et des dominations, caractérisée par l'accumulation de frontières figées et marquées par la violence. Cette approche met en avant la diversité des investissements dans différents « projets méditerranéens », leurs controverses, leurs concurrences. Le Partenariat Euro-Méditerranéen, central dans le champ des études politiques méditerranéennes, apparaît donc ici comme un projet politique parmi d'autres, une occurrence historique particulière d'un investissement de la catégorie « méditerranée »¹⁰³.

La Méditerranée apparaît également dans certaines recherches comme un espace permettant d'interroger des modernités alternatives, en regard notamment de la mondialisation occidentale centrée sur l'espace transatlantique qui s'impose aux XIXe et XXe siècles. Les historiens Jean Carpentier et François Lebrun posent la question en ces termes : « Les sociétés méditerranéennes sont-elles condamnées à subir une mondialisation dominée par les flux de la modernité transatlantique et transpacifique ? Auront-elles la capacité d'inventer de nouvelles synthèses, en redéfinissant un espace commun, en reconnaissant et leurs similitudes et leur diversité ? »¹⁰⁴. La Méditerranée apparaît alors comme un espace périphérique de la mondialisation, qui en subit les logiques plus qu'elle n'y participe. Cette problématique est au cœur de travaux militants comme

¹⁰² Thierry FABRE, « Camus et la pensée de midi », *La Pensée de Midi*, 2010, vol. 2, n° 31, pp. 113-116.

¹⁰³ Henry LAURENS et Matthieu REY (dir.), *Méditerranées politiques*, Paris, Presses Universitaires de France - Vie des idées, 2017.

¹⁰⁴ Jean CARPENTIER et François LEBRUN (dir.), *Histoire de la Méditerranée*, Paris, Seuil, 2017 [1998], p. 510.

ceux des sociologues Franco Cassano ou Iain Chambers, ou encore du géographe Paolo Giaccaria, qui s'engagent à la recherche d'une modernité méditerranéenne postcoloniale, alternative à la modernité européenne¹⁰⁵. La Méditerranée apparaîtrait comme une « mer postcoloniale », dans laquelle il serait possible d'aller chercher une modernité propre, au-delà du statut périphérique et « sous-développé » que lui ont conféré la colonisation puis la mondialisation capitaliste. Elle doit être pensée par elle-même, ne pas être sans cesse analysée et jugée à l'aune de son « retard » par rapport aux références européennes. L'idée est intéressante, séduisante même : sur le thème des villes, la Méditerranée est en effet très largement produite au travers d'interventions d'institutions « extra-méditerranéennes » comme l'Union européenne, la Banque mondiale, les Nations unies qui considèrent rarement la région en tant que telle (lui préférant parfois le « monde arabe », parfois l'Afrique du Nord...) et, lorsqu'elles le font, lui appliquent des techniques élaborées ailleurs. Mais ces travaux ne sont pas sans verser, parfois, dans ce que Michael Herzfeld critiquait sous le terme de « méditerranéisme » (que l'on pouvait déjà déceler à certains moments chez Camus ou Audisio), à savoir une conception légèrement forcée et fantasmée de l'unité méditerranéenne, de sa « culture de la lenteur », d'un cosmopolitisme urbain bien spécifique (européens, africains, arabes, juifs, musulmans, chrétiens), d'une conception de l'humain opposée au progrès technique et à la rationalité occidentale¹⁰⁶. De notre point de vue, ces travaux, très théoriques, nécessitent d'être alimentés par des recherches plus systématiques et empiriques. Nous ne cherchons pas à identifier « la » ville méditerranéenne, ni à déceler les traces d'un hypothétique « urbanisme méditerranéen »¹⁰⁷ : nous nous intéressons aux circulations concrètes d'acteurs, de savoirs, de pratiques qui, par leurs connexions dans des congrès, des programmes internationaux, des expérimentations locales, dessinent une diversité de « projets méditerranéens » qu'il nous appartient de mettre à jour.

3. Pour une sociohistoire postcoloniale de la Méditerranée des villes

La Méditerranée est donc un espace produit par des savoirs, traversé par des idéologies et des projets politiques concurrents. Nous proposons dans cette thèse d'éclairer cette « invention » de la Méditerranée au travers des circulations transnationales qui prennent pour objet le

¹⁰⁵ Franco CASSANO, *La pensée méridienne. Le Sud vu par lui-même*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2005 ; Iain CHAMBERS, *Mediterranean Crossings. The politics of an Interrupted Modernity*, Duke University Press, 2008 ; Paolo GIACCARIA et Claudio MINCA, « The Mediterranean alternative », *Progress in Human Geography*, 2010, vol. 35, n° 3, pp. 345-365.

¹⁰⁶ Michael HERZFELD, « The horns of the mediterraneanist dilemma », *American Ethnologist*, 1984, vol. 11, n° 3, pp. 439-454 ; Michael HERZFELD, « Practical mediterraneanism: Excuses for everything, from epistemology to eating », in William V. HARRIS (dir.), *Rethinking the Mediterranean*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 45-63.

¹⁰⁷ Voir à ce sujet Raffaele CATTEDRA, « La ville méditerranéenne en question », *Notos*, 2011, n° 1, URL complète en biblio.

gouvernement des villes, en questionnant plus particulièrement la production de savoirs à destination des cités du bassin. Notre objet de recherche invite ainsi à se replonger dans l'analyse des circulations « Nord-Sud » des politiques urbaines.

La circulation des politiques urbaines à l'épreuve des points cardinaux

La notion de « modèle » occupe une place centrale dans les recherches concernant la circulation transnationale des politiques urbaines. Elle est au cœur de la production et la diffusion de savoirs en urbanisme¹⁰⁸. Elle peut renvoyer aussi bien à un concept ou une pratique de développement urbain (la *gated community*, le transport en site propre, la planification stratégique, le schéma directeur, le partenariat public-privé...) qu'à une ville particulière, une expérience située considérée dans certaines arènes comme « exemplaire »¹⁰⁹. De nombreux travaux se sont attachés à retracer la trajectoire de certains concepts d'aménagement, souvent élaborés dans un pays occidental et transférés, moyennant un travail de traductions locales, dans un autre pays. C'est le cas par exemple de Sanjeev Vidyarthi qui interroge l'appropriation dans l'Inde indépendante du concept américain de *neighborhood unit*¹¹⁰ ou d'Elisabeth Peyroux qui regarde l'importation des *city improvement districts* anglo-saxons en Afrique du Sud¹¹¹. Taoufik Souami et Pierre-Arnaud Barthel se sont intéressés à la délicate diffusion au Maghreb du « modèle Nord-Européen des quartiers durables », inspiré notamment d'expériences comme Fribourg ou Malmö¹¹². Hatem Kahloun a quant à lui étudié la mise en œuvre des agendas 21 locaux (formalisés par les Nations unies) en Tunisie¹¹³. Selon Lamia Zaki et Pierre-Arnaud Barthel, les concepts du « développement urbain durable », élaborés principalement en Europe et en Amérique du Nord, peinent à se développer dans les pays arabes, entravant ainsi l'émergence de villes « modèles » dans cette région du

¹⁰⁸ Alain BOURDIN et Joël IDT (dir.), *L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, Paris, Editions de l'Aube, 2016.

¹⁰⁹ La Méditerranée est ainsi particulièrement marquée par le « modèle Barcelone », sur lequel nous aurons l'occasion de revenir en détail. La ville de Medellin (Colombie) constitue un autre cas contemporain emblématique. Lors de la préparation d'Habitat III, à laquelle nous avons participé de près, il était pratiquement impossible de participer à une conférence sans y assister à une présentation des transformations de cette ville, de sa capacité, par des aménagements urbains et notamment des systèmes de transport reliant les quartiers précaires, à réconcilier des populations longtemps déchirées par les violences des guerres de la drogue à l'époque du « règne » de Pablo Escobar.

¹¹⁰ Sanjeev VIDYARTHI, *One idea, many plans: An American city design concept in independent India*, Routledge, 2015.

¹¹¹ Sophie DIDIER, Marianne MORANGE et Elisabeth PEYROUX, « The spreading of the city improvement district model in Johannesburg and Cape Town: urban regeneration and the neoliberal agenda in South Africa », *op. cit.*

¹¹² Pierre-Arnaud BARTHEL, « Premiers quartiers urbains « durables » dans les pays arabes : enseignements sur une génération spontanée », *Espaces et sociétés*, 2011, vol. 4, n° 147, pp. 99-115 ; Taoufik SOUAMI, « Les Suds face au modèle Nord-Européen des quartiers durables : exploration d'expériences au Maghreb », in Pierre-Arnaud BARTHEL et Lamia ZAKI (dir.), *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée: dialogue entre chercheurs et praticiens*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2011.

¹¹³ Hatem KAHLOUN, « L'agenda 21 local en Tunisie : des tentatives de démocratisation de la planification du développement durable », *Environnement Urbain/Urban Environment*, 2013, vol. 7, pp. 62-82.

monde¹¹⁴. Le faible coût de l'énergie n'y incite certes pas à la frugalité. Mais les principales raisons évoquées renvoient à des questions de gouvernance : le développement urbain durable doit s'appuyer sur des initiatives locales, sur des municipalités autonomes et volontaires, impliquer une participation de la population... Autant d'éléments que les Etats arabes, autoritaires et centralisés, ne seraient pas en mesure d'autoriser. Des chercheurs ont également mis en lumière la diffusion, dans les pays arabes, du « modèle » du grand projet urbain, inspiré par les mégaprojets de la péninsule arabique (Dubai, Abu Dhabi...) et caractérisé par une financiarisation accrue de la fabrique urbaine¹¹⁵.

Cependant, en s'intéressant à des « modèles de villes bien identifiés et déjà constitués en « bonnes pratiques » »¹¹⁶, ces différents travaux restent relativement silencieux sur les conditions de production et de diffusion desdits « modèles ». Il nous semble intéressant de suivre l'invitation de la géographe Harriet Bulkeley à étudier la « pratique des bonnes pratiques » (*practice of best practices*)¹¹⁷, à scruter les manières qu'ont certains acteurs d'ériger certaines expériences situées en « modèles » dignes de réplique. Jamie Peck et Nik Theodore rappellent ainsi que « Les modèles ne désignent pas simplement des processus spécifiquement situés d'innovation ou des lieux d'invention créative [...] ils renvoient à des lieux de production de politiques publiques en réseaux, reliés par des orientations idéologiques enchevêtrées, par des aspirations partagées, et par des projets politiques au moins partiellement congruents »¹¹⁸. Le « modèle » renvoie à un contenu de politique publique autant qu'aux réseaux qui lui donnent forme et le mettent en mouvement, aux projets politiques qui les animent aux échelles locales et internationales. Il est façonné par les espaces de circulation dans lesquels il est diffusé en même temps qu'il contribue à les structurer. L'urbaniste Patsy Healey invite ainsi à s'intéresser aux « récits des origines » (*origins narratives*), aux acteurs et discours qui donnent sens à l'expérience originelle mise en circulation, ce en quoi elle informe réellement de changements possibles dans les politiques urbaines, et les sens qu'elle a pu perdre au cours de ses pérégrinations¹¹⁹.

¹¹⁴ Pierre-Arnaud BARTHEL et Lamia ZAKI (dir.), *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée: dialogue entre chercheurs et praticiens*, op. cit. Voir aussi Pierre-Arnaud BARTHEL, « Sustainable urban development: A vector of regional integration for the countries of the southern and eastern Mediterranean? », op. cit.

¹¹⁵ Pierre-Arnaud BARTHEL (dir.), « Arab Megaprojects », *Built Environment*, 2010, vol. 36, n° 2 ; Pierre-Arnaud BARTHEL et Eric VERDEIL, « Experts embarqués dans le « tournant financier ». Des grands projets urbains au sud de la Méditerranée », *Annales de la Recherche Urbaine*, 2008, n° 104, pp. 38-48.

¹¹⁶ Elisabeth PEYROUX et Thierry SANJUAN, « Stratégies de villes et « modèles » urbains : approche économique et géopolitique des relations entre villes », op. cit.

¹¹⁷ Harriet BULKELEY, « Urban sustainability: learning from best practice? », op. cit. Voir aussi Susan MOORE, « What's Wrong with Best Practice? Questioning the Typification of New Urbanism », *Urban Studies*, 2013, vol. 50, n° 11, pp. 2371-2387.

¹¹⁸ Jamie PECK et Nik THEODORE, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », op. cit., p. 171. Traduction de l'auteur.

¹¹⁹ Patsy HEALEY, « The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices », *Planning Theory*, 2012, vol. 11, n° 2, pp. 188-207 ; Patsy HEALEY, « Circuits of Knowledge and

Des chercheurs latino-américains ont récemment ouvert des pistes particulièrement stimulantes en se penchant sur la diffusion transnationale de politiques urbaines progressistes élaborées en Amérique du Sud¹²⁰. À l'inverse de la Méditerranée – qui à l'exception notable de Barcelone, sur laquelle nous reviendrons dans cette thèse, dispose de bien peu d'expériences « modèles » promues dans les arènes internationales – le sous-continent s'impose dès les années 1990 comme un « réservoir » de bonnes pratiques. En déconstruisant la production de « modèles », en interrogeant la mécanique concrète de leur diffusion, ces chercheurs nous offrent des sentiers intéressants pour saisir comment leur circulation peut éclairer la constitution d'espaces transnationaux. Ils développent une analyse fine des alliances et des conflits qui se nouent dans ces espaces autour de la définition du « modèle », des tensions qui existent entre son « contenu d'origine » et les récits qui en sont fait par des institutions internationales, qui souvent s'inscrivent dans des logiques qui échappent aux acteurs locaux. L'enjeu consiste alors à interroger la manière dont des expériences locales sont réappropriées dans le champ du développement dans lequel elles font figure d'alternative possible aux politiques traditionnelles, non sans faire parfois l'objet de « détournements » néolibéraux de la part de certaines institutions multilatérales¹²¹.

Le politiste Osmany Porto de Oliveira a ainsi proposé une analyse fine de la vaste propagation du budget municipal participatif – depuis l'expérience fondatrice de Porto Alegre dans les années 1990 – en mettant à jour l'existence d'une communauté transnationale « d'ambassadeurs » du budget participatif, composée d'experts internationaux militants, d'intellectuels, de maires et associations de gauche¹²². Par leur mobilisation dans diverses arènes (forum social mondial, conférences onusiennes, réseaux de villes...), par le développement d'une expertise spécifique (formations, conseils...), ils parviennent à mettre ce sujet à l'agenda d'organisations internationales comme la Banque mondiale. Les « acteurs internationaux » et les « acteurs locaux » des villes des « Suds » interagissent au travers de réseaux profondément imbriqués. Le géographe Sergio Montero insiste sur ce point en soulignant le rôle clef du maire de Bogota qui milite aux Etats-Unis, auprès d'organismes internationaux spécialisés dans les

Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, vol. 37, n° 5, pp. 1510-1526.

¹²⁰ Voir notamment Osmany PORTO DE OLIVEIRA, « La diffusion globale du budget participatif : le rôle des « ambassadeurs » de la participation et des institutions internationales », *Participations*, 2016, vol. 1, n° 14, pp. 91-120 ; Sergio MONTERO, « Worlding Bogota's Ciclovía: From Urban Experiment to International « Best Practice » », *op. cit.* ; Sergio MONTERO, « Persuasive practitioners and the art of simplification: mobilizing the “Bogotá Model” through Storytelling », *Novos estudos CEBRAP*, 2017, vol. 36, n° 1, pp. 59-75 ; Isabel DUQUE FRANCO et Catalina ORTIZ, « Medellín in the headlines: The role of the media in the dissemination of urban models », *Cities*, 2020, vol. 96.

¹²¹ Osmany Porto de Oliveira conclut à une dilution du sens politique du budget participatif au cours de ses multiples réappropriations géographiques et institutionnelles, en ce que de vecteur de transformation sociale profonde, il se fond pour la Banque mondiale en un « simple » instrument technique de gestion urbaine.

¹²² Osmany PORTO DE OLIVEIRA, « La diffusion globale du budget participatif : le rôle des « ambassadeurs » de la participation et des institutions internationales », *op. cit.*

transports, pour diffuser l'expérience de sa ville en matière de politiques cyclables, inspirée de mouvements citoyens, allant jusqu'à créer un cabinet de conseil pour répliquer le « modèle Bogota »¹²³.

Une autre série de travaux permet de compléter les réflexions sur les modèles en se concentrant sur les acteurs des circulations associant « Nord » et « Sud ». Eric Verdeil a mis en évidence l'existence « d'experts nomades »¹²⁴ – professionnels de l'urbanisme, agents de bureaux d'études ou d'organismes publics d'aménagement. Il invite à suivre leurs carrières, leurs parcours de formation, leurs déplacements internationaux, et à cerner la manière dont ils interagissent avec les milieux professionnels locaux. Ils ne sont pas des experts techniques neutres qui se déplaceraient librement sur la planète au gré des projets et des envies. Ils sont porteurs de cultures techniques, mais aussi de visions singulières de l'avenir des villes et de l'action publique urbaine, qu'ils contribuent à façonner. Leurs interventions ne se résument pas à l'exécution technique d'une demande locale : ils peuvent en orienter la formulation comme les solutions¹²⁵. Les rencontres entre les élus locaux et les différents experts internationaux, qui revêtent parfois des parcours militants, peuvent s'effectuer au sein d'arènes politiques comme l'Internationale Socialiste¹²⁶. Les relations internationales jouent également un rôle : la mobilisation des acteurs barcelonais en Argentine ou de l'urbaniste français Michel Ecochard au Liban s'inscrivent dans des volontés de coopération entre les Etats concernés¹²⁷.

Ces travaux se sont cependant relativement peu penchés sur les organisations internationales, dont le rôle majeur dans la diffusion de savoirs et méthodes de développement urbain dans les « pays en développement », en particulier en Méditerranée, est pourtant régulièrement souligné. Si, comme nous l'avons vu, les « effets locaux » de leurs interventions ont fait l'objet de plusieurs recherches, la manière dont elles mettent le sujet urbain à leur agenda demeure peu étudiée. En France, l'ouvrage d'Annik Osmont sur *La Banque mondiale et les villes*, publié en 1995, fait figure d'exception¹²⁸. La sociologue y décortique l'entrée de l'institution financière dans les questions urbaines, dans les années 1970, en déconstruisant ses doctrines et discours ainsi que ses projets

¹²³ Sergio MONTERO, « Worlding Bogota's Ciclovia: From Urban Experiment to International « Best Practice » », *op. cit.*

¹²⁴ Éric VERDEIL, « Expertises nomades au Sud. Éclairages sur la circulation des modèles urbains », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, pp. 165-169.

¹²⁵ Taoufik SOUAMI, « Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, pp. 237-247 ; Guillermo JAJAMOVICH, « Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires' Puerto Madero », *op. cit.* ; Clément ORILLARD, « Acteurs de la « politique française des villes nouvelles » et études à l'export. Le cas de l'action en Argentine », *Histoire Urbaine*, 2017, vol. 3, n° 50, pp. 143-160.

¹²⁶ Silvia ROBIN et Sébastien VELUT, « Entre Barcelone et Porto Alegre : la gestion municipale à Montevideo et Rosario », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, pp. 207-214.

¹²⁷ Eric VERDEIL, « Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956–1968). The spread of Modernism, the building of the independent states and the rise of local professionals of planning », *op. cit.*

¹²⁸ Annick OSMONT, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, 1995.

dans différents pays. Elle montre en particulier comment la Banque, à partir des années 1980 et des politiques d'ajustement structurel, tend à généraliser la promotion de « modèles » de gestion urbaine locale d'inspiration néolibérale (privatisation des services urbains, réduction des effectifs de la fonction publique...). Le politiste américain Edward Ramsamy dresse un constat relativement similaire¹²⁹. Son étude monographique invite cependant à une analyse sociologique plus fine de l'institution, qui permet de ne pas la réduire à un bloc homogène. Sensible aux agents qui portent les politiques urbaines, aux évolutions des environnements politiques et institutionnels, il met en exergue de fortes tensions au sein même de la Banque. Pour le dire schématiquement, certains préfèrent promouvoir des projets concrets de logement abordable quand d'autres entendent se concentrer sur des réformes structurelles libérales des politiques locales. Osmany Porto de Oliveira a lui aussi bien mis en évidence la diversité des experts, des savoirs et des idéologies véhiculés au sein même des organisations internationales. Il a par exemple décrit la présence, au sein d'ONU-Habitat, d'agents militants soucieux de formaliser une ingénierie sociale urbaine autour du budget participatif, en particulier en Amérique latine, en interaction avec des mouvements de gauche : une approche bien différente de celle portée par les experts de la Banque mondiale qui voient dans cet instrument une méthode technique de gestion financière et de « lutte contre la corruption »¹³⁰. Autant de travaux qui nous invitent, comme l'expriment Olivier Nay et Franck Petiteville, à considérer « ces organisations comme des systèmes d'action concrets, comme des unités sociales composées d'individus et de chaînes 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 »¹³¹.

Le projet postcolonial

Des avancées scientifiques stimulantes ont vu le jour, qui se proposent d'appréhender les circulations de politiques urbaines dans le cadre d'un renouveau de l'approche postcoloniale (encadré B) appliquée aux études urbaines¹³². Celle-ci remet en question les analyses d'inspiration

¹²⁹ Edward RAMSAMY, *The World Bank and Urban Development. From Projects to Policy*, New York, Routledge, 2006.

¹³⁰ Osmany PORTO DE OLIVEIRA, « La diffusion globale du budget participatif : le rôle des « ambassadeurs » de la participation et des institutions internationales », *op. cit.*

¹³¹ Olivier NAY et Franck PETTEVILLE, « Eléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique Internationale*, 2011, vol. 4, n° 53, p. 16.

¹³² Voir en particulier Jennifer ROBINSON, *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*, Londres, Blackwell, 2006 ; Ananya ROY et Aihwa ONG (dir.), *Worlding cities: Asian experiments and the art of being global*, *op. cit.* Pour des présentations en français de cette approche, voir entre autres Éric VERDEIL, « Postcoloniales (Etudes) », in Cynthia GHORRA-GOBIN (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Armand Colin, 2012, pp. 509-5011 ; Armelle CHOPLIN, « Désoccidentaliser la pensée urbaine », *Métropolitiques*, 2012, URL complète en biblio ; Sylvie JAGLIN, Sophie DIDIER et Alain DUBRESSON, « Métropolisations en Afrique subsaharienne : au menu ou à la carte? », *Métropoles [en*

néomarxiste longtemps dominantes qui visent à interroger la manière dont les villes des « Suds » se révèlent soumises et modelées par deux forces structurelles exogènes : la mondialisation capitaliste et le passé colonial¹³³. Caractérisée par des démarches d'économie politique et par une approche postcoloniale « classique », inspirée notamment des *subaltern studies*, la recherche s'était en effet concentrée sur les capacités des acteurs locaux des villes africaines, asiatiques ou encore latino-américaines, à résister ou à se réapproprier des modèles de gestion urbaine élaborés en « Occident » et poussés au travers « d'injonctions internationales » caractérisées par un crédo néolibéral¹³⁴. Ces travaux ont produit des résultats notables : ils ont mis en évidence que les scènes locales ne sont pas des réceptacles passifs de « modèles » importés, elles sont le lieu de traductions et de réappropriations, et ce même en plein cœur du moment colonial, censé symboliser un moment de tutelle européenne écrasante¹³⁵. Mais, comme le souligne Aihwa Ong, ces approches « reposent sur des logiques singulières du changement global, en se concentrant sur les effets homogénéisant du capitalisme et du colonialisme qui sont supposés rendre compte de conditions uniformes dans un ensemble considérable de villes autour de la planète »¹³⁶. La « globalisation libérale » et le « passé colonial » ne sauraient constituer des explications surplombantes qui conditionneraient, dans les villes des « Suds », l'appropriation plus ou moins libre de savoirs « occidentaux ». Ces catégories méritent d'être déconstruites : c'est le cœur du projet de renouveau de l'approche postcoloniale des études urbaines.

Encadré B. Les *Postcolonial studies*. Origines, concepts et inscription dans le débat français

Les *Postcolonial studies*, ou études postcoloniales, ne constituent pas un corpus scientifique homogène, mais plutôt un ensemble éclaté qui mêle plusieurs disciplines, plusieurs objets de recherche, et des positionnements intellectuels parfois radicalement différents. Comme le souligne la politiste Marie-Claude Smouts, « le postcolonial est une approche, une manière de poser les problèmes, une démarche critique qui s'intéresse aux conditions de la production culturelle des savoirs sur Soi et sur l'Autre, et à la capacité d'initiative et d'action des opprimés (*agency*) dans un contexte de domination hégémonique »¹³⁷. Le préfixe « post » ne désigne pas la période qui suivrait le démantèlement des empires coloniaux mais bien un projet de déconstruction des savoirs produits aujourd'hui encore sur les sociétés ayant subi la tutelle européenne, sur les « autres mondes » qui

ligne], 2018, Hors-série, URL complète en biblio ; Armelle CHOPLIN et Cynthia GHORRA-GOBIN, « Vers une pensée urbaine globale », *L'Information géographique*, 2021, vol. 85, n° 2, pp. 11-23.

¹³³ Aihwa ONG, « Worlding Cities, or the Art of Being Global », in Ananya ROY et Aihwa ONG (dir.), *Worlding Cities. Asian Experiments and the Art of Being Global*, John Wiley & Sons, 2011, pp. 1-26.

¹³⁴ Elisabeth DORIER-APPRILL et Sylvie JAGLIN (dir.), « Gérer la ville : entre global et local », *Autrepart*, 2002, vol. 1, n° 21 ; Anthony KING, *Spaces of global cultures. Architecture, urbanism, identity*, Londres, Routledge, 2004.

¹³⁵ Joe NASR et Mercedes VOLAIT (dir.), *Urbanism: Imported or exported? Native aspirations and foreign Plans*, *op. cit.*

¹³⁶ Aihwa ONG, « Worlding Cities, or the Art of Being Global », *op. cit.*, p. 9. Traduction de l'auteur.

¹³⁷ Marie-Claude SMOUTS, « Le postcolonial. Pour quoi faire ? », in Marie-Claude SMOUTS (dir.), *La situation postcoloniale. Les postcolonial studies dans le débat français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 33.

dessinent les limites de « l'Occident ». Savoirs qui, bien souvent, puisent leurs racines dans le moment colonial et s'enchevêtrent dans les logiques de domination impériale. Le mouvement postcolonial s'attaque aux « universels » (démocratie, modernité...) et surtout à la manière dont ceux-ci relèvent de processus de généralisation d'une pensée éminemment occidentale qui viendrait se plaquer aux autres régions et sociétés du monde.

La publication en 1978 du livre *Orientalism*, par Edward Saïd, constitue l'acte fondateur des *postcolonial studies*¹³⁸. L'intellectuel palestino-américain, critique littéraire, y décrit l'invention de l'Orient par l'Occident. En mobilisant l'analyse des discours et des savoirs de Michel Foucault – démarche qui s'imposera au cœur de nombre des études postcoloniales – il déconstruit l'orientalisme, compris comme l'ensemble des discours européens qui traitent de « l'Orient » (disciplines universitaires, littérature et peinture, stratégie militaire, diplomatie...), et montre comment ceux-ci contribuent à la fois à l'ériger en objet à part entière, en « autre » radical de l'Occident, et à le maintenir sous domination politique et intellectuelle¹³⁹. Le mouvement postcolonial puise également dans les *subaltern studies* développées en particulier par des universitaires indiens soucieux de restituer aux « subalternes », aux colonisés pauvres et marginalisés, une capacité d'action (*agency*) et une place dans une historiographie longtemps confinée entre élites indiennes et britanniques¹⁴⁰. Formée à cette école, Gayatri Chakravorty Spivak en propose une vision plus radicale, plus polémique (et plus célèbre) : les subalternes sont des sans-voix écrasés aujourd'hui encore par le passé colonial. Ils ont été marginalisés par le colon, oubliés par les élites nationalistes, et laissés de côté par les sciences humaines, faute d'archives et de traces à interroger¹⁴¹.

Les *postcolonial studies*, élaborées dans des arènes académiques anglophones, ont connu dans le courant des années 2000 une inscription dans le débat français pour le moins houleuse, voire franchement polémique, qui continue aujourd'hui de peser sur l'emploi de ce terme¹⁴². Sur fond de crise des banlieues et de controverses concernant la mémoire de la guerre d'Algérie, des scientifiques se proposent d'importer les *postcolonial studies* pour déceler, dans une perspective militante assumée, comment la période coloniale continue de structurer le cœur même de la société française, tout en reprochant aux universitaires français d'avoir manqué le « tournant postcolonial »¹⁴³. Des historiens et politistes spécialistes de terrains africains et asiatiques se sont élevés contre cette approche, lui reprochant de faire table rase d'un passé académique qui, s'il ne

¹³⁸ Edward SAÏD, *L'orientalisme. L'Orient créé par l'Occident*, Paris, Seuil, 2005 [1978].

¹³⁹ Selon Saïd, « l'orientalisme a une telle position d'autorité que je crois que personne ne peut écrire, penser, agir en rapport avec l'Orient sans tenir compte des limites imposées par l'orientalisme à la pensée et à l'action. Bref, à cause de l'orientalisme, l'Orient n'a jamais été, et n'est pas un sujet de réflexion ou d'action libre ». *Ibid.*, p.32. Pour une réflexion critique similaire sur « l'africanisme », voir Valentin-Yves MUDIMBE, *The Invention of Africa : Gnosis, Philosophy and the Order of Knowledge*, Bloomington, Indiana University Press, 1988.

¹⁴⁰ Jacques POUCHPADASS, « Les Subaltern Studies ou la critique postcoloniale de la modernité », *L'Homme*, 2000, n° 156, pp. 161-186 ; Isabelle MERLE, « Les Subaltern Studies. Retour sur les principes fondateurs d'un projet historiographique de l'Inde coloniale », *Genèses*, 2004, vol. 3, n° 56, pp. 131-147.

¹⁴¹ Gayatri Chakravorty SPIVAK, *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, Paris, Editions Amsterdam, 2020 [1988].

¹⁴² L'ouvrage collectif dirigé par Marie-Claude Smouts, issu d'un colloque organisé par le Centre de recherches internationales (Ceri) de Science Po, donne un bon aperçu de ces débats au sein de la science politique. Voir aussi Nicolas BANCEL, « Que faire des postcolonial studies ? Vertus et déraisons de l'accueil critique des postcolonial studies en France », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, vol. 3, n° 115, pp. 129-147.

¹⁴³ Nicolas BANCEL, Pascal BLANCHARD et Sandrine LEMAIRE (dir.), *La fracture coloniale. La société française au prisme de l'héritage colonial*, Paris, La Découverte, 2005 ; Françoise VERGES, Florence BERNAULT, Ahmed BOUBEKER, Achille MBEMBE et Pascal BLANCHARD (dir.), *Ruptures postcoloniales. Les nouveaux visages de la société française*, Paris, La Découverte, 2010.

s'inscrivait pas sous l'étiquette *postcolonial*, avait déjà défriché dans un esprit similaire un certain nombre de concepts parfois présentés comme radicalement neufs¹⁴⁴.

Ces conflits universitaires ont eu pour principal effet de bannir le terme « postcolonial » de la science politique française ou, tout du moins, de le circonscrire à des travaux souvent militants et focalisés sur la France contemporaine. Nous proposons de le réintroduire avec un travail résolument empirique, dans la perspective d'établir un dialogue avec le renouveau anglo-saxon de l'approche postcoloniale des études urbaines décrit dans cette introduction. Celle-ci partage, comme nous allons le voir, un certain nombre de partis pris académiques et épistémologiques qui convergent avec les approches et réserves émises par des scientifiques français.

Dans un ouvrage désormais classique, Jennifer Robinson a posé les fondations d'une approche postcoloniale des études urbaines¹⁴⁵. Elle y questionne les catégories intellectuelles qui, depuis les prémices de l'école de Chicago jusqu'à nos jours, ont séparé et hiérarchisé des divisions au sein même des études urbaines, entre « villes occidentales » et « villes du tiers-monde », entre « villes développées » et « en développement ». Cette séparation a conduit à un divorce conceptuel, à une incommensurabilité entre d'une part des villes considérées comme dynamiques, à partir desquelles l'urbanisme et la production urbaine peuvent être étudiés, théorisés en savoirs universels (en général des villes européennes et nord-américaines) et d'autre part des villes périphériques, atones, qu'il faudrait précisément moderniser au regard des évolutions des précédentes. Ces « autres » villes, qui regroupent aujourd'hui l'écrasante majorité de la population et de la croissance urbaines de la planète¹⁴⁶, sont ainsi prises en étau, selon Robinson, entre « modernité » et « développement », c'est-à-dire entre d'un côté un imaginaire du rôle des villes dans la modernité (modernité architecturale, économique, politique, culturelle... à l'image du « rayonnement » de New York et de son emblématique *skyline*) profondément ancrée dans les expériences européennes et nord-américaines et de l'autre, une ambition partagée de venir améliorer la vie de leurs citoyens, en particulier les plus pauvres, dans une perspective développementaliste. Dans son entreprise foucauldienne de déconstruction du « développement » comme discours et savoir autoritaire sur le

¹⁴⁴ Jean-François Bayart avait par exemple bien insisté sur l'historicité propre du politique en Afrique. Au travers d'une sociologie historique de l'Etat, il a montré l'existence de dynamiques politiques et sociales propres aux sociétés africaines dans la constitution des Etats modernes. Il a ainsi permis de dépasser un certain africanisme qui définissait le politique uniquement en rapport avec l'Occident, conceptualisant l'Etat moderne comme une « greffe » européenne héritée du moment colonial, et analysé par la suite à l'aune de ses « défaillances » par rapport aux Etats occidentaux (corruption, clientélisme...). Voir par exemple Jean-François BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989 ; Jean-François BAYART, « L'historicité de l'Etat importé », *Les Cahiers du CERI*, 1996, n° 15. Citons aussi les travaux particulièrement stimulants de Romain Bertrand et son chantier d'histoire « à parts égales », qui se propose de revisiter la rencontre entre javanais et hollandais à la veille de la conquête en accordant autant d'importance et d'attention scientifique aux deux partis : Romain BERTRAND, *L'Histoire à parts égales. Récits d'une rencontre Orient-Occident (XVI^e-XVII^e siècle)*, Paris, Seuil, 2011.

¹⁴⁵ Jennifer ROBINSON, *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*, *op. cit.*

¹⁴⁶ En 2018, les « régions développées » contenaient près d'un milliard d'urbains, contre 3.23 milliards dans les « régions moins développées ». D'ici à 2050, 90% de la croissance urbaine devrait être concentrée en Asie et en Afrique. Voir UNITED NATIONS (DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS), *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*, New York, United Nations, 2019.

« tiers-monde », Arturo Escobar a bien décrit « les processus au travers desquels, dans l'histoire de l'Occident moderne, les régions non-européennes ont été systématiquement organisées et transformées selon des constructions européennes. Les représentations de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique latine comme Tiers-monde et sous-développées sont les héritières d'une généalogie illustre de conceptions Occidentales au sujet de ces régions du monde »¹⁴⁷. Les villes de ces contrées se retrouvent ainsi fréquemment étudiées à l'aune de cette « modernité occidentale » et des lacunes, des retards à combler pour « rattraper » des standards établis ailleurs, focalisant ainsi les analyses sur des sujets comme la pauvreté urbaine, l'informalité, l'habitat insalubre... Quand les villes du « Nord » sont interprétées en termes d'intégration à l'économie mondiale, de compétitivité territoriale. A la figure de la *global city* occidentale s'opposerait au « Sud » une « planète des bidonvilles »¹⁴⁸.

Selon cette approche scientifique, il ne s'agit plus d'assigner les villes des « Suds » à un passé colonial qui conditionnerait aujourd'hui encore les modalités du développement urbain, structuré par des emprunts et des impositions de « modèles » occidentaux plus ou moins teintés de néolibéralisme. Comme l'expliquent Jean-François Bayart et Romain Bertrand, « Ni le « legs colonial » ni d'ailleurs celui des sociétés colonisées ne constituent des facteurs explicatifs qui se suffiraient à eux-mêmes. [...] Il n'y a pas de réponse unique à la question du « legs colonial » dans les formes du gouvernement contemporain. En revanche se dessine une problématique plus ou moins cohérente selon laquelle le gouvernement contemporain a forcément quelque chose à faire et à voir avec le passé colonial dont il est issu — ce rapport étant singulier d'une situation à l'autre »¹⁴⁹.

Dans cette perspective, des chercheurs ont mis à jour des dynamiques de circulations urbaines qui échappent aux référents et acteurs occidentaux, et se révèlent capables de produire des savoirs originaux, de diffuser des innovations. Les idées et techniques qui fondent le développement urbain ne se déplacent pas simplement « de l'Ouest vers le reste »¹⁵⁰. Des villes comme Johannesburg développent des stratégies actives d'internationalisation qui s'appuient de manière privilégiée sur des connexions avec d'autres métropoles de pays émergents, partageant le projet de développer des innovations urbaines alternatives aux approches libérales des bailleurs

¹⁴⁷ Arturo ESCOBAR, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 7.

¹⁴⁸ Bernard GRANOTIER, *La planète des bidonvilles. Perspectives de l'explosion urbaine dans le tiers monde*, Paris, Seuil, 1980 ; Mike DAVIS, *Planet of Slums*, Londres et New York, Verso, 2006.

¹⁴⁹ Jean-François BAYART et Romain BERTRAND, « De quel « legs colonial » parle-t-on? », *Esprit*, 2006, vol. 12, n° 330, p. 144.

¹⁵⁰ Patsy HEALEY, « Introduction: the transnational flow of knowledge and expertise in the planning field », in Patsy HEALEY et Robert UPTON (dir.), *Crossing borders: International exchange and planning practices*, Routledge, 2010, p. 7. Voir aussi Tim EDENSOR et Mark JAYNE (dir.), *Urban Theory Beyond the West. A World of Cities*, Londres, Routledge, 2012.

multilatéraux¹⁵¹. Des circulations denses se développent au sein du continent africain¹⁵² et entre l'Afrique et l'Asie¹⁵³, ouvrant la voie à de nouvelles politiques urbaines non réductibles à des « importations » occidentales. Concernant le continent asiatique, des anthropologues et géographes se sont intéressés aux « *worlding practices* », qui renvoient à un ensemble de pratiques, de technologies sociales de projection des villes dans l'espace asiatique, qui charrient avec elle une vision du monde qui dépasse les limites des agglomérations¹⁵⁴. Les villes y pratiquent des formes d'inter-référencement et de comparaison/compétition les unes avec les autres, font émerger certains modèles asiatiques (Singapour, par exemple) qui vont inspirer directement de nombreuses initiatives, mais également des formes spécifiques de luttes et d'arrangements face à des logiques capitalistes propres à cette région. Selon Ananya Roy, ces circulations font émerger de nouveaux savoirs qui sont autant de revendications d'un « siècle de l'Asie » en matière d'urbanisme¹⁵⁵.

Cependant, l'approche postcoloniale des circulations de politiques urbaines s'est pour l'instant concentrée sur un renouveau de l'analyse des villes des « Suds » (en majorité sur des terrains anglophones) en cherchant à multiplier les cas d'études, en conceptualisant les dynamiques propres qui en animent les transformations, en montrant leurs capacités à proposer des formes de développements urbains, leurs processus d'internationalisation, en dehors des références et interventions occidentales. Elles ne sont pas encore engagées dans un chantier de déconstruction historique de ces interventions, en particulier celles qui, au nom du « développement », entendent s'inviter dans les villes africaines, asiatiques ou latino-américaines pour les transformer. C'est précisément sur ce point que nous situons notre contribution : nous analysons les acteurs, les savoirs et les discours qui prennent pour objet les « villes en développement », qui les définissent comme « problème » et en proposent des « solutions ». Nous souhaitons décrire ce que les anthropologues qualifient de « configuration développementiste », à savoir « cet univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrain, qui vivent en quelque sorte du développement des autres, et mobilisent ou gèrent à cet effet des ressources matérielles et symboliques considérables »¹⁵⁶. A notre

¹⁵¹ Elisabeth PEYROUX, « Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes : la stratégie des relations internationales de Johannesburg », *op. cit.*

¹⁵² Garth MYERS, *African Cities: Alternative visions of urban theory and practice*, Londres et New York, Zed Books, 2011.

¹⁵³ AbdouMalik SIMONE, *City Life from Jakarta to Dakar. Movements at the Crossroads*, Londres, Routledge, 2010 ; Ola SÖDERSTRÖM, *Cities in Relations: Trajectories of Urban Development in Hanoi and Ougadougou*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2014.

¹⁵⁴ Ananya ROY et Aihwa ONG (dir.), *Worlding cities: Asian experiments and the art of being global*, *op. cit.*

¹⁵⁵ Ananya ROY, « Conclusion. Postcolonial urbanism: Speed, hysteria, mass dreams », in Ananya ROY et Aihwa ONG (dir.), *Worlding cities: Asian experiments and the art of being global*, John Wiley & Sons, 2011, p. 309.

¹⁵⁶ Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995. Pour d'intéressantes ethnographies des mondes de « l'aide au développement », voir aussi Murray LI, *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Duke University Press, 2007 ; Laëtitia ATLANI-DUAULT, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Armand Colin, 2009. Sur la question plus spécifique des dispositifs et savoirs en matière de « promotion de la démocratie », voir Boris PETRIC (dir.), *La fabrique*

humble niveau, nous nous inspirons en ce sens de la démarche de travaux fondateurs des *postcolonial studies*, comme ceux de Saïd sur l'orientalisme ou d'Escobar sur le développement, pour les appliquer à la ville méditerranéenne.

Il ne s'agit pas de disqualifier radicalement un « Occident » qui tenterait d'imposer ses vues aux villes d'un monde méditerranéen « en développement » sous les formes larvées d'un néolibéralisme impérialiste et néocolonial¹⁵⁷. Romain Bertrand soulignait bien, comme reproche général à certaines études postcoloniales (et sans viser spécifiquement ces deux auteurs) que « le bât ne blesse finalement que lorsque, pour mieux la vouer aux gémonies, l'on s'évertue à dépeindre – avec force mauvaise foi – une « tradition philosophique européenne » homogène »¹⁵⁸. Il ne s'agit pas non plus de « réhabiliter » à tout prix cet « Occident » comme acteur particulièrement légitime et comme référence pertinente de l'urbanisation mondiale. En un mot, nous souhaitons contribuer à sa « provincialisation » sans pour autant le réifier, sans le figer dans un bloc homogène et totalisant¹⁵⁹. Nous voulons montrer la diversité des acteurs, des points de vue, des manières de voir, qui s'agitent, se croisent et se disputent pour ériger les villes méditerranéennes en terrains de rencontre. Nous sommes à la recherche de lignes de fractures, de « moments » où des réformes ont vu le jour, ou auraient pu voir le jour, dans les manières d'appréhender les « autres » villes.

Nous pensons qu'un dialogue fertile peut se nouer entre l'approche postcoloniale des études urbaines – aujourd'hui essentiellement anglo-saxonne – et le chantier de sociohistoire de l'action publique développé en France, autour de la problématique suivante : comment, pourquoi et par quels acteurs la Méditerranée émerge-t-elle comme un espace de circulation de savoirs de gouvernement des villes à destination des « pays en développement » ? Quels sont les projets

de la démocratie: ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2019.

¹⁵⁷ L'orientalisme comme le développement apparaissent chez des auteurs comme Saïd ou Escobar comme des mécaniques bien huilées, comme des totalités relativement homogènes qui ne tolèrent pas ou peu de remises en causes internes ou de mouvements de réformes. Arturo Escobar se propose certes de dévoiler des alternatives possibles aux formes dominantes de développement, mais il va les chercher uniquement dans des mouvements sociaux alternatifs opposés frontalement, sur le terrain, aux institutions internationales. Il n'interroge pas, ou rarement, les dissensions au sein même du développement, les tentatives internes de réforme, les conflits sur les positions à adopter. Pour une critique des travaux d'Edward Saïd, voir par exemple Jacques BERQUE, « Au-delà de «l'orientalisme» », *Qantara*, 1994, n° 13, pp. 40-45. Pour une critique du travail d'Arturo Escobar, voir Edward RAMSAMY, *The World Bank and Urban Development. From Projects to Policy*, op. cit., pp. 15-16.

¹⁵⁸ Romain BERTRAND, « Habermas au Bengale, ou comment « provincialiser l'Europe » avec Dipesh Chakrabarty », *Université de Lausanne / Political science working paper Series*, 2009, n° 40, p. 21.

¹⁵⁹ C'est là une dimension centrale du projet de « provincialisation de l'Europe » de l'historien Dipesh Chakrabarty. Il affirme en ce sens : « Provincialiser l'Europe ne peut en aucun cas consister à faire l'économie de la pensée européenne. Car, au terme de l'expérience de l'impérialisme européen, la pensée européenne est un don pour tous. Nous ne pouvons parler de sa provincialisation que dans un esprit anticolonial de gratitude ». Voir Dipesh CHAKRABARTY, *Provincialiser l'Europe. La pensée postcoloniale et la différence historique*, Paris, Éditions Amsterdam, 2020, p. 255. Cité dans Romain BERTRAND, « Habermas au Bengale, ou comment « provincialiser l'Europe » avec Dipesh Chakrabarty », op. cit., p. 14.

politiques qui épousent la « volonté de savoir »¹⁶⁰ comment « bien » gouverner les villes en Méditerranée ? Nous proposons ainsi de saisir les contours d'une communauté transnationale méditerranéenne dédiée à la réforme du gouvernement des villes au travers d'une enquête sociohistorique attentive aux savoirs mis en circulation¹⁶¹.

4. Enquête, terrain, méthode

Nous sommes entré dans la Méditerranée des villes comme dans une « nébuleuse réformatrice »¹⁶², en identifiant les lieux de la réforme (institutions, associations,...) et leurs interactions, les réformateurs qui s'y croisent, et ses « laboratoires », c'est-à-dire l'ensemble des congrès internationaux, des revues, des programmes, des « projets pilotes » et des « modèles » de villes ou de gouvernance urbaine qui agrègent des acteurs, font émerger un langage commun, permettent d'expérimenter et de faire converger des manières de voir et de formuler les problèmes. La réforme du gouvernement des villes en Méditerranée s'élabore ainsi dans des réseaux de villes, dans des institutions internationales installées à Marseille, Washington ou Barcelone, mais aussi dans des villes spécifiques, comme Barcelone qui s'impose comme un « modèle » de « bonne gouvernance » largement diffusé, ou dans des méthodes de gouvernance urbaine « innovantes » comme les stratégies de villes (ou planification stratégique), qui connaissent un succès particulier dans la région. Nous revenons plus précisément, au gré des chapitres, sur les raisons qui nous ont amenées à privilégier tel ou tel laboratoire. Cette enquête nous a ainsi conduit de Paris, notre lieu de résidence, à Marseille, Barcelone, Tunis et Sfax.

Le principe de départ a consisté à identifier l'ensemble des acteurs et institutions engagés dans des projets de réforme du gouvernement des villes en Méditerranée, qu'il s'agisse de municipalités et de leurs réseaux transnationaux, d'organisations internationales, de *think tanks* ou de programmes régionaux de coopération (multilatérale ou décentralisée)¹⁶³. L'objectif était de saisir

¹⁶⁰ Nous empruntons l'expression à Michel FOUCAULT, *Histoire de la sexualité. 1. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.

¹⁶¹ Nous nous inscrivons en ce sens dans le chantier de sociohistoire des sciences et savoirs de gouvernement. Voir Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI et Gilles POLLET (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003 ; Pascale LABORIER, Frédéric AUDREN, Paolo NAPOLI et Jakob VOGEL (dir.), *Les sciences camérales. Activités, pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011 ; Martine KALUSZYNSKI et Renaud PAYRE (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica, Politiques Comparées, 2013.

¹⁶² Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999.

¹⁶³ L'enquête de terrain à proprement parler commence en avril 2017 par un séjour d'une semaine dans la capitale catalane, consacré à une exploration du réseau Medcités, animé par l'aire métropolitaine de Barcelone. Nous avons pris de premiers contacts avec son secrétaire général, rencontré lors de la conférence Habitat III. Créé en 1991, ce réseau de villes présente une certaine longévité et nous apparaît alors comme une porte d'entrée intéressante. Le séjour offre la possibilité d'en rencontrer les animateurs actuels, mais aussi les anciens, et d'autres acteurs qui avaient participé à sa création.

leur fonctionnement, les acteurs qui les traversent, les types de projets et de savoirs élaborés, et d'identifier les liens qui unissent ces différentes plateformes, la manière dont elle organise une communauté de « réformateurs ». Nous avons accordé une attention particulière à la genèse de ces institutions, pour saisir le « moment crucial des mises en forme : celui où sont définis les « problèmes » à résoudre, et du même coup, les phénomènes qui s'imposent à l'observation, les chaînes de causalité à privilégier, la famille des solutions concevables »¹⁶⁴.

La Méditerranée des villes est d'abord composée de femmes et d'hommes. Nos soixante-quatorze entretiens individuels semi-directifs, tous retranscrits, constituent le premier matériau de cette thèse¹⁶⁵. Ils contiennent la parole d'urbanistes, d'ingénieurs, d'architectes, d'économistes, d'élus locaux, de haut-fonctionnaires, de militants associatifs, tous engagés à différentes périodes dans la production et la diffusion de savoirs sur le gouvernement des villes en Méditerranée. Nous avons privilégié les individus qui gravitent – ou ont gravité – autour des institutions méditerranéennes présentes et passées, qu'ils en soient des agents ou des experts mobilisés ponctuellement dans certains projets, ou encore qu'ils aient participé à leur création. Il s'agit principalement d'agents municipaux (niveau cadre) engagés dans des réseaux ou des projets de coopération décentralisée, de cadres ou consultants d'organisations internationales responsables d'institutions ou de programmes dédiés à la Méditerranée. Nous avons accordé autant d'importance aux différentes périodes étudiées, soucieux de retrouver des témoins du passé (parfois âgés) et de faire émerger leurs souvenirs à l'aide de documents et chronologies précises. Les entretiens se sont majoritairement déroulés en français. C'est la langue privilégiée de la coopération internationale en Méditerranée¹⁶⁶. Elle demeure en effet largement répandue dans les rives sud et est du bassin, en particulier parmi les élites, héritage direct de la colonisation. Elle est également enseignée à l'école dans des pays comme l'Espagne et l'Italie. Nos interlocuteurs, acteurs de la coopération internationale au profil souvent très diplômé, étaient pour l'essentiel bons voire parfaits francophones. Une dizaine d'entretiens ont été réalisés en anglais, auprès d'individus dont ce n'était en général pas la langue maternelle. Nous avons ainsi fait le choix de ne pas traduire les citations pour coller au plus près de la parole recueillie, conscient que les lectrices et lecteurs de sciences humaines sont désormais largement accoutumés à cette langue. Nous avons toujours cherché, lorsque c'était possible, à réaliser ces entretiens en « présentiel », selon l'expression désormais

¹⁶⁴ Christian TOPALOV, « Les “réformateurs” et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », in Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999, p. 40.

¹⁶⁵ La liste des entretiens, accompagnée d'éléments biographiques, est fournie en annexe.

¹⁶⁶ Les documents stratégiques des organisations internationales concernant leurs programmes et projets dans les pays méditerranéens disposent ainsi presque systématiquement de versions françaises, éventuellement en parallèle de versions arabes et/ou anglaises.

consacrée. Quelques-uns se sont néanmoins déroulés par visioconférence, notamment avec des acteurs basés sur le continent américain. Enfin, sauf demande contraire explicite de la part des interviewés, nous les citons sous leur véritable identité. Ils ont pour la plupart joué des rôles singuliers dans la Méditerranée des villes qui, somme toute, constitue un « petit monde »¹⁶⁷.

Nous avons également cherché à reconstituer les archives de la Méditerranée des villes, c'est-à-dire à retrouver les traces matérielles laissées par les savoirs lors de leurs circulations, soit par des recherches en centres de documentation ou sur internet, soit directement auprès des différents acteurs et institutions rencontrés. Les rencontres internationales (colloques, conférences...), moments clefs du partage de connaissances, sont souvent riches de documents (programmes, actes, listes des intervenants et des participants, supports de présentations...). Ils permettent, entre autres, d'identifier les sujets privilégiés, les manières de les formuler, mais aussi la variété des acteurs qui les portent, et d'identifier les scènes dans lesquelles différents acteurs et institutions se croisent, les controverses qui émergent. En bref, ils sont des éléments fondamentaux dans l'établissement d'une cartographie et d'une temporalité des savoirs et de leurs circulations. Chaque fois que c'était possible, nous avons également rassemblé des documents internes au fonctionnement des différentes institutions : comptes-rendus des réunions et des assemblées générales, newsletters, notes de service, etc. Les documents produits à l'occasion de programmes et projets de coopération urbaine constituent une autre source importante. Ils concernent tant leur élaboration et leur déroulement institutionnel (documents-cadres, rapports de synthèse, évaluations finales) que leurs réalisations (guide de « bonnes pratiques », diagnostic urbain, étude, plan stratégique, etc.). La Méditerranée des villes étant animée avant tout par des acteurs internationaux installés en Europe et aux Etats-Unis, la grande majorité des documents produits est disponible en français ou en anglais. Les quelques occurrences de textes en catalan, en castillan, en arabe ou en italien, ont été analysées à l'aide d'amis ou collègues bilingues.

A l'image de la Méditerranée des villes, ces documents nombreux et variés demeurent éparpillés entre différentes institutions, entre différents lieux et sous différents formats (numérique ou papier). Certaines organisations internationales, à l'instar de la Banque mondiale, ont depuis quelques années une politique relativement structurée de conservation et de numérisation de leurs archives. De nombreuses ressources (études, rapports...) sont ainsi disponibles sur internet. Nous avons complété ces investigations par des recherches à la Bibliothèque nationale de France ainsi qu'au centre de documentation du ministère français de la Transition écologique (ancien Centre de

¹⁶⁷ De même, le « monde bruxellois » des politiques urbaines apparaît circonscrit à quelques réseaux et institutions et limité à des groupes restreints d'individus souvent bien connectés entre eux. Voir Renaud PAYRE et Mili SPAHIC, « Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : le cas du CCRE et d'Eurocities », *Pôle Sud*, 2012, vol. 2, n° 37, pp. 117-137.

documentation de l'urbanisme (CDU)). Celui-ci dispose en effet d'un fonds spécifique consacré à la coopération internationale et en particulier urbaine, et collecte depuis plusieurs décennies une grande quantité de documents techniques, produits par différents gouvernements, par des organisations internationales, des réseaux de villes, etc¹⁶⁸. Nous avons également visité à plusieurs reprises le centre de ressources de l'Institut européen de la Méditerranée (IEMED) à Barcelone, qui rassemble des documents relatifs à la Méditerranée et à la coopération internationale depuis 1989. La collecte de données auprès des municipalités et de leurs réseaux s'est révélée délicate, en particulier dans l'exploration des périodes passées. À de rares exceptions près, la mémoire de leurs initiatives méditerranéennes n'a pas été conservée, ou en tout cas pas de manière structurée. Il a fallu se rapprocher directement des villes et des individus qui, à un moment ou un autre, avaient joué un rôle dans la région, pour récupérer des rapports, des archives de conférences, la composition des réseaux...

Enfin, nous avons réalisé des observations participantes lors de certains événements méditerranéens qui ont permis de mieux identifier les différents réseaux, de prendre des contacts pour les entretiens et de récupérer de nombreux documents. Nous avons ainsi participé à une assemblée générale du réseau de villes Medcités (Barcelone, 3-4 octobre 2018). Nous avons également suivi en tant qu'auditeur le cycle 2019 de formation de l'Institut des hautes études urbaines et territoriales en Méditerranée. Organisé par l'Agence des villes et des territoires méditerranéens avec la GIZ (agence de coopération allemande), l'Agence française de développement et le Center for Mediterranean Integration, il rassemble chaque année entre vingt et trente professionnels de la ville (élus, techniciens, urbanistes, chercheurs...) issus de l'ensemble du bassin. La formation se déroule dans trois métropoles différentes (une semaine par métropole) et permet de découvrir et de débattre des politiques et projets en cours. La session 2019 a eu lieu à Casablanca et Nice. La dernière semaine, prévue à Beyrouth, a été annulée en raison d'une situation sociale tendue. Elle a été remplacée en 2020 par un séminaire en ligne, en pleine pandémie, consacré à la ville de Bologne. Cette formation a été non seulement l'occasion de mettre un pied concret dans des villes méditerranéennes, de découvrir leurs projets et politiques urbaines, mais aussi et surtout d'observer de l'intérieur la coopération « en action », et de tisser des réseaux avec des professionnels de différents pays.

Cette enquête de terrain doit également être mise en regard de notre propre trajectoire professionnelle. Avant de commencer cette thèse, nous avons en effet travaillé pendant un peu plus de quatre ans en qualité d'ingénieur au sein du ministère de la Transition écologique, sur des

¹⁶⁸ Ce fonds du ministère comprend notamment la collection accumulée entre 1981 et 2010 par l'Institut des sciences et techniques de l'environnement et de l'équipement pour le développement (ISTED).

questions de coopération urbaine. D'abord comme « chargé de mission ville durable et affaires internationales » (2012-2015) puis comme « conseiller technique » dans l'équipe française de préparation de la troisième Conférence des Nations unies sur le Logement et le Développement Urbain (Habitat III, Quito, 17-20 octobre 2016)¹⁶⁹. Ces différentes fonctions nous ont permis de développer un carnet d'adresses, en France et à l'international, souvent utile lors de l'enquête de terrain, par exemple pour atteindre certains hauts responsables d'institutions internationales parfois difficiles à mobiliser. C'est aussi dans ce contexte que nous avons pu commencer à identifier de premiers interlocuteurs engagés dans la coopération urbaine méditerranéenne. C'est par exemple à l'occasion de la conférence Habitat III que nous avons rencontré pour la première fois des représentants de la ville de Barcelone, du réseau Medcités et de l'Union pour la Méditerranée. Nous commençons notre thèse fin 2016 en parallèle d'un nouveau poste au ministère – cette fois déconnecté de la coopération internationale – consacré à l'accompagnement et la promotion de la recherche en sciences humaines sur l'ensemble du champ ministériel (aménagement, environnement, risques, énergie, mobilité...). Notre enquête de terrain et notre activité professionnelle ont ainsi toujours été clairement séparées¹⁷⁰.

5. Organisation de la thèse : les trois régimes circulatoires de la Méditerranée des villes

Nous identifions dans cette thèse trois temps de la Méditerranée des villes, qui structurent de manière chronologique les trois parties du manuscrit. Elles reposent chacune sur la mise en évidence de « régimes » (ou « configurations ») circulatoires spécifiques¹⁷¹. *L'invention de la Méditerranée des villes*, au cœur de notre première partie, s'inscrit à la fois *dans* et *contre* l'histoire du développement. Dans les années 1960, dans le sillage des dynamiques de décolonisation, des mouvements municipaux européens et transatlantiques, rassemblés au sein de la Fédération mondiale des villes jumelées, s'élargissent aux villes du « tiers monde », à l'initiative de militants français de gauche anticolonialiste et d'élites africaines d'inspiration socialiste. Les jumelages

¹⁶⁹ Soulignons ici que nous avons dans ce cadre relativement peu travaillé sur la Méditerranée, hormis quelques projets ponctuels franco-marocains et franco-turcs. Nous n'avons pas été engagé de près dans des dynamiques régionales. Nous avons néanmoins participé à quelques événements, comme par exemple la MedCop21 (Marseille, 4-5 juin 2015), et la semaine économique de la Méditerranée (Marseille, 4-7 novembre 2015), tous deux consacrés aux questions urbaines et territoriales.

¹⁷⁰ Le travail de thèse a toujours dû s'adapter au calendrier professionnel. Les déplacements sur le terrain, en particulier à l'étranger, ont souvent été réalisés sur nos congés, allant de quelques jours à plusieurs semaines.

¹⁷¹ Les régimes circulatoires renvoient aux structures dans lesquelles s'insèrent les circulations d'acteurs et de savoirs, aux structures qui encadrent les possibilités pour certains acteurs de s'engager, aux possibilités de créer des connexions dans certaines directions données, selon certains langages communs. Voir Pierre-Yves SAUNIER, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, 2008, vol. 2, n° 71, pp. 4-25.

associant « Nord » et « Sud » forment le terreau d'un projet d'alternative aux politiques de coopération proposées par les anciennes métropoles et par les grandes puissances de la guerre froide. Ils doivent donner corps à l'indépendance selon les voies d'un « socialisme africain ». C'est sur cette base que, à l'aune des transitions démocratiques qui bouleversent l'Amérique latine des années 1980, le gouvernement des villes « en développement » devient un sujet à part entière, porté en particulier par des sociaux-démocrates français et catalans. La Fédération mondiale des villes jumelées, devenue entre-temps Fédération mondiale des cités unies, se transforme en laboratoire de la démocratisation municipale. Il s'agit désormais d'accompagner les municipalités dans la construction de la démocratie au niveau local, complément indispensable de la démocratisation des institutions politiques nationales, en s'intéressant à des problématiques concrètes comme l'organisation des services publics, le rôle des élections et du maire, la construction de logements, etc. En s'intéressant à l'échelon local, au fonctionnement des municipalités et des services urbains, la fédération converge avec le chantier de la gestion urbaine, ouvert par certains réformateurs dans les institutions internationales de développement. Le « bon » gouvernement des villes du « tiers monde » devient un objet d'attention renouvelé, un objet d'expertise mobilisant des réseaux d'experts internationaux, d'élus et de techniciens municipaux. La gestion urbaine tend en ce sens à reléguer en arrière-plan le militantisme partisan, ou tout du moins à le canaliser : il ne s'agit plus tant de porter frontalement un projet de renouveau des relations « Nord-Sud » et de diffusion de la social-démocratie que de s'insérer dans une réforme du développement qui érige la ville en moteur de la croissance économique. La gestion urbaine approfondit en revanche sensiblement le périmètre d'intervention des experts internationaux : ils produisent et diffusent désormais des savoirs sur l'ensemble de l'action publique urbaine, depuis la gestion des services urbains et de la fiscalité jusqu'à l'organisation politique de la municipalité et le rôle des élus. Ils restent en ce sens porteurs d'un projet politique. Ce nouvel espace de circulations – organisé entre démocratisation municipale et gestion urbaine – s'invite en Méditerranée dès les années 1970, par le truchement d'activistes partageant une idéologie méditerranéenne (anticolonialisme, réconciliation religieuse...) et de militants environnementalistes. Il s'approfondit au début des années 1990 grâce à une opportunité offerte par la Banque mondiale, soucieuse de s'engager dans la protection de l'environnement en Méditerranée. Elle expérimente avec la FMCU la création d'un premier réseau de villes (Medcités), un type d'organisation qui connaîtra par la suite un succès conséquent dans la région. La Méditerranée prend alors la forme d'une expérience de développement, encore marquée d'une forte asymétrie « Nord-Sud », mais dans laquelle les municipalités – plus précisément leurs élus et techniciens – sont appelées à jouer un rôle de premier ordre, malgré le caractère autoritaire et profondément centralisé des pays arabes.

L'année 1992 marque une rupture sur laquelle s'ouvre notre seconde partie. L'Union européenne renouvelle son engagement en Méditerranée avec la Politique Méditerranéenne Rénovée. Le Sommet de la Terre de Rio, organisé par les Nations unies, ouvre un chantier de reconfiguration de la coopération pour le développement. Il annonce en particulier la convergence des principaux mouvements municipaux internationaux, dont la FMCU, qui donnera lieu en 2004 à la création de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), représentation « unique » des autorités locales auprès du système des Nations unies. Les réseaux politiques de gauche qui portaient la FMCU se fondent peu à peu dans une approche moins partisane à vocation « universelle », fondée sur la notion « d'autorité locale démocratique ». Enfin, l'organisation à Barcelone des Jeux Olympiques d'été contribue à imposer la capitale catalane sur la scène internationale et méditerranéenne. Grâce à ces nouvelles dynamiques, la Méditerranée des villes s'étoffe et se développe de manière substantielle dans les années 1990 et 2000. Les réseaux de municipalités se multiplient et se diversifient, de nouvelles institutions internationales apparaissent, qui envisagent d'intervenir sur le gouvernement des villes à l'échelle régionale. La densité des circulations qui en résulte dessine les contours d'un nouveau projet politique : il faut *démocratiser la Méditerranée par ses villes*. La démocratisation des pays arabes apparaît comme un nouveau leitmotiv des acteurs européens et internationaux, condition *sine qua non* d'intégration régionale, de paix, et de stabilité. Des élus et techniciens municipaux (principalement français, espagnols et italiens) et des agents d'institutions internationales comme la Banque mondiale, les Nations unies et Cities Alliance, proposent de donner une dimension urbaine à ce projet, qui ne prenne pas l'Etat pour seul acteur des coopérations ni comme seule cible légitime des politiques de développement. Ils proposent non seulement de contribuer « par le bas », par l'échelon local, à la démocratisation d'Etats autoritaires que beaucoup considèrent impossibles à réformer directement, mais aussi de démocratiser les politiques euro-méditerranéennes et de développement elles-mêmes, en donnant une voix aux autorités locales dans leur élaboration et leur mise en œuvre. Cependant, en même temps qu'elle s'étoffe, la Méditerranée des villes se fragmente. Les autorités politiques locales européennes concentrent leurs efforts sur l'accès aux arènes communautaires et développent un plaidoyer pour participer aux relations euro-méditerranéennes auprès des Etats et de l'UE. Autrement dit, la Méditerranée se situe aux marges de l'Europe, et ce d'autant plus que les relations euro-méditerranéennes se morcellent progressivement dans les années 2000, rattrapées notamment par des logiques sécuritaires. Les réflexions sur la réforme concrète du gouvernement des villes, sur sa démocratisation, deviennent une affaire de techniciens municipaux et internationaux. Elles prennent un nouvel essor autour d'un savoir emblématique, la planification urbaine stratégique. Sa diffusion en Méditerranée, qui s'appuie autant sur l'expérience barcelonaise que sur des

mouvements réformateurs au sein des institutions de développement, s'impose comme une technologie privilégiée permettant de répondre, au niveau urbain, à « l'éternel » problème de la « mauvaise gouvernance » des pays arabes.

Dans les années 2010 les Etats, jusqu'à présent évités, contournés, voire confrontés, s'immiscent au cœur de la Méditerranée des villes. L'Union pour la Méditerranée, créée en 2008 à l'initiative du président français Nicolas Sarkozy dans l'espoir de redonner vie aux relations euro-méditerranéennes, regroupe les vingt-sept Etats membres de l'UE et quinze Etats d'Afrique du Nord, des Balkans et du Proche-Orient. Elle se dote en 2011 d'un agenda urbain, consacré en particulier à l'accompagnement de grandes opérations urbaines portées par les Etats des rives sud et est. Cette dynamique s'accompagne, en France, de la création de nouvelles institutions internationales dédiées en partie aux questions urbaines. C'est aussi en 2011 que les « printemps arabes » déferlent sur la région et font naître l'espoir, chez nombre d'acteurs et observateurs internationaux, de voir la démocratie s'installer dans une région considérée par certains comme la plus autoritaire du monde. Il ne s'agit plus cette fois de démocratiser « par la bande », de contourner l'Etat : il faut le réformer en profondeur. Nous restituons ces transformations de la Méditerranée des villes dans la troisième et dernière partie sous la forme d'une *épreuve de l'Etat*. Ils deviennent des acteurs centraux de la Méditerranée des villes, créant de nouvelles institutions régionales, influant sur les types de projets et de financements disponibles. Ils deviennent aussi des cibles des interventions : plus généralement, l'Etat redevient un cadre conceptuel et politique dans lequel penser la réforme du gouvernement des villes. Ces évolutions s'accompagnent d'une contraction progressive de la Méditerranée des villes : les acteurs politiques – Union européenne, Etats et autorités politiques locales – détournent leur attention du projet d'intégration et de modernisation politique régionale. Les institutions et réseaux dits « techniques », restés seuls dans une Méditerranée morcelée par les guerres civiles, les crises migratoires et les retours autoritaires, se resserrent autour de collections d'interventions essentiellement bilatérales. Le projet de démocratisation de la Méditerranée se focalise progressivement sur la réforme de l'Etat tunisien (notamment sa décentralisation) qui concentre les espoirs de faire émerger un « modèle » de démocratie dans la région.

Partie 1. L'invention de la Méditerranée des villes (années 1960 – 1992)

Cette première partie traite de l'invention de la Méditerranée des villes, c'est-à-dire du travail mené par des élus, des militants, des techniciens municipaux et des agents d'institutions internationales pour construire la Méditerranée comme un espace pertinent au sein duquel penser et réformer le gouvernement des villes. La conférence inter-municipale de lutte contre la pollution de la Méditerranée, organisée par la fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ) à Beyrouth en juin 1973, en constitue la première occurrence. Les circulations municipales méditerranéennes commencent à s'organiser, bien que de manière fragmentaire, jusqu'à la création du réseau Medcités par la Banque mondiale et la FMVJ en 1991, qui marque une étape d'institutionnalisation de la Méditerranée des villes. Ce nouvel espace de circulations s'invite dans une région qui ne dispose alors d'aucune existence propre sur les plans politique et international. Les Etats et les organismes internationaux n'y voient pas une région cohérente, une échelle pertinente dans laquelle porter un projet politique ou diplomatique¹. Elle ne fait l'objet d'aucun processus d'intégration régionale. Seule exception notable, le Plan d'Action pour la Méditerranée fixe depuis 1975, sous l'égide des Nations unies, un cadre multilatéral de lutte contre la pollution de la mer. La genèse de la Méditerranée des villes s'inscrit dans des temporalités et des logiques sociales et politiques bien particulières : celles d'une entreprise de réformateurs – ancrés dans des mouvements municipaux transnationaux d'inspiration sociale-démocrate et dans des institutions internationales de développement – qui entendent faire de la ville, de la réforme de son gouvernement, la colonne vertébrale d'un projet de transformation des relations entre « Nord » et « Sud », entre monde « développé » et « en développement ». Le dévoilement de ce projet, et la manière dont il s'invite en Méditerranée, constituent le cœur de cette première partie.

Le premier temps de l'invention de la Méditerranée des villes prend ainsi sa source dans les années 1960, agitées par les décolonisations et par la structuration du champ du développement. Des mouvements municipaux transnationaux, essentiellement européens et transatlantiques, rassemblés au sein de la Fédération mondiale des villes jumelées, s'engagent désormais dans les pays du « tiers monde » nouvellement indépendants. Ils sont animés par des militants de gauche

¹ Dominic FENECH et Michelle PACE, « The Historical Construction of the Mediterranean », in Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018, pp. 13-23.

anticolonialiste soucieux d'y proposer, en s'appuyant sur les villes, une alternative aux politiques de coopération des anciennes métropoles et à celles des deux grandes puissances qui s'affrontent dans la guerre froide. Cet engagement auprès des « villes en développement » prend un nouvel élan dans le sillage des transitions démocratiques qui affectent l'Europe du Sud dans les années 1970, en particulier l'Espagne, puis l'Amérique latine dans les années 1980. L'espoir naît de voir la démocratie se répandre dans le monde. Le « bon » gouvernement des villes devient un objet à part entière des mouvements municipaux. Les circulations s'élargissent à ces espaces et tissent désormais, au travers de séminaires sur le rôle de la décentralisation et des élus locaux dans la démocratie ou de soutiens techniques à la réforme des services urbains, un projet de démocratisation municipale, jugé indissociable de la démocratisation des Etats. Porté par des sociaux-démocrates français, espagnols et italiens, ce projet dynamise la diffusion de savoirs ayant trait à la gestion concrète des cités (services urbains, production de logements...) pour accompagner des municipalités latino-américaines reprises par la gauche après des décennies de dictatures militaires (**Chapitre 1**).

Dans le même temps, les « villes en développement », leurs évolutions « anarchiques » et leur rôle potentiel dans la croissance économique, rentrent progressivement à l'agenda des institutions multilatérales et bilatérales de développement. La gestion urbaine apparaît dans les années 1980 comme un nouveau champ de savoirs et d'interventions centré sur le fonctionnement de la ville, le rôle des institutions et des acteurs locaux. Les municipalités, longtemps marginalisées dans des politiques de développement centrées sur l'Etat, s'imposent progressivement comme un objet pertinent, un acteur à renforcer. Transformer le gouvernement des cités devient un enjeu aussi important, si ce n'est plus, que la construction d'infrastructures privilégiée jusqu'à présent, en particulier en Afrique, marquée par des réformes d'ajustement structurel. Dans l'élaboration de cette approche se nouent des alliances entre des réformateurs issus d'institutions internationales (Banque mondiale, Nations unies, ministère français de la Coopération...), désireux d'imposer une approche encore marginale dans les arènes du développement, et des élus et techniciens municipaux européens qui, au travers de la FMVJ, entendent se positionner comme experts internationaux en gestion urbaine. Ces professionnels, érigeant la ville en objet politique, entendent élargir leurs périmètres de savoirs et d'interventions au-delà de la sphère technique des schémas directeurs et embrasser l'ensemble de l'action publique urbaine (**Chapitre 2**).

La FMVJ développe dès les années 1970 une ambition méditerranéenne et structure une mobilisation des villes du bassin pour la protection de la mer intérieure. Elle s'appuie à la fois sur le projet méditerranéen de quelques activistes politiques et sur des militants environnementalistes. Ces actions, limitées au plaidoyer, demeurent relativement marginales sur le terrain. L'espace de

circulation de savoirs sur le gouvernement des villes « en développement », dessiné autour de la démocratisation municipale et de la gestion urbaine, ne s'élargit réellement à la Méditerranée qu'au début des années 1990, grâce à l'entrée de la Banque mondiale dans les sujets environnementaux. Il se structure avant même que l'Union européenne n'érige la Méditerranée en objet géopolitique à part entière, avec le processus de Barcelone en 1995. L'espace méditerranéen, qui prend ici la forme d'un milieu fragile à protéger, devient également un espace d'expériences en matière de politiques de développement dans lequel les villes sont appelées à jouer un rôle. La Banque mondiale, pourtant construite par et pour les Etats, offre à la FMVJ et aux villes une opportunité de structurer avec elle un premier réseau de municipalités méditerranéennes, Medcités. Il voit le jour en 1991 et associe pour la première fois directement des responsables politiques et techniques locaux de l'ensemble du bassin et des agents d'institutions internationales. Il a vocation à affirmer et renforcer les capacités des municipalités en matière de gestion de l'environnement et à identifier des projets d'investissements à faire financer par les bailleurs multilatéraux. Il structure un espace profondément marqué par les logiques de développement, c'est-à-dire par une asymétrie « Nord-Sud » : les villes du « Nord », Marseille et Barcelone, doivent apporter leur expertise à leurs consœurs du « Sud ». Néanmoins, à l'écart des Etats, il ouvre un espace de renforcement des élus et techniciens municipaux dans une région réputée autoritaire et centralisée (**Chapitre 3**).

Chapitre 1. Entre décolonisations et transitions démocratiques, la connexion des villes « développées » et du « tiers monde »

« Villes de la Méditerranée : unissons-nous »¹. L'appel est lancé par la Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ) en 1973, qui vient d'organiser la première conférence des municipalités méditerranéennes contre la pollution de la mer, à Beyrouth. Dès lors les colloques régionaux s'enchaînent, les jumelages associant des villes du nord à des villes du sud et de l'est du bassin se multiplient. Ces premières initiatives méditerranéennes s'insèrent dans une dynamique plus vaste, initiée par la FMVJ dans les années 1960, de promotion des connexions inter-municipales entre les villes du « monde développé » et celles appartenant à ce que l'on appelle alors communément le « tiers monde »². Une histoire à laquelle nous consacrons ce premier chapitre. La Méditerranée apparaît en effet comme un espace parmi d'autres dans lequel expérimenter de nouvelles formes de relations entre villes « développées » et « en développement ».

Cette dynamique s'appuie sur un espace transnational municipal européen et transatlantique déjà consolidé, sur une « toile municipale » dont la structuration prend sa source dans le XIXe siècle³. Les études sociohistoriques menées jusqu'à présent sur les mouvements transnationaux de villes se sont concentrées sur les circulations européennes et transatlantiques, principalement entre le XIXe et le début du XXe siècle⁴. Ce mouvement s'institutionnalise au XXe siècle. Les deux grandes associations « mondiales » de municipalités voient le jour en Europe de l'Ouest. L'Union Internationale des Villes (UIV) est fondée à Gand (Belgique) en 1913 et rassemble, jusqu'à la deuxième Guerre Mondiale, principalement des français, des belges, des allemands et des anglo-saxons. Ce mouvement, animé en particulier par des socialistes réformateurs, tisse en occident un espace de nouveaux savoirs, une « science communale » qui porte tant sur la rationalisation de l'action publique urbaine que sur les moyens de développer une forme d'interventionnisme

¹ André CHAUDIERES, « La paix par les égouts », *op. cit.*

² Sur l'invention par l'occident du « tiers monde » comme catégorie de pays associés mécaniquement à des formes de « sous-développement », voir Arturo ESCOBAR, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, *op. cit.*

³ Pierre-Yves SAUNIER, « La toile municipale aux XIXe-XXe siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Revue d'Histoire Urbaine*, 2006, vol. 34, n° 2, pp. 43-56 ; Pierre-Yves SAUNIER et Shane EWEN (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

⁴ Concernant un autre espace, à titre d'exception intéressante, Nora Lafi a mis en évidence l'existence de circulations municipales denses et complexes entre l'Empire Ottoman et l'Europe de l'Ouest au tournant du XXe siècle. Voir Nora LAFI, « Mediterranean connections: the circulation of municipal knowledge and practices at the time of the Ottoman reforms (1830-1910) », in Pierre-Yves SAUNIER et Shane EWEN (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 35-50.

municipal dans l'économie⁵. Elle deviendra plus tard l'*International Union of Local Authorities* (IULA), dont le secrétariat sera basé à la Hague (Pays-Bas). La Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ) est fondée quant à elle en 1957 à Aix-les-Bains (France) par des français et quelques italiens, allemands, britanniques et soviétiques, avant d'intégrer progressivement des membres africains et latino-américains. Ces deux organisations fusionnent en 2004 à Paris pour donner naissance à Cités et gouvernement locaux unis (CGLU), qui prend ses quartiers à Barcelone. Elle compte aujourd'hui plus de 240.000 membres (villes, régions, associations de collectivités locales) de plus de 140 Etats, et s'organise notamment autour de sections géographiques qui s'élargissent désormais bien au-delà des frontières occidentales : Afrique, Asie Pacifique, Europe, Eurasie, Amérique latine, Moyen-Orient et Asie de l'Ouest, Amérique du Nord. En revenant sur les racines de cet élargissement, ce chapitre propose une contribution à l'exploration historique du mouvement municipal transnational.

Nous nous intéressons à la FMVJ – un acteur qui sera au cœur du développement du mouvement municipal en Méditerranée – et à son travail de structuration d'un espace de connexions entre villes « développées » et villes « en développement »⁶. Son histoire a été étudiée notamment par Antoine Vion dans son travail sur la constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises⁷. Sa démonstration a porté principalement sur la manière dont la fédération avait permis l'ouverture d'un espace d'internationalisation pour les élites municipales françaises. Elles s'en sont saisies pour prendre position dans la guerre froide, organiser des actions de solidarité internationale et, plus généralement, pour incorporer progressivement des questions internationales dans le gouvernement local. En nous appuyant sur l'ensemble de ces travaux sociohistoriques, nous proposons ici d'écrire l'histoire de la Fédération au prisme de son engagement au-delà des frontières occidentales, afin de saisir le surgissement du « tiers monde » et de ses villes au sein d'un mouvement municipal transnational né en Europe sur les décombres de la 2nde Guerre mondiale. Il nous faut décrire les nouveaux espaces qui se tissent, les acteurs et les savoirs qui circulent et, plus profondément, les projets politiques qui s'y élaborent.

Les décolonisations des années 1950 et 1960 constituent le moteur premier de ce surgissement. Les cadres français de la FMVJ, des militants anticolonialistes de gauche, développent des réseaux avec des élites gouvernementales africaines d'inspiration socialiste. Ils entendent faire de la promotion du jumelage, en particulier entre des villes européennes et africaines, un vecteur

⁵ Renaud PAYRE, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, op. cit.

⁶ Ce chapitre s'appuie principalement sur le dépouillement de l'intégralité des numéros de la revue *Cités Unies* publiée par la FMVJ (142 numéros entre 1957 et 1991) ainsi que sur quelques entretiens menés auprès de témoins de l'époque. La revue contient aussi bien des informations sur la vie de l'association que des articles plus thématiques, des tribunes, des essais, des entretiens...

⁷ Antoine VION, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, op. cit.

de construction et d'affirmation des Etats récemment décolonisés, un instrument de recherche d'une « troisième voie » dans le champ émergent du développement, qui ne signifie ni une nouvelle forme d'inféodation à l'ancienne métropole, via ses politiques de coopération, ni un ralliement pur et simple à l'un des deux grands blocs qui font de l'aide au développement un terrain d'affrontement dans la guerre froide. Les premières réflexions sur le « bon » gouvernement des villes dans le « tiers monde » s'inscrivent dans ce projet géopolitique militant. Elles ne prennent un réel essor que dans les années 1980, dans la foulée des mouvements de démocratisation qui agitent alors un certain nombre de pays d'Amérique latine. Sous l'impulsion de sociaux-démocrates français et catalans, la FMVJ entend désormais accompagner les municipalités des pays en transition démocratique. Car le gouvernement municipal, selon eux, doit jouer un rôle central dans ces processus, qui ne sauraient se résumer aux seuls changements institutionnels impulsés par le niveau central. La démocratisation de la forme du gouvernement municipal (tenue des élections locales, liens entre les élus et les fonctionnaires...) mais aussi de sa gestion quotidienne (services urbains, logement...) deviennent des objectifs essentiels des connexions municipales et forment le substrat d'un projet transnational de démocratisation municipale.

1. Un mouvement municipal face aux décolonisations. Les jumelages, instruments de construction d'un socialisme démocratique en Afrique ?

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe, dévastée, tente de panser ses plaies. L'invention des jumelages s'inscrit dans les nombreuses entreprises de réconciliation de populations déchirées par le fascisme et la violence et, plus largement, de construction d'une paix durable sur le Vieux Continent⁸. Elle est d'abord le fait des fédéralistes français qui, avec des appuis parmi les chrétiens-démocrates suisses, allemands et italiens, souhaitent faire de la défense des libertés communales un pilier de la construction européenne naissante autant qu'un rempart contre les idéologies antidémocratiques. Le jumelage entre villes apparaît alors comme un instrument politique permettant de promouvoir l'amitié entre les peuples et se voit appliqué dès les années 1940 pour rapprocher des villes françaises et allemandes, pavant ainsi la voie au Traité de l'Elysée (1963)⁹. Il est également l'instrument privilégié du Monde Bilingue, une association créée en 1951 par les français Jean-Marie Bressand¹⁰ et Denise Poulain, composée majoritairement d'anciens

⁸ Antoine VION, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *op. cit.*

⁹ Corine DEFRAANCE, « Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale », *Vingtième Siècle*, 2008, vol. 3, n° 99, pp. 189-201.

¹⁰ 1919-2011. Résistant, il noue pendant la guerre de nombreux contacts qui seront à la base du monde bilingue et de la FMVJ. Il est également un catholique militant, engagé quelques mois dans les légions franquistes pendant la guerre

résistants progressistes qui entendent promouvoir à l'international l'apprentissage de langues communes – l'anglais et le français – comme vecteur de paix et de rapprochement¹¹. Les jumelages sont ici principalement franco-britanniques et franco-américains. Ils s'étendent rapidement aux villes de l'Union Soviétique dans l'optique de favoriser la réconciliation Est-Ouest, à un moment où les tensions de la guerre froide sont à leur paroxysme. Pour ses promoteurs la logique est toujours la même : en se concentrant sur l'échelon communal, le jumelage permet de rapprocher des peuples au-delà des grandes fractures géopolitiques qui divisent les Etats-Nations.

C'est sur la base du Monde Bilingue, à l'initiative de Jean-Marie Bressand, qu'est créée en 1957 la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, qui forme le projet de rassembler les communes du monde autour d'une Charte des Cités Unies, sur le modèle des Nations unies. L'heure est à la reconstruction de la paix et de l'amitié entre les peuples, au-delà des grandes fractures géopolitiques. On retrouve, citées parmi les pionniers du mouvement, des figures aussi diverses que le gaulliste Michel Debré, le député du Rhône Pierre Cot – proche du parti communiste – le député chrétien-démocrate de la Haute-Garonne Alfred Coste-Floret, le député socialiste de la Seine Gérard Jacquet, le maire communiste d'Aoste Giulio Dolchi¹²... Le dialogue Est-Ouest est alors au cœur de l'agenda de la FMVJ, et suscite des attaques violentes de la part de responsables politiques qui, à l'instar de Gaston Defferre, alors député-maire de Marseille, lui reprochent d'être une organisation au service de l'Union Soviétique et refusent que l'Etat français ne lui apporte ses soutiens¹³. Le premier jumelage franco-soviétique est néanmoins signé en 1959 par le chanoine Félix Kir, maire de Dijon et président d'honneur de la FMVJ, avec la ville de Stalingrad. Ce positionnement dans la guerre froide sera par ailleurs à l'origine d'une scission profonde et durable dans le mouvement municipal international avec la FMVJ d'un côté, prônant le dépassement du rideau de fer imposé par les Etats pour maintenir le dialogue au niveau des populations. De l'autre, on trouve des organisations comme le Conseil des communes d'Europe (CEE) ou l'*International Union of Local Authorities* (IULA) qui considèrent que le caractère totalitaire de l'Union Soviétique ne permet pas le rapprochement des communes sur des bases équilibrées et démocratiques¹⁴.

civile espagnole, il se rapproche ensuite des mouvances chrétiennes de gauche. Pour une biographie plus complète, voir Antoine VION, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, *op. cit.*, pp. 272-280.

¹¹ Antoine VION, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *op. cit.*, p. 568.

¹² Jean-Maurice CHEVALLIER, « Hommage aux pionniers », *Cités Unies*, 1968, n° 52-53, p. 53.

¹³ Cécile CHOMBARD-GAUDIN, « Pour une histoire des villes et communes jumelées », *Vingtième Siècle*, 1992, n° 35, pp. 60-66.

¹⁴ Antoine VION, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *op. cit.*

1.1. L'entrée de l'Afrique dans la FMVJ, entre mouvements anticolonialistes et construction de l'Etat

La question du rideau de fer, de son dépassement, coexiste auprès d'autres enjeux politiques internationaux sur lesquels la FMVJ entend se positionner. L'effritement des empires coloniaux, l'affirmation progressive de « nouveaux » Etats souverains en Afrique et en Asie, s'imposent rapidement comme des problèmes majeurs. Les lignes qui suivent vont nous permettre de décrire la mise à l'agenda de ce sujet éminemment complexe, en qualifiant notamment les réseaux d'acteurs qui se sont mobilisés à cet effet au sein de la FMVJ. Nous verrons qu'il s'agit principalement de militants, d'intellectuels et de responsables politiques, en majorité français et d'Afrique francophone. Ils ont en commun de graviter dans des cercles de gauche réformiste, d'inspiration socialiste ou chrétienne, dont la matrice politique peut néanmoins varier grandement selon les pays et les acteurs. Ils convergent dans les années 1950 et surtout 1960 autour d'un discours anticolonialiste commun qui, après avoir milité pour l'indépendance des « possessions d'outre-mer », cherche à affirmer l'existence politique et économique des « nouveaux » Etats sur la scène internationale, en particulier dans leurs rapports aux anciennes puissances coloniales et aux deux blocs qui s'affrontent dans la guerre froide.

La FMVJ et l'anticolonialisme en France

Dans les années 1950, la France emboîte le pas de la Grande-Bretagne et entame des processus de décolonisations, marqués par de nombreuses violences qui culminent avec les guerres d'Indochine (1946-1954), puis d'Algérie (1954-1962). Plus précisément, l'Etat engage, ou plus souvent se retrouve emporté dans de multiples dynamiques qui vont tendre vers « la fin de la tutelle politique et la reconnaissance d'une souveraineté internationale de l'ex-dominé »¹⁵. Les bouleversements concernent bien entendu les « jeunes » Etats qui doivent s'approprier l'indépendance et s'affirmer sur la scène internationale. Ils concernent également l'ancienne métropole, qui cherche à reformuler ses relations en particulier avec l'Afrique. Julien Meimon a bien montré comment le ministère de la Coopération, créé en 1959 avec pour objectif d'opérationnaliser le nouveau discours de « l'aide au développement », s'inscrivait dans la continuité du système impérial, s'appuyant sur les anciens fonctionnaires coloniaux et reprenant, sous d'autres vocables, les fonds opérés par son prédécesseur, le ministère de la France d'outre-mer¹⁶. Une partie de la gauche française, notamment parmi les socialistes et certains mouvements catholiques, n'aura de cesse – jusqu'à l'accession au pouvoir de François Mitterrand en 1981 – de critiquer ce dispositif

¹⁵ Marc MICHEL, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, Paris, Hachette, 2005, p. 3.

¹⁶ Julien MEIMON, *En quête de légitimité : le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Lille 2, 2005.

considéré comme emblématique des réseaux de la « Françafrique », alimentant de fait une nouvelle forme de dépendance des Etats africains¹⁷.

Ces éléments de contexte sont importants pour mieux saisir les conditions dans lesquelles la FMVJ va s'emparer de ces questions. Son fondateur, Jean-Marie Bressand, catholique antiimpérialiste, gravite dès les années 1940 dans l'orbite de la revue *Témoignage chrétien*, qui offre l'un des rares espaces d'expression anticolonialiste de l'époque¹⁸. Nous proposons maintenant d'introduire plus longuement la figure du journaliste français et militant de gauche anticolonialiste Jean Rous (1908-1985), qui deviendra la cheville ouvrière de l'engagement de la FMVJ en Afrique et en Asie et de l'adhésion des élites des anciennes colonies françaises¹⁹. Il rejoint la Fédération dès 1959 au sein de la commission permanente, son organe directeur. Militant socialiste, proche de Léon Trotsky avant la 2nde Guerre mondiale puis résistant, il se rapproche à nouveau de la SFIO²⁰ à la Libération. Il quitte définitivement ce parti en 1958 en raison de son désaccord sur la guerre d'Algérie, qui divise profondément la gauche française²¹. Désaccord qui le conduira, avec d'autres socialistes fermement partisans de l'indépendance comme Edouard Depreux, à créer le Parti Socialiste Autonome (PSA) en 1958 puis le Parti Socialiste Unifié (PSU) en 1960. Dès 1945, Jean Rous se concentre sur les problèmes coloniaux et la lutte contre l'impérialisme. Il faut rappeler d'emblée que l'anticolonialisme reste à cette époque une position marginale dans le paysage politique et intellectuel français, portée par une minorité de socialistes et quelques mouvements chrétiens²². La droite reste fermement attachée à l'empire, le parti communiste relègue son engagement anticolonialiste à l'arrière-plan de la guerre froide, et la SFIO est dominée par un courant assimilationniste, qui entend conserver les « possessions » d'outre-mer tout en renforçant l'intégration et la citoyenneté des populations « indigènes ». L'idée d'indépendance des colonies, de leur capacité à se gouverner elles-mêmes, n'est évoquée que du bout des lèvres.

C'est dans ce contexte que Jean Rous participe, en 1946, au lancement de la revue *Franç-tireur* qui prend clairement position contre la guerre d'Indochine et en faveur de son indépendance. Deux ans plus tard, il cofonde avec le britannique Fenner Brockaway²³ le Congrès des peuples contre

¹⁷ Julien MEIMON, « Se découvrir militant. Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983) », *Politix*, 2005, vol. 2, n° 70, pp. 113-134.

¹⁸ Voir par exemple Malika EL KORSO, « La lutte de libération nationale algérienne à travers deux hebdomadaires catholiques métropolitains: Témoignage Chrétien et la France Catholique (1954-1958) », *Revue d'histoire maghrébine*, 1996, vol. 23, n° 83-84, pp. 545-560 ; Claude LIAUZU, *Histoire de l'anticolonialisme en France. Du XVI^e siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 204.

¹⁹ Jean Rous est membre de la commission permanente, organe exécutif et décisionnel de la FMVJ, dès 1959. Voir *Cités Unies*, 1959, n° 13-14, p. 25.

²⁰ Section française de l'internationale ouvrière.

²¹ Benjamin STORA, « La gauche et les minorités anticoloniales devant les divisions du nationalisme algérien, (1954-1958) », in Jean-Pierre RIOUX (dir.), *La Guerre d'Algérie et les Français*, Paris, Fayard, 1990, pp. 63-78.

²² Claude LIAUZU, *Histoire de l'anticolonialisme en France. Du XVI^e siècle à nos jours*, op. cit. Voir en particulier le chapitre 5.

²³ Député britannique travailliste (1950-1964) et militant anticolonialiste.

l'impérialisme – dont il sera secrétaire général jusqu'en 1958 – avec l'ambition de fédérer, en dehors des deux blocs, les mouvements anti-impérialistes. On y retrouve ainsi des organisations nationalistes comme l'Istiqlal marocain, le Néo-Destour d'Habib Bourguiba ou encore le Mouvement pour le Triomphe des Libertés Démocratiques algérien²⁴. Autant de formations que Jean Rous soutient activement dans son action à la SFIO puis au PSA et PSU dans leurs combats pour l'indépendance²⁵. En 1955, il fait partie avec Léopold Sédar Senghor²⁶ des rares français invités à la Conférence de Bandung, qui symbolise un moment important dans l'entrée de l'Afrique et de l'Asie émancipées (ou en cours d'émancipation) sur la scène internationale²⁷. Pour la première fois, les pays décolonisés, mais aussi certains mouvements indépendantistes comme le FLN algérien, se rencontraient sans la médiation des puissances coloniales pour affirmer une ambition commune de généralisation de l'indépendance et de non-alignement dans la guerre froide. Pour le philosophe sénégalais Souleymane Bachir Diagne, le temps où « l'euphémisation du monde allait de soi, Bandung l'a effacé. Il faut préciser que ce n'est pas que le monde ne s'euphémise pas. C'est qu'il s'indianise aussi bien, et se sinise, il s'africanise aussi... bref, il se créolise »²⁸.

C'est donc Jean Rous qui, en avril 1960, fait pénétrer ces questions au sein de la FMVJ dans un éditorial de la revue *Cités Unies*, intitulé « Coexistence et diplomatie des peuples », dans lequel il fustige les « attardés de la guerre froide [et les] nostalgiques des formules colonialistes ou paternalistes »²⁹. Il y rappelle que, lors de récents débats parlementaires, « une coalition formée par les dirigeants de la SFIO et les adversaires d'une politique libérale en Algérie et en Afrique s'est formée pour obtenir de l'Assemblée et du Sénat la suppression des crédits destinés à la Fédération mondiale des villes jumelées »³⁰. C'est que quelques mois plus tôt, en janvier, Gaston Defferre avait en effet demandé cette suppression au motif principal que la FMVJ recevait des financements venant d'Union Soviétique³¹. Jean Rous critique cette vision des relations Est-Ouest, trop mécanique selon lui, du fait qu'elle interdirait purement et simplement les relations, même culturelles, entre les deux blocs. Surtout, il regrette que cette focale centrée sur la Guerre froide ne risque d'empêcher l'extension du principe des jumelages aux pays d'Afrique et d'Asie. Pour lui,

²⁴ Claude LIAUZU, *Histoire de l'anticolonialisme en France. Du XVI^e siècle à nos jours*, op. cit., p. 204.

²⁵ Pierre CHEVALIER, *Jean Rous (1908-1985) : une vie pour le socialisme et la décolonisation*, op. cit., pp. 766-847.

²⁶ Senghor est alors député du Sénégal à l'Assemblée Nationale française et Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil dans le gouvernement d'Edgar Faure.

²⁷ Marc MICHEL, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, op. cit., pp. 157-161.

²⁸ Souleymane Bachir DIAGNE, « Pour un universel vraiment universel », in Achille MBEMBE et Felwine SARR (dir.), *Ecrire l'Afrique-Monde*, Dakar, Jimsaan, 2017, pp. 71-78.

²⁹ Jean ROUS, « Coexistence et diplomatie des peuples », *Cités Unies*, 1960, n° 16, pp. 1-2.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Cécile CHOMBARD-GAUDIN, « Pour une histoire des villes et communes jumelées », op. cit., p. 62.

l'avenir du jumelage, instrument de cette « diplomatie des peuples », est au Sud, et en particulier en la personne du président tunisien et artisan de l'indépendance, dont il est proche³². Il écrit en effet :

« Au contraire de cette attitude étreinée et basée sur l'esprit de discrimination, l'homme d'Etat qui, tout en étant un des meilleurs combattants de la démocratie, a le mieux réalisé le sens profond du jumelage est le président Habib Bourguiba qui entend le donner en exemple au monde comme méthode moderne et révolutionnaire des relations culturelles entre les peuples. Tel est le sens du grand Congrès mondial projeté à Monastir en 1961. Il n'est pas douteux que cette initiative contribuera à une meilleure pénétration entre les peuples. En même temps, elle comportera une leçon d'objectivité, de justice et d'égalité pour ceux qui n'ont point encore compris ou compris à moitié le sens profond de la révolution du XXe siècle, avec l'émancipation de l'Afrique et de l'Asie. »³³

Nous reviendrons par la suite sur le congrès mentionné, qui n'aura lieu qu'en 1966. Le renouveau des relations entre la France, l'Afrique et l'Asie, chantier majeur des années 1960, s'invite donc au cœur de la FMVJ. De fait, c'est principalement vers l'Afrique francophone que les efforts vont se tourner. Pour le secrétaire général du mouvement, l'universitaire français Jean-Maurice Chevallier, il s'agit de proposer une alternative à un continent placé devant un choix crucial : « Ou bien suivre ceux qui, considérant déjà les communes françaises comme d'éternelles mineures, chercheront à plus forte raison à enfermer les villes africaines dans un cadre politique qui aura l'agrément – d'ailleurs louvoyant – de l'administration métropolitaine ; ou bien adopter le cadre apolitique qui est le nôtre et participer de plain-pied et en partenaires majeurs à la vie internationale »³⁴. Décolonisation, libertés communales : même combat. La critique de l'Etat français, centralisateur et colonialiste, est explicite : il ne pourra offrir aux acteurs africains, villes en tête, de réelles perspectives d'émancipation.

L'entrée des villes africaines : un projet d'Etats

La présence des représentants africains au sein de la FMVJ et de ses instances décisionnelles est alors très marginale. En 1959, parmi les 42 membres de la commission permanente, on en dénombre seulement un (Mahmoud Gaouch, conseiller municipal de Monastir, dont le maire est Habib Bourguiba lui-même), contre 30 français, 4 soviétiques, 4 britanniques, un italien, un canadien, un états-unien³⁵. L'Etat sénégalais, indépendant depuis le 4 avril 1960, va alors s'impliquer massivement. Jean Rous est désormais conseiller du président Senghor et cherche avec lui les voies

³² Jean Rous se rapproche des leaders du Néo-Destour – et d'Habib Bourguiba en particulier – dès la fin des années 40, au travers de son action à la SFIO et de la revue *Franc-tireur*. Il soutient ce mouvement indépendantiste dans l'espoir de le voir transformer la Tunisie en un modèle de socialisme démocratique. Voir Pierre CHEVALLIER, *Jean Rous (1908-1985) : une vie pour le socialisme et la décolonisation*, op. cit. p. 817.

³³ Jean ROUS, « Coexistence et diplomatie des peuples », op. cit., p. 2.

³⁴ Jean-Maurice CHEVALLIER, « Notre fédération a trois ans », *Cités Unies*, 1960, n° 17, p. 12.

³⁵ « Les quarante-deux de la Commission Permanente », *Cités Unies*, 1959, n° 13-14, p. 25.

d'un « socialisme africain »³⁶ démocratique, avec l'espoir de faire tache d'huile sur le continent³⁷. Les jumelages en font partie. Il affirme ainsi que « Le succès des jumelages, c'est aussi le succès d'une démocratie d'un type nouveau, la *démocratie de base* (ou diplomatie des peuples). L'Afrique, qui ne peut transplanter sur son terrain l'idée de la démocratie occidentale, la remplace par des méthodes plus directes, et plus personnelles, la palabre, le dialogue »³⁸.

Il accompagne la construction de l'Etat sénégalais autour de deux thématiques principales : la diplomatie (présence dans les institutions internationales, construction d'alliances avec d'autres ex-colonies françaises émancipées...) et la planification économique³⁹. Avec son aide, le ministre de l'Intérieur Valdiodio N'Diaye instaure dès 1960 un comité national de coordination des jumelages (qui deviendra la section sénégalaise de la FMVJ). Trente-quatre communes doivent adhérer à la fédération dans les mois qui suivent⁴⁰. Le 30 mars 1961, la commission permanente de la FMVJ se réunit pour la première fois en Afrique, à Dakar. Parmi les quarante membres, on y retrouve cette fois cinq africains : le Pasteur Adriamanjato (député-maire de Tananarive, république Malgache), M. Boussofara (député-maire de Hammam-Lif, Tunisie), Mahmoud Chaouch, Maurice Guèye (maire honoraire de Rufisque, Sénégal) et Valdiodio N'Diaye⁴¹.

Pour le secrétaire général, Jean-Maurice Chevallier, l'idée centrale qui justifie cet engagement vers l'Afrique semble marquée par la morale et l'émotion, quand il clame dans un éditorial qui relate cette réunion que « nous ne pouvions rester indifférent au problème du sous-développement »⁴². Côté sénégalais, l'approche s'inscrit plus largement dans une perspective d'affirmation politique, économique et culturelle d'un « jeune » Etat indépendant sur la scène internationale. Le président Senghor, chantre de la négritude, affirme dans son discours à la commission permanente : « En tant qu'Africains, le jumelage nous intéresse. D'abord pour nous même, parce qu'il est un moyen de préparer, par des échanges, l'unité culturelle de notre continent et de permettre ensuite, à l'Afrique, d'apporter sa contribution enrichissante à la Civilisation de l'Universel »⁴³. Il faut faire connaître le continent en s'affranchissant définitivement du « rire Banania », comme le rappelle

³⁶ Le « socialisme africain » prôné par Senghor et les élites sénégalaises est centré principalement sur les questions de développement. Incarné et porté par l'Etat, il mobilise la planification économique et sociale notamment pour dépasser (souvent brutalement) les structures locales considérées comme « féodales » et « archaïques » en même temps que les structures coloniales. Voir Momar-Coumba DIOP, « Du « socialisme africain » à la « lutte contre la pauvreté ». La fin des ambitions de développement », in *Le Sénégal face aux défis de la pauvreté. Les oubliés de la croissance*, Paris-Dakar, Cres/Karthala/Crepos, 2008, pp. 323-373.

³⁷ Pierre CHEVALIER, *Jean Rous (1908-1985) : une vie pour le socialisme et la décolonisation*, op. cit., p. 888.

³⁸ *Cités Unies*, 1961, n° 24, p. 18.

³⁹ Pierre CHEVALIER, *Jean Rous (1908-1985) : une vie pour le socialisme et la décolonisation*, op. cit., pp. 847-880.

⁴⁰ *Cités Unies*, 1960, n° 20, p. 14.

⁴¹ « A Dakar sous le signe de la non-discrimination », *Cités Unies*, 1961, n° 22, p. 11.

⁴² Jean-Maurice CHEVALIER, « Qu'apportons-nous en terre d'Afrique ? », *Cités Unies*, 1961, n° 22.

⁴³ « Extrait du discours de Léopold Sédar Senghor devant la commission permanente de la FMVJ, Dakar, 30 mars 1961 », *Cités Unies*, 1961, n° 22, p. 17.

Valdiodio N'Diaye⁴⁴. Pour ce dernier, il s'agit également de promouvoir l'unité africaine, chère à Senghor, qu'il entend concrétiser en annonçant la création d'une Union continentale africaine des villes jumelées⁴⁵. L'ambition est enfin d'affirmer le refus de l'Afrique d'être le théâtre d'affrontement d'autres puissances, qu'il s'agisse de la guerre froide ou des rapports de force entre les anciennes puissances coloniales. Gabriel D'Arboussier, ministre de la Justice sénégalais, invite ainsi la FMVJ à promouvoir deux principes de relations internationales qui ne sont pas sans rappeler la conférence de Bandung : la « reconnaissance de l'indépendance souveraine des Etats existants » et la « non-intervention dans leurs affaires internes »⁴⁶.

Derrière ces considérations diplomatiques et géopolitiques affleure un problème crucial : celui du développement des économies africaines – sénégalaise en particulier – et de sa maîtrise par les nouvelles élites nationales, qui en font un enjeu clef de construction de l'Etat⁴⁷. Un sujet qui, à l'instar d'autres pays africains, va constituer le leitmotiv de son action auprès des Nations unies⁴⁸. La crainte subsiste de voir chez les anciennes métropoles un désir de conserver certaines positions dominantes au travers des politiques de coopération, et chez les Etats-Unis et l'URSS une tendance à transformer l'aide au développement en terrain d'affrontement politique⁴⁹. Les représentants sénégalais voient dans la FMVJ et dans les jumelages un relais, une manière de peser sur les dynamiques de coopération internationale en la matière et d'envisager des alternatives. Dans son discours, Senghor rappelle ainsi que « En tant que pays sous-développé, le jumelage présente pour nous l'avantage de situer les échanges sur le plan d'égalité et de réciprocité, ce qui n'existe point lorsque l'on traite par l'intermédiaire des grands blocs ou des Etats-Nations »⁵⁰. Son ministre de la Justice se fait plus véhément, en pointant du doigt une « aide » des pays occidentaux aux résultats aléatoires, qui ne ferait, selon lui, qu'occulter les grands déséquilibres économiques mondiaux qui pénalisent les pays « sous-développés ». Il affirme en effet lors de la réunion de la FMVJ : « A simple idea which persuades people it is essential to stabilize world prices of raw materials produced by underdeveloped countries would do more for these countries than all the material and financial aid

⁴⁴ Valdiodio N'DIAYE, « Les jumelages et l'Afrique », *Cités Unies*, 1961, n° 22, pp. 1-4.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁶ Gabriel D'ARBOUSSIER, « L'Afrique et la paix mondiale », *Cités Unies*, 1961, n° 22, pp. 5-8.

⁴⁷ Donal Cruise O'BRIEN, Momar-Couma DIOP et Mamadou DIOUF, *La construction de l'Etat au Sénégal*, Paris, Karthala, 2002 ; Kathrin HEITZ, « Décolonisation et construction nationale au Sénégal », *Relations internationales*, 2008, vol. 1, n° 133, pp. 41-52.

⁴⁸ André LEWIN, « Les Africains à l'ONU », *Relations Internationales*, 2006, vol. 4, n° 128, pp. 55-78.

⁴⁹ Ces positions sont argumentées en détail par le ministre sénégalais des affaires étrangères Doudou Thiam. Voir Doudou THIAM, *La politique étrangère des Etats Africains*, Paris, Presses universitaires de France, 1963.

⁵⁰ « Extrait du discours de Léopold Sédar Senghor devant la commission permanente de la FMVJ, Dakar, 30 mars 1961 », *op. cit.*

they receive from other countries – help whose value is often negative – and world prices of raw materials would be reduced »⁵¹.

L'engagement sénégalais dans la FMVJ apparaît dès lors comme un instrument d'affirmation de la « jeune » diplomatie à l'international et de sa vision du développement : ni inféodé à la France, ni otage de l'affrontement Est-Ouest. Diplomatie qui, comme nous le verrons, sera le fer de lance des premières initiatives de la FMVJ auprès des Nations unies. Le ministre des affaires étrangères, Doudou Thiam, devient ainsi le premier président africain de la fédération, élu en 1962 par l'assemblée générale à Coventry⁵². Parmi ses vice-présidents, il compte notamment Charles Assalé (Premier Ministre du Cameroun, maire d'Ebowola) et Sadok Boussofara (député-maire d'Hammam-Lif, Tunisie). Cette présence africaine dans la FMVJ connaît une croissance rapide, allant jusqu'à provoquer l'émoi du bloc communiste en 1964 lors d'une session du Conseil Exécutif à Ljubljana (Yougoslavie), au cours de laquelle, selon un compte-rendu de presse, « les Soviétiques, soutenus par les Tchèques et les Yougoslaves, firent clairement comprendre que l'ère d'un condominium franco-africain dans la direction de la F.M.V.J. était révolue et que le congrès de Varsovie devait mettre fin à un état de choses que le représentant de Ljubljana n'hésita pas à qualifier de " monopole " »⁵³. Après avoir rappelé les subventions accordées à la fédération par le Sénégal, l'Algérie et la Tunisie, un conseiller municipal dakarois reproche en retour aux pays de l'Est de « laisser les pays sous-développés supporter la plus grande partie des charges du mouvement »⁵⁴. Dès les années 1960, l'Afrique francophone s'impose donc dans la FMVJ comme un enjeu central, par le truchement de militants anticolonialistes et d'élites nationales africaines qui souhaitent en faire un instrument de construction des Etats émancipés.

1.2. Peser sur le chantier du développement : assistance technique et jumelage-coopération

Comment donner corps à ces ambitions de renouveau des relations entre pays « développés » et « sous-développés », que la FMVJ appelle de ses vœux ? Les efforts, nous allons le voir, vont graviter autour du champ du développement, et plus précisément de l'assistance technique. En nous intéressant à la FMVJ et à son plaidoyer en faveur d'une réforme du développement, nous nous inscrivons ici dans une histoire critique du développement, qui a insisté sur les racines coloniales de ce champ d'interventions mais a aussi cherché à explorer les alternatives, les voix dissonantes qui se sont manifestées avant de se voir progressivement marginaliser dans les arènes

⁵¹ Gabriel D'ARBOUSSIER, « L'Afrique et la paix mondiale », *op. cit.*, p. 7.

⁵² *Cités Unies*, 1962, n° 29-30, p. 2.

⁵³ « Affrontement Est-Ouest au Conseil exécutif de la Fédération mondiale des villes jumelées », *Le Monde*, 5 mai 1964.

⁵⁴ *Ibid.*

internationales. Dans les années 1940 et 1950, le développement émerge en effet comme un nouveau champ de savoirs et de pratiques qui, dans la foulée des décolonisations, ont pour vocation d'accompagner le « rattrapage » économique des pays du « tiers-monde », identifiés comme « sous-développés » par rapport aux sociétés occidentales⁵⁵. L'apparition de ce nouveau credo de la coopération internationale a fait l'objet de nombreux travaux d'histoire, situant régulièrement son invention entre guerre froide et décolonisations⁵⁶. Dès 1949 les Etats-Unis, chantres de la « modernisation », font ainsi de la conversion à l'économie de marché des pays d'Afrique, d'Asie, mais aussi d'Amérique latine, un vecteur d'endiguement de la progression soviétique⁵⁷. En Europe, les anciennes métropoles utilisent une partie des nouveaux dispositifs publics « d'aide au développement » pour maintenir des positions de force dans les anciennes colonies⁵⁸.

Cette aide concerne la plupart du temps des financements de projets d'infrastructures, sous forme de prêts et de dons, mais comporte également des volets dits d'assistance technique, c'est-à-dire de transferts de savoirs et de compétences sur des sujets concrets comme la planification économique, le génie civil... Cette assistance est en général opérée par des experts européens ou nord-américains dépêchés auprès des Etats « sous-développés », qui peuvent y occuper directement des responsabilités dans des structures publiques, être en position de conseil ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage, organiser des formations. En France par exemple, le ministère de la Coopération et le ministère de la Construction et des Travaux publics créent en 1959 le Secrétariat des missions d'urbanisme et d'Habitat (SMUH), dont la mission consiste à coordonner l'intervention des professionnels français dans les études d'urbanisme en Afrique. Il soutient ainsi la conception de nombreux schémas d'aménagement jusque dans les années 1980 et accompagne la formation des responsables techniques africains⁵⁹. Selon son ancien délégué général, « Le premier objectif était d'abord de sauvegarder collectivement le capital intellectuel (réflexions, savoir-faire, réalisations) qui avait été accumulé en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat et d'architecture pendant la colonisation, et de permettre son explication et sa transmission aux nouveaux maîtres d'ouvrage »⁶⁰. Les Nations unies développent elles aussi des activités d'assistance

⁵⁵ Arturo ESCOBAR, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, op. cit.

⁵⁶ Véronique PLATA-STENGER, « Introduction », *Relations Internationales*, 2019, vol. 1, n° 177, pp. 3-13.

⁵⁷ Odd WESTAD, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our Times*, New York, Cambridge University Press, 2011.

⁵⁸ Sur les origines du développement et ses racines impériales, voir notamment Gilbert RIST, *Le Développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Science Po, 2007 ; Uma KOTHARI (dir.), *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*, Londres, Zed Books, 2019.

⁵⁹ Clément ORILLARD, « La figure du schéma directeur à l'étranger. La diffusion d'un modèle français ? », in Loïc VADELORGE et Samuel RIPOLL (dir.), *La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat*, Paris, Ministère de la Transition écologique et solidaire / Revue Pour Mémoire (HS n°26), 2019, pp. 162-168.

⁶⁰ Michel GERARD, « Urbanisme et décolonisation : des expériences françaises », in Loïc VADELORGE et Samuel RIPOLL (dir.), *La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat*, Paris, Ministère de la Transition écologique et solidaire / Revue Pour Mémoire (HS n°26), 2019, pp. 170-175.

technique qui apparaissent plus neutres et plus « acceptables » aux yeux de nombreux gouvernements des « Suds », bien que d'un volume sans commune mesure avec l'aide bilatérale⁶¹.

Le jumelage-coopération : une forme d'assistance technique à faire reconnaître auprès des Nations unies

La FMVJ ambitionne quant à elle de développer une forme alternative d'accompagnement technique, fondé sur la rencontre directe entre villes, en promouvant un idéal de « réciprocité » qui permette de passer « de l'assistance technique à la coopération »⁶². Pour son délégué général, Jean-Marie Bressand, il faut ainsi mobiliser les villes européennes qui « ayant déjà fait la preuve de leur ouverture d'esprit et s'étant pour ainsi dire éduquées par leurs propres jumelages [peuvent] par-delà toute discrimination raciale, étendre ces jumelages à des villes de pays moins développés »⁶³. Mais contrairement aux jumelages intra-européens, souvent concentrés sur des échanges culturels ou sportifs, il s'agit cette fois d'inviter à des coopérations plus techniques, concernant par exemple la formation des cadres municipaux⁶⁴. Parmi les premiers jumelages de ce type, on trouve le cas de Thiès (Sénégal) et de Villefranche-de-Rouergue (Aveyron). Le maire de cette dernière, radical de gauche, qualifie l'initiative de « jumelage coopération » : le projet consiste à créer dans la commune française, au sein d'un lieu mis à disposition par la municipalité, un « Centre international de coopération et de formation de cadres moyens », dédié aux questions agricoles, sociales, administratives et industrielles⁶⁵. Il accueillerait des stagiaires de la région mais prendrait aussi en charge la venue et la formation d'habitants de Thiès. L'intérêt pour la coopération économique se retrouve également dans le jumelage entre Millau (Aveyron) et Louga (Sénégal), deux villes qui, ayant en commun l'artisanat du cuir, espèrent développer leurs filières respectives par des échanges de matières premières et des rencontres techniques entre pairs.

Ces nouveaux jumelages, encore balbutiants, sont à l'ordre du jour du Congrès mondial de la fédération à Coventry, en 1962. L'ambassadeur du Sénégal à Paris, André Guillaibert, y présente un rapport intitulé « Le jumelage comme moyen de coopération entre villes des pays modernes et villes des pays sous-développés »⁶⁶. Il y rappelle que si les villes africaines ont besoin d'aide, elles ne demandent pas la charité et exigent d'être traitées en partenaires égales. Le Sénégal connaît selon lui une phase de « modernisation » au travers de ses plans de développement de l'agriculture,

⁶¹ David WEBSTER, « Development Advisors in a Time of Cold War and Decolonization: The UN Technical Assistance Administration, 1950-1959 », *Journal of global history*, 2011, vol. 6, n° 2, pp. 249-272.

⁶² Jean-Marie BRESSAND, « Les tâches des rassemblements africains », *Cités Unies*, n° 20, p. 6.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Robert FABRE, « Le jumelage coopération », *Cités Unies*, 1962, n° 27.

⁶⁶ André GUILLABERT, « Cooperation between cities of modern countries and cities of under-developed countries », *Cités Unies*, 1962, n° 29-30, pp. 8-12.

susceptibles d'intéresser des régions françaises qui, comme le Rouergue, rencontrent aussi de sérieuses lacunes en la matière. Le diplomate ne cache pas son désir de faire de ces formes de jumelages un des champs d'expérimentation d'un « socialisme africain » dans un continent qui « sur le plan politique [...] a affirmé sa personnalité... [et doit] dans les années à venir affirmer sa personnalité économique, dans la perspective de résoudre ses propres problèmes »⁶⁷.

La FMVJ entend désormais massifier cette forme de coopération⁶⁸. C'est ce chantier qui va constituer l'axe principal de son plaidoyer auprès des institutions internationales, par le truchement des diplomates sénégalais. L'assistance technique des Nations unies bénéficie à leurs yeux d'une image de relative neutralité et ne suscite pas la même méfiance que celle des Etats occidentaux et des soviétiques. Mais les sommes mises en jeu, bien maigres en comparaison de l'aide bilatérale, sont souvent pointées du doigt⁶⁹. L'objectif général consiste ainsi à faire reconnaître le jumelage comme moyen de coopération technique auprès des Nations unies. Membre de l'Unesco depuis le 10 novembre 1960, le Sénégal y dépose dès le 18 du même mois un projet de résolution, invitant l'institution à étudier la question des jumelages et à envisager de possibles soutiens à la FMVJ pour intensifier son « aide en faveur des pays sous-développés »⁷⁰. S'il loue l'existence des organisations internationales, le diplomate affirme que leur action se doit d'être relayée sur le terrain par des acteurs locaux, car en effet, « les premiers pas ont été faits en vue de jumeler des villes de pays inégalement développés, substituant ainsi à « l'assistance technique » traditionnelle une solidarité agissante à la base »⁷¹. Son successeur, l'ambassadeur Thomas Diop, réitère la demande en 1962 au nom du gouvernement du Sénégal en priant le secrétaire général « d'appuyer de toute [son] autorité la requête qu'il [lui] adresse présentement, tendant à la *constitution d'un Fonds d'Investissement de 1.000.000 \$ au bénéfice des Villes Jumelées, et destiné à étoffer les services techniques de la fédération mondiale des villes jumelées et de ses filiales, notamment l'Union continentale africaine des Villes jumelées* »⁷². Pour Jean Rous, la question clef n'est ainsi plus de s'opposer frontalement à la coopération internationale des Etats, mais bien de savoir « comment le jumelage entre communes peut être un précieux adjuvant de l'aide aux pays dits sous-développés, que cette aide ait un caractère international ou bilatéral »⁷³. Autrement dit, pour mieux influencer sur la coopération internationale, il faut faire de la FMVJ un

⁶⁷ *Ibid.*, p. 11. Traduction de l'auteur.

⁶⁸ Doudou Thiam et Jean-Marie Bressand espèrent en 1965 mettre en œuvre jusqu'à cent jumelages coopération à court terme. Voir Doudou THIAM et Jean-Marie BRESSAND, « Nouveau plan de coopération », *Cités Unies*, 1965, n° 42-43, pp. 9-16.

⁶⁹ Doudou THIAM, *La politique étrangère des Etats Africains*, op. cit., p. 133.

⁷⁰ Lettre du chef de délégation du Sénégal au secrétaire général de l'Unesco, retranscrite dans *Cités Unies*, 1961, n° 20, p. 10.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² « Extraits de la lettre de l'ambassadeur Thomas Diop au secrétaire général de l'Unesco », *Cités Unies*, 1962, n° 28, p. 8. En italique dans le texte.

⁷³ Jean ROUS, « L'assistance technique et le rôle des jumelages », *Cités Unies*, 1962, n° 26, p. 30.

opérateur des programmes internationaux d'assistance technique, éligible aux financements bilatéraux et multilatéraux.

Dans les années 1960-1970, les tentatives de ce genre – demandant notamment la constitution d'un fonds international à destination des jumelages-coopération – se succèdent tant auprès de l'Assemblée générale des Nations unies que de l'Unesco. Elles resteront lettre morte, ou recevront au mieux de courtoises réponses annonçant que les institutions ne manqueront pas d'étudier la question⁷⁴. Il faudrait explorer plus avant les archives onusiennes pour mieux saisir les ressorts de ces échecs. Mais nous pouvons néanmoins avancer deux hypothèses. La première consiste à relever que les demandes, aussi bien relayées soient-elles (via des ambassadeurs africains ou des responsables politiques français) se font systématiquement directement auprès du Secrétaire-Général ou du président de l'Assemblée Générale. La FMVJ n'entretient en revanche pratiquement aucun lien avec le personnel « technique » (chefs de projet, experts, ...) de ces institutions, chargé concrètement de la mise en œuvre des programmes, de la publication des appels d'offre, etc. Elle semble ainsi peu au fait des procédures de l'organisation, de ses priorités du moment, et, en somme, peu intégrée à ses réseaux. En second lieu, soulignons que le plaidoyer de la FMVJ s'appuie sur des réalisations concrètes qui demeurent relativement minces. En 1969, seuls 59 jumelages-coopérations sont recensés. Ils associent exclusivement des villes d'Afrique francophone avec des villes françaises (32), du bloc soviétique (14) et quelques villes italiennes, belges, et de RFA⁷⁵. Le contenu technique de ces coopérations, de même que la réciprocité des échanges qui devait en faire l'originalité, sont en général difficiles à discerner. A l'image du jumelage Loudun-Ouagadougou, les actions sont d'abord d'ordre culturel (organisation d'expositions sur la culture de la Haute-Volta, vente de produits voltaïques...), assorties d'une aide humanitaire basique (envoi de médicaments, de fournitures scolaires...) ⁷⁶. En 1982, le constat est similaire. Le contenu de la centaine de jumelages-coopération, majoritairement franco-africains, semble n'avoir que peu évolué. La participation des bailleurs internationaux est toujours espérée, hormis quelques subventions ponctuelles du ministère français de la Coopération⁷⁷. Il était probablement difficile, avec ce bilan, de prétendre gérer des projets d'assistance technique d'envergure financés par les organismes internationaux.

⁷⁴ « Fédération Mondiale des Villes Jumelées », Archives des Nations Unies, Fonds Kurt Waldheim, S-0972-0013-02-00001.

⁷⁵ *Cités Unies*, 1969, n° 57-58, p. 33.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 29-33.

⁷⁷ « Le jumelage-coopération, composante d'une nouvelle stratégie de développement », *Cités Unies*, 1982, n° 108.

L'émergence des préoccupations urbanistiques : le maire, l'expert et le plan

Malgré ces tergiversations, les débats sur l'assistance technique et les jumelages-coopération ouvrent la voie à des réflexions plus spécialisées. On voit ainsi apparaître les premiers débats sur l'urbanisme et l'administration des municipalités, au sein d'une FMVJ principalement focalisée sur le plaidoyer politique et sur des jumelages-coopération au contenu fort généraliste. Le président tunisien et maire de Monastir, Habib Bourguiba, organise en 1966 dans sa ville le premier congrès de la fédération consacré aux « problèmes de l'urbanisme et [au] rôle des élus locaux »⁷⁸. Il entend ouvrir un dialogue technique entre les « cités modernes » et les « cités en voie de développement ». L'urbanisme apparaît à ses yeux comme un sujet permettant de dépasser les jumelages traditionnels pour aller vers des « jumelages-coopération qui laissent des traces concrètes et durables ». Le congrès de Monastir signe ainsi l'entrée des urbanistes et responsables de services techniques municipaux dans les débats de la FMVJ. Ils sont majoritairement français, et préconisent quelques règles d'ordre général en matière d'urbanisme et de planification, empreintes de savoirs, de techniques et de débats propres à la France d'alors. André Gutton, Architecte des bâtiments civils et palais nationaux, dans une conférence aux accents de cours magistral, insiste sur le rôle fondamental du maire, tenant du pouvoir politique, qui doit jouer le rôle de responsable et de pilote de tout urbanisme⁷⁹. L'idée peut paraître étonnante, si l'on rappelle que dans la France de cette époque, l'Etat conserve l'essentiel des compétences en matière de planification et d'aménagement urbain, ne laissant souvent aux élus locaux qu'un rôle subalterne. Les municipalités tunisiennes ne disposent quant à elles de pratiquement aucune marge de manœuvre politique, technique ou financière. Mais cette approche est en cohérence avec la ligne politique de la FMVJ, qui a fait de la promotion des libertés communales un cheval de bataille. De fait, les urbanistes français qui interviendront dans les débats de la fédération se révéleront souvent de fervents avocats de l'autonomie municipale⁸⁰.

Les savoirs techniques sont également au cœur du congrès de Monastir, et se révèlent encore une fois très influencés par les conceptions françaises et par les débats qui agitent alors l'hexagone. La notion de « programmation urbaine », définie comme « l'ensemble des documents fixant les orientations d'aménagement à engager, concernant le développement et l'organisation social, économique et culturelle du territoire », fait l'objet d'un groupe de travail. Il est présidé par les

⁷⁸ *Cités Unies*, 1966, n° 48, p. 2.

⁷⁹ André GUTTON, « Les rôles respectifs des élus et des techniciens de l'urbanisme », *Cités Unies*, 1966, n° 48, pp. 5-8.

⁸⁰ Voir par exemple Marcel GARDINIER, « Les maires et l'urbanisme », *Cités Unies*, 1971, n° 67, p. 15. Il affirme que « la tendance pour les Etats à tout centraliser et à tout diriger par ses services administratifs plus ou moins techniques, et pour les citoyens à tout demander à l'Etat tout en renâclant à lui en donner les moyens, arrête le dynamisme individuel, supprime la responsabilité, alourdit la marche des projets et finalement aboutit à des réalisations qui ne satisfont personne. Ceux qui sont vraiment aptes à résoudre une grande partie des problèmes d'urbanisme sont les maires, assistés de leurs conseils municipaux ».

français René Monory (sénateur-maire de Loudun), Jean Turc (maire d'Angers), Roland Bechmann (association Aménagement et Nature) et par Ahmed Nourredine, ministre tunisien des Travaux publics et maire de Sousse⁸¹. Ils promeuvent notamment la création « d'agences d'urbanisme », un concept qui renvoie à la création de centres locaux d'études urbaines pluridisciplinaires (ingénieurs, sociologues, géographes...), et dont l'application en France commence à faire des émules⁸². Les congressistes rassemblés à Monastir écoutent également des interventions de responsables tunisiens et sénégalais, venus présenter leurs politiques publiques de planification urbaine et des cas concrets de schémas d'aménagement à Tunis et Saint-Louis.

Ces rencontres marquent ainsi le premier moment de mise en débat des savoirs « techniques » d'urbanisme, posés comme un enjeu de coopération pour le développement. L'urbaniste, le diagnostic urbain et le plan d'aménagement font leur entrée dans les arènes de la FMVJ. Il faut néanmoins attendre le début des années 1970 et l'engagement dans la fédération de l'urbaniste français André Chaudières pour voir expérimenter de nouvelles initiatives. Les colonnes de la revue *Cités Unies* accueillent désormais régulièrement sous sa direction un dossier « Des villes pour les hommes », espace de présentations d'initiatives urbanistiques locales et de résumés des actions de la fédération dans ce domaine. Il coordonne également, avec le conseiller d'Etat Max Querrien, un numéro spécial de *Cités Unies* à l'occasion de la 1^{ère} Conférence des Nations unies sur l'environnement à laquelle il a participé à Stockholm en juin 1972⁸³. On voit ainsi émerger un projet de « Centre mondial d'informations techniques et d'urbanisme » qui doit voir le jour à Sofia, animé par André Chaudières, avec pour vocation de favoriser les échanges de savoirs entre municipalité face aux problèmes posés par « l'explosion urbaine » des « pays en développement »⁸⁴. La FMVJ envisage de lancer des stages « Equipements et gestion communale » pour ses membres. Concernant la concrétisation de ces multiples projets, les archives restent en revanche bien silencieuses. La seule initiative qui donnera lieu à des échanges réguliers se trouvera en Méditerranée, avec le lancement à Beyrouth, en 1973, d'une Conférence des villes de la Méditerranée contre la pollution⁸⁵.

Dans les années 1960 et 1970, le gouvernement des villes en Afrique commence ainsi à faire l'objet de premiers échanges au sein de la FMVJ, sans pour autant prendre une forme vraiment structurée, ni faire l'objet de réelles traductions en termes de projets concrets. De fait, l'entrée de

⁸¹ [CSL STYLE ERROR: reference with no printed form.].

⁸² Frédéric SAUNIER, « Société rouennaise d'études urbaines et Société d'études urbaines de la région du Havre, la création des premières agences d'urbanisme entre hasard et nécessité », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement [en ligne]*, 2007, n° 2, pp. 18-30.

⁸³ *Cités Unies*, 1972, Dossier n°3 : L'Homme et son environnement, Hors série.

⁸⁴ *Cités Unies*, 1971, n° 67, p. 16.

⁸⁵ Nous reviendrons plus précisément sur ce chantier dans le chapitre 3.

l'Afrique dans la FMVJ est en grande partie portée par des acteurs nationaux et s'insère plutôt dans des logiques de réforme de l'Etat et de relations internationales, plus précisément de construction « socialiste » d'Etats récemment décolonisés. Les municipalités y sont soumises à la tutelle stricte du pouvoir central et ne disposent que d'une faible capacité d'action⁸⁶. Les jumelages-coopération, peu nombreux et au contenu essentiellement humanitaire, sont mis au service de ce projet. Les années 1980 marquent à ce titre une véritable rupture. Géographique, d'abord, car les regards se tournent désormais vers une Amérique latine en pleine démocratisation. L'Afrique reste un partenaire important de coopération, mais les espoirs originels d'y édifier des modèles de « socialisme démocratique » semblent s'estomper derrière les crispations autoritaires et autocratiques de nombreux régimes. Jean Rous prend ainsi ses distances avec les gouvernements Senghor et Bourguiba dès les années 1970. La centralisation du pouvoir s'y renforce et en 1990, le secrétaire général de la FMVJ regrette explicitement le manque d'ouverture des Etats africains sur la question de l'autonomie locale⁸⁷. Le discours politique mobilisant la démocratie et la promotion de la paix sur le continent se concentre de fait dans les années 1980 sur la lutte contre l'apartheid. Il culmine en 1986 avec la tenue d'un des plus grands forums que la fédération aie organisé, sur l'île de Gorée : la nuit contre l'apartheid⁸⁸.

2. L'Amérique latine, laboratoire de la démocratisation municipale

La FMVJ se transforme profondément pendant les années 1980 et devient, à l'aune des transitions démocratiques qui agitent l'Amérique latine, le lieu d'élaboration d'une réforme du gouvernement des villes, pensée comme un élément central de la démocratisation du monde. Nous proposons de la nommer « démocratisation municipale » : il s'agit autant de démocratiser l'action publique locale que de repenser le rôle de la municipalité dans un Etat démocratique. En un mot, il faut affirmer la ville, la municipalité, comme une échelle à part entière de tout processus de démocratisation, au même titre que l'Etat et le niveau national. La FMVJ, réseau de militants concentrés essentiellement sur un plaidoyer politique international, se tourne progressivement également vers des enjeux urbains plus techniques, dans le but d'accompagner concrètement des majorités municipales de gauche qui reprennent le pouvoir dans un continent longtemps dominé

⁸⁶ Voir par exemple Sylvie JAGLIN et Alain DUBRESON, *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993 ; Ibrahima TOURE, « Autonomie et démocratie locale en Afrique. Une illustration par le cas du Sénégal », *Revue internationale des sciences administratives*, 2012, vol. 4, n° 78, pp. 809-826 ; Souhaïl BELHADJ, *Décentraliser dans la Tunisie post-autoritaire: L'émergence d'un pouvoir local face aux limites imposées par le consensus sécuritaire*, Working Paper., The Center on Conflict, Development and Peace building, 2018.

⁸⁷ Hubert LESIRE-OGREL, « Quelques réflexions sur l'autonomie locale », *Cités Unies*, 1990, n° 138, pp. 20-22.

⁸⁸ Cet événement rassemble près de 3000 participants et fait intervenir principalement des militants anti-apartheid, des écrivains, des artistes. Voir « Numéro Spécial Dakar », *Cités Unies*, 1986, n° 123.

par des dictatures militaires. Ce mouvement, porté par des hommes politiques et par des techniciens, s'inscrit dans un regain d'intérêt de forces de gauche françaises et espagnoles pour l'Amérique latine, qui y voient un laboratoire du renouveau de la social-démocratie.

2.1. Pierre Mauroy et la réforme de la FMVJ : réseaux partisans et « socialisme du quotidien »

Pour saisir ce tournant, il est essentiel de revenir d'abord sur la trajectoire de celui qui en fut en grande partie à l'origine : le socialiste français Pierre Mauroy. L'analyse de son parcours permet dans un premier temps d'éclairer son approche, de saisir les réseaux dans lesquels il s'insère et sa vision de la coopération internationale. Nous revenons dans un second temps sur son accession à la présidence de la FMVJ (1984-1992) et sur le projet qu'il entend développer dans ce cadre.

Sa carrière politique, qui s'étend de l'avant-guerre jusqu'au début des années 2010, recouvre quantité de responsabilités locales et nationales, ainsi qu'une projection à l'international qui culmine avec la présidence de l'Internationale Socialiste⁸⁹. Son engagement comme élu local (maire de Lille de 1973 à 1995) et comme acteur clef des réformes de décentralisation figurent parmi les aspects les plus emblématiques de sa carrière⁹⁰. C'est en effet lui qui, en tant que Premier Ministre (1981-1984), coordonnera cette réforme phare du gouvernement socialiste, préparée depuis longtemps au sein du parti et engagée dès son arrivée au pouvoir⁹¹. Cette réforme se fonde sur trois promesses : l'approfondissement démocratique, le développement local, et la reconnaissance des identités régionales⁹². Le goût de Pierre Mauroy pour les relations internationales et les réseaux d'amitié est

⁸⁹ Pierre Mauroy (1928-2013). Repères biographiques.

Niveau International

1984-1992 : Président de la FMVJ

1992-1999 : Président de l'Internationale Socialiste

Parti socialiste

1963-1969 : membre du comité directeur de la SFIO

1971 : Prépare le congrès d'Epinay avec François Mitterrand, dont il devient le n°2 au Parti Socialiste

1988-1992 : 1er Secrétaire du PS

Niveau local

1973-1995 : Maire de Lille

1974-1981 : Président de l'Etablissement public régional du Nord-Pas-de-Calais

1989-2008 : Président de la Communauté urbaine de Lille Métropole

Niveau national

1973-1981 puis 1986-1992 : député du Nord

1981-1984 : Premier ministre

1992-2011 : Sénateur du Nord

⁹⁰ Jérôme DUPUIS et Maryvonne PREVOT, *Pierre Mauroy, passeur d'avenirs ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2020.

⁹¹ La loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est promulguée le 2 mars 1982. Sur la gauche et la décentralisation, voir Edmond PRETECEILLE, « Crise hégémonique et restructuration territoriale de l'État. La gauche et la décentralisation en France », *Revue internationale d'action communautaire*, 1985, vol. 13, n° 53, pp. 49-60.

⁹² Xavier DESJARDINS et Philippe ESTEBE, « La décentralisation : comment faire revivre le projet émancipateur ? », *Revue d'économie financière*, 2018, vol. 4, n° 132, pp. 21-37.

également notoire⁹³. Nous allons voir que son arrivée à la présidence de la FMVJ s'inscrit dans la continuité d'une pratique de longue date de la coopération internationale, à la fois technique et partisane.

L'engagement de Pierre Mauroy à l'international remonte aux années 1940. Il s'engage dans la constitution d'un réseau international dès ses années de militantisme dans l'immédiat après-guerre, au sein des Jeunesses socialistes de la SFIO, dont il devient secrétaire général en 1950. Il effectue de nombreux voyages qui lui permettent de rencontrer des maires et des chefs d'Etats, comme Ernst Reuters (maire social-démocrate de Berlin de 1948 à 1953) ou Habib Bourguiba. A partir de 1954, le drame algérien divise profondément la gauche française. La SFIO se retrouve écartelée entre le courant majoritaire incarné notamment par son secrétaire général, Guy Mollet, et un courant, plus jeune, plus radicalement anticolonialiste et partisan d'un dialogue avec le FLN pour conduire à l'Indépendance⁹⁴. Confrontation qui conduira une partie des cadres à faire sécession pour fonder le Parti Socialiste Autonome, en 1958. Pierre Mauroy, partisan de l'Indépendance et opposé à Guy Mollet, reste néanmoins à la SFIO où il se retrouve un temps marginalisé⁹⁵.

Son action à la tête de la fédération Léo Lagrange⁹⁶, qu'il crée en 1951, est aussi marquée par le développement de réseaux internationaux, en particulier en Afrique. C'est dans ce cadre qu'il rencontre Michel Thauvin, qui le suivra jusque dans les années 1990 au gré de ses pérégrinations politiques, plus particulièrement sur les questions internationales. Michel Thauvin est en effet directeur du département international de la fédération Léo Lagrange entre 1966 et 1974, date à laquelle il devient permanent du parti socialiste, adjoint au secrétaire chargé de l'international, Robert Pontillon⁹⁷. Il est ensuite chargé de mission international au cabinet du Premier Ministre entre 1981 et 1984 puis permanent de la FMVJ jusqu'en 1988, pour suivre ensuite à nouveau Pierre Mauroy au Parti Socialiste lorsque ce dernier en devient 1^{er} secrétaire. Il accompagne enfin l'ancien Premier Ministre dans la création de la fondation Jean Jaurès dans laquelle il travaillera jusqu'en 2009. Il est également élu à différentes reprises, en particulier adjoint au maire puis conseiller

⁹³ Jérôme DUPUIS et Maryvonne PREVOT, *Pierre Mauroy, passeur d'avenirs ?*, *op. cit.*, voir le chapitre 4.

⁹⁴ Benjamin STORA, « La gauche et les minorités anticoloniales devant les divisions du nationalisme algérien, (1954-1958) », *op. cit.*

⁹⁵ Thibault TELLIER, « Entretien avec Pierre Mauroy », réalisé le 25/09/2009 à Lille, *Fonds d'archives orales du ministère de la Transition écologique et solidaire*, *Collection Décentralisation*.

⁹⁶ Association d'éducation populaire, animée principalement par des socialistes, qui intervient dans les champs de la jeunesse, de la culture et de la formation professionnelle.

⁹⁷ Proche de Pierre Mauroy (dont il sera le conseiller international et défense à Matignon) Robert Pontillon est alors maire de Suresnes (1965-1983) et sénateur des Hauts-de-Seine (1977-1992). Il occupera des fonctions sur l'international à la SFIO puis le poste de secrétaire chargé de l'international du Parti Socialiste (1971-1979) au lendemain du congrès d'Epinay, remplacé ensuite par Lionel Jospin (1979-1981).

municipal de Suresnes (1983-2001), conseiller régional d'Ile de France (1983-2001) et député (1991-1993).

Les coopérations internationales de la fédération Léo Lagrange constituent autant un outil d'éducation populaire qu'un mode de constitution d'un réseau politique international, notamment en Afrique, comme le résume Michel Thauvin :

« Il y avait aussi beaucoup d'africains [dans les projets de coopération de la fédération Léo Lagrange] : sénégalais, ivoiriens, Ile Maurice... Ce sont des gens qu'on a retrouvé après à des postes à responsabilité dans leur pays. Je suis très ami avec quelqu'un qui est devenu premier ministre sénégalais et est maintenant président de l'Assemblée Nationale Sénégalaise. Idem en Côte d'Ivoire. Ça ne veut pas dire non plus que les gens qu'on recevait étaient seulement des membres des gouvernements que la France avait mis en place. Il y avait aussi des opposants. En Côte d'Ivoire, c'étaient des opposants à Félix Houphouët-Boigny. L'international ça marche comme ça. Ce sont des réseaux de sympathie. »⁹⁸

Ces « réseaux de sympathie » permettent donc de tisser une toile de connaissances et d'affinités politiques parmi les jeunes activistes et responsables africains, d'identifier et d'accompagner ceux qui, dans un futur proche, pourraient se retrouver en position d'influence. Ils se structurent sur la base d'action concrètes qui visent notamment à apporter aux partenaires des compétences techniques, par exemple dans le domaine des médias :

« Les stages qu'on faisait avec les africains à Dieppe, c'était l'organisation des radio-clubs. Il y avait l'OCORA, Office de Coopération des Radios Africaines, une dépendance de l'ORTF. On était dans des pays où seul 10% de la population savait lire, donc le journal n'était pas un outil d'information ou de pédagogie. Mais tout le monde écoute la radio. Donc avec cinquante ou soixante jeunes africains, on faisait des stages de connaissance technique de la radio : comment faire une émission et la monter, comment faire des interviews ? On donnait des outils, sans faire le service après-vente. Certains sont devenus de bons journalistes. Ça, c'était la dimension politique. »⁹⁹

Aux yeux de Pierre Mauroy, coopération technique et coopération politique se révèlent profondément imbriquées. Si la matrice du projet politique international de la fédération Léo Lagrange apparaît clairement sociale-démocrate, elle reste néanmoins indépendante du parti socialiste, ce qui suscitera régulièrement des tensions avec ses responsables¹⁰⁰. Pour Michel Thauvin, c'est une caractéristique essentielle de l'approche de l'action politique de son mentor : « Dans le fonds, Pierre Mauroy a eu une grande idée avec la fédération Léo Lagrange, d'un outil proche du parti [socialiste], mais légèrement en dehors, avec des prises sur le terrain

⁹⁸ Entretien avec Michel Thauvin, Lyon, 29/01/2018.

⁹⁹ Entretien avec Michel Thauvin, Lyon, 29/01/2018.

¹⁰⁰ Antoine BLANCA, « Pierre Mauroy, l'iconoclaste tranquille », *Institut Pierre Mauroy*, 8 septembre 2015, URL complète en biblio.

différentes. Et il l'a déclinée toute sa vie. C'était le socialisme du quotidien. Le verbe ne suffit pas, il faut réaliser »¹⁰¹. Une approche à la fois politique et technique qui n'est pas sans rappeler le principe des fondations politiques allemandes, qui inspirèrent beaucoup Pierre Mauroy¹⁰². Nous verrons que son engagement dans la FMVJ s'inscrit bien dans cette approche. Au sortir de Matignon, cette organisation inter-municipale lui offre un moyen d'approfondir ses réseaux internationaux, et lui servira de point d'appui lorsqu'il sera élu à la présidence de l'Internationale Socialiste (IS) en 1992¹⁰³.

En septembre 1983, Pierre Mauroy, alors Premier Ministre et maire de Lille, est élu président-délégué de la FMVJ à l'occasion du 29^e Conseil International de la fédération, qu'il accueille dans sa commune à l'hôtel de ville. Il rassemble près de 250 délégués issus de 32 pays. Dans l'introduction d'un numéro « Spécial Lille » de la revue *Cités Unies*, il explicite son appréciation de la fédération : l'implication des villes à l'international constitue selon lui « un progrès irréversible »¹⁰⁴. Il y affirme son intérêt prononcé pour la coopération avec l'Afrique, en écrivant que « c'est sans 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 »¹⁰⁵. Il insiste l'année suivante en affirmant que « Les jumelages entre pays européens ont symbolisé un moment important de cette démarche [de rapprochement des peuples]. Nous devons maintenant porter nos regards plus avant et plus loin. Vers l'Afrique, l'Amérique et le monde arabe déjà brillamment représentés au sein des Cités Unies. Mais aussi vers cette immense Asie en plein bouleversement »¹⁰⁶. Pierre Mauroy s'inscrit ainsi dans la continuité du tropisme africain initié par la FMVJ dans les années 60, qu'il entend étendre à l'ensemble du « tiers-monde » en pleine émergence, dont il loue le « fantastique mouvement de décolonisation »¹⁰⁷. Mais il entend également dépasser les jumelages « traditionnels » pour des coopérations plus techniques, quand il affirme par exemple que « L'aide internationale paraît lointaine, le geste charitable aléatoire, en revanche, mener à bien un projet commun, apprendre ainsi à se connaître, et à se comprendre, permet d'authentiques mobilisations populaires »¹⁰⁸. Lorsqu'il est élu président de la FMVJ par l'Assemblée Générale de Turin, en 1984, il ouvre ainsi

¹⁰¹ Entretien avec Michel Thauvin, Lyon, 29/01/2018.

¹⁰² Sur les fondations politiques allemandes, nous renvoyons aux travaux de Dorota Dakowska. Voir notamment Dorota DAKOWSKA, *Le pouvoir des fondations. Des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

¹⁰³ Si sa principale tâche fût d'abord d'assurer l'entrée de l'IS dans les pays de l'ex bloc soviétique, il y créa également un « comité élus locaux » chargé notamment de l'accompagnement technique des municipalités engagées dans la transition post-communiste. Voir Fonds Pierre Mauroy, Archives du Parti Socialiste, Fondation Jean Jaurès, FP 443.

¹⁰⁴ Pierre MAUROY, « La ville, les jumelages et la paix », *Cités Unies*, 1983, n° 113, pp. 3-4.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Pierre MAUROY, « Ouverture et pluralisme », *Cités Unies*, 1984, n° 117, p. 1.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Cité dans « Les nouvelles orientations », *Cités Unies*, 1984, n° 117, p. 8.

un vaste chantier de réforme qui touche aux priorités thématiques et géographiques de la fédération, mais également à son organisation et à sa gouvernance¹⁰⁹. Le changement est aussi générationnel. Jean-Marie Bressand, son fondateur et délégué général depuis 1957, démissionne, et Jean Rous, âgé de 84 ans, décède l'année suivante. Le Premier Ministre Pierre Mauroy aura néanmoins le temps de lui attribuer la Légion d'Honneur lors du Conseil International de la FMVJ à Lille, en 1983.

Pour son premier voyage en qualité de président de la fédération, Pierre Mauroy se rend du 9 au 16 décembre 1984 en Amérique Centrale. Au Nicaragua, il affiche au nom de la fédération son soutien aux sandinistes, arrivés vainqueurs des premières élections présidentielles organisées depuis leur prise du pouvoir par la guérilla, en 1979¹¹⁰. C'est la première étape de ce qui, dans la décennie à venir, s'imposera comme l'un des chantiers majeurs de la FMVJ : l'engagement en Amérique latine – alors totalement absente de la fédération – et plus précisément l'accompagnement de mouvements de démocratisation qui agitent le continent.

2.2. Des gauches européennes face à la démocratisation de l'Amérique latine

Cette nouvelle orientation de la FMVJ va cette fois se structurer quasi entièrement autour des enjeux d'aménagement urbain et de politiques publiques locales. L'ambition est d'apporter aux élus et techniciens municipaux des outils pour leur permettre de concrétiser à leur échelle la transition démocratique. C'est là une des dynamiques essentielles qui vont contribuer à formaliser la démocratisation municipale au cœur de l'agenda de la FMVJ. En effet, selon un ancien secrétaire général adjoint de la fédération :

« 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. C'est devenu assez fort mais il fallait aussi donner du grain à moudre. [...] Ce tournant-là est intéressant parce qu'il a obligé à mener des actions concrètes »¹¹¹

Avant d'approfondir ce lien structurant entre « sauvegarde de la démocratie et du développement » et « actions concrètes », il nous faut mieux saisir qui sont les acteurs de ces connexions urbaines latino-européennes, pour apprécier les différentes dimensions du projet politique dont ils se révèlent les porteurs. L'Amérique du Sud, comme changement de cap géographique et politique, est porté principalement par les responsables français de la FMVJ ainsi que par des acteurs municipaux barcelonais. Au-delà de la seule question des villes et de leurs coopérations, il émerge dans une dynamique de renouveau des relations entre des forces sociale-

¹⁰⁹ « Une nouvelle étape », *Cités Unies*, 1984, n° 117.

¹¹⁰ « Le réseau des Cités Unies se développe en Amérique Centrale », *Cités Unies*, 1984, n° 117, p. 16.

¹¹¹ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

démocrates européennes et leurs homologues latino-américaines, alors en lutte pour la démocratisation de leurs pays.

L'Amérique latine des années 1970 est en effet traversée par des violences militaires et des luttes révolutionnaires dans un contexte de guerre froide. L'arrivée au pouvoir de Fidel Castro et la crise de Cuba crispent Washington qui considère depuis longtemps la région comme sa chasse gardée. Les Etats-Unis, afin d'endiguer la « menace communiste », soutiennent des dictatures militaires au Brésil, suite au coup d'Etat de 1964, en Uruguay et au Chili (1973) et en Argentine (1976). Dans les années 1980, les juntes, affaiblies par des crises économiques, délégitimées par des guerres et des systèmes de répression qui renforcent l'opposition, prennent l'initiative de libéraliser les régimes et de confier le pouvoir aux civils¹¹². Ainsi, « Telle une vague submergeant tout le continent, la démocratie s'installe dans treize pays d'Amérique latine entre 1979 et 1990, n'épargnant guerre que Cuba et le Mexique »¹¹³. La question de l'autonomie locale, du rôle des municipalités, s'invite, elle aussi, dans les débats latino-américains. Dans ce contexte, plusieurs pays commencent à encourager l'action internationale des collectivités locales¹¹⁴.

Le tropisme latino-américain des socialistes français

L'Etat français entretient historiquement peu de relations diplomatiques et économiques avec cette région¹¹⁵. En revanche, le parti socialiste (PS), unifié autour de François Mitterrand depuis le congrès d'Epinay (1971), va l'ériger en enjeu central. Il apparaît comme un laboratoire d'expériences politiques de gauche démocratique, à la fois anti-impérialiste et hors du giron communiste soviétique¹¹⁶. Entre 1971 et 1981, il représente la seconde destination principale des voyages du premier secrétaire, loin derrière l'Europe, certes, mais devant l'Afrique (le « pré carré » de la coopération française) et l'Asie¹¹⁷. Différents éléments alimentent cette préoccupation nouvelle¹¹⁸. L'intérêt pour le régime castriste, d'abord, considéré comme un modèle de lutte contre l'impérialisme américain tout en restant en dehors de la sphère soviétique. L'arrivée de Salvador Allende au pouvoir au Chili (1970), par voie constitutionnelle, a également un impact important sur un PS qui voit dans cette expérience un modèle d'union de la gauche, intéressant pour sa propre

¹¹² Olivier DABENE, *L'Amérique Latine à l'époque contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2011. Voir en particulier le chapitre 6.

¹¹³ *Ibid.*, p. 183.

¹¹⁴ Sergio ALBUJAR, « Décentralisation et action extérieure des autorités locales et régionales en Amérique du Sud : vers une diplomatie territoriale ? », *Relations Internationales*, 2019, vol. 3, n° 179, pp. 25-39.

¹¹⁵ Voir par exemple Maurice VAÏSSE, *De Gaulle et l'Amérique Latine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

¹¹⁶ Matthieu TROUVE, « Le Parti socialiste français et l'Amérique latine (1971-1981) », *Fondation Jean Jaurès*, 2019, URL complète en biblio.

¹¹⁷ Judith BONNIN, *Les voyages de François Mitterrand*, Presses Universitaires de Rennes., Rennes, 2014, p. 244.

¹¹⁸ Matthieu TROUVE, « Le Parti socialiste français et l'Amérique latine (1971-1981) », *op. cit.*

famille politique¹¹⁹. Avec le retour des dictatures militaires, l'Amérique latine devient pour le PS, puis pour le gouvernement de François Mitterrand, élu président de la république en 1981, un enjeu de promotion de la démocratie et des droits de l'homme¹²⁰. Ces dimensions prendront une certaine ampleur dans la diplomatie française, en particulier en termes de relations politiques (comme la visite de François Mitterrand au Brésil en 1985 pour saluer le retour à la démocratie) ou culturelles et scientifiques. Mais cette approche volontariste ne s'incarnera finalement pas dans des initiatives diplomatiques ou économiques de grande ampleur. Les ambitions « tiers-mondistes » des débuts sont rapidement rattrapées par le problème de la dette colossale contractée par l'Amérique latine¹²¹.

Dans les décennies 1970 et 1980, le « tropisme » latino-américain du PS puis du gouvernement socialiste est en grande partie alimenté par des militants et intellectuels spécialistes de la région, qui contribuent à « la constitution d'une science sur l'Amérique latine, fruit de travaux journalistiques internes mais aussi d'enquêtes, de rapports, d'études statistiques et économiques, de réflexions politiques et philosophiques »¹²². Si le plus célèbre reste probablement Régis Debray¹²³, il faut également mentionner Antoine Blanca, qui jouera un rôle important dans l'établissement de contacts en Amérique latine, tant pour le gouvernement français que pour la FMVJ¹²⁴. Espagnol de naissance, il est issu d'une famille républicaine exilée après la victoire de Franco dans la guerre civile (1936-1939). Il succède à Pierre Mauroy comme secrétaire général de la fédération Léo Lagrange (1966-1977) et développe en parallèle une intense production d'analyses et de notes sur l'Amérique latine à destination du Parti Socialiste. Il devient son conseiller à Matignon en 1981, avant d'être nommé ambassadeur itinérant pour l'Amérique latine (1982), puis ambassadeur en Argentine (1984-1988).

Pour les socialistes français, l'Amérique du Sud des années 70 et 80 apparaît donc comme un laboratoire d'expérimentations politiques démocratiques qu'il faut analyser autant qu'il faut les accompagner. Un attrait partagé par de nombreux partis de gauche européens. Ainsi, l'Internationale Socialiste va dans les années 80 développer massivement ses contacts sur le

¹¹⁹ En 1973, le renversement et l'assassinat d'Allende sera d'ailleurs une occasion de rapprochement des différentes forces de gauche françaises : on verra notamment défiler côte à côte François Mitterrand (Parti socialiste), Michel Rocard (Parti socialiste unifié), Robert Fabre (Mouvement des radicaux de gauche) et Georges Marchais (Parti communiste).

¹²⁰ Jean MENDELSON, « François Mitterrand et le soutien à la démocratie et aux droits de l'homme », *Le genre humain*, 2017, vol. 1, n° 58, pp. 87-101.

¹²¹ Matthieu TROUVE, « À la recherche d'une grande politique latino-américaine. Le voyage de François Mitterrand au Brésil et en Colombie (14-20 octobre 1985) », *Le genre humain*, 2017, vol. 1, n° 58, pp. 117-137.

¹²² Matthieu TROUVE, « Le Parti socialiste français et l'Amérique latine (1971-1981) », *op. cit.*

¹²³ Philosophe, écrivain et militant né en 1940. Il s'engage notamment dans la révolution cubaine avec « Che » Guevara et dans différentes luttes en Amérique du Sud (Bolivie, Chili, Nicaragua...). Entre 1981 et 1985, il est chargé de mission pour les relations internationales auprès du président François Mitterrand.

¹²⁴ Entretien avec Michel Thauvin, Lyon, 29/01/2018.

continent avec toutes les forces qui se réclament d'un programme démocratique¹²⁵. A un niveau plus local, la gauche barcelonaise va elle aussi jouer un rôle majeur dans l'engagement de la FMVJ.

Démocratie et décentralisation : la gauche catalane et l'Amérique latine

20 novembre 1975. *Espagnoles. Franco... ha muerto*. C'est avec ces mots, la gorge serrée, que le président du gouvernement annonce à la télévision nationale le décès du dictateur. Soutenu par le roi Juan Carlos, Adolfo Suarez, ancien secrétaire général du *Movimiento Nacional*, tenant d'un franquisme modéré, ouvre un processus politique et institutionnel de démocratisation. Une première vague de réformes autorise les partis politiques et prépare les élections d'une assemblée constituante en 1977, qui sera remportée par son parti de centre-droit, l'Union du centre démocratique, composée de libéraux et d'anciens franquistes. Une nouvelle constitution est adoptée en 1978. Elle fait de la décentralisation, et surtout de l'autonomie régionale, l'une de ses clefs de voûte, en réponse notamment aux poussées nationalistes basques et catalanes, qui avaient su fédérer les oppositions à la dictature¹²⁶. En quelques années, l'Espagne devient une démocratie stable, membre de l'Union européenne¹²⁷. L'expérience ibérique s'impose rapidement comme un « modèle » de transition démocratique réussie, promu à l'international et porteur d'enseignements pour des pays en voie de démocratisation, d'abord en Amérique latine puis en URSS¹²⁸. Les premières élections municipales ont lieu en 1979 et marquent l'entrée des villes espagnoles dans les réseaux internationaux. Le maire socialiste de Madrid, Enrique Tierno Galván, un ancien militant antifranquiste, est élu président de la FMVJ en 1981. La municipalité de Barcelone, remportée par le Parti socialiste catalan mené par Narcís Serra, y adhère également. C'est pendant les mandats de Pasqual Maragall (1982-1997) que la ville étoffe réellement son action internationale, avec un intérêt prononcé pour l'Amérique latine, dans laquelle elle s'imposera rapidement comme un modèle de démocratie locale¹²⁹. Nous proposons dans la suite d'introduire le personnage qui en fut l'artisan principal.

¹²⁵ Guillaume DEVIN, *L'Internationale socialiste : histoire et sociologie du socialisme international (1945-1990)*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993, pp. 125 et suivantes.

¹²⁶ William GENIEYS, « Les élites périphériques espagnoles face au changement de régime : Le processus d'institutionnalisation de l'Etat autonome », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 4, pp. 650-680.

¹²⁷ Aussi importantes soient-elles, ces quelques étapes ne sauraient synthétiser à elles seules la transition démocratique espagnole, au risque de la résumer à une « simple » forme d'ingénierie politique portée par les élites. Parmi les nombreux travaux consacrés à cette question, qui traitent du rôle des partis politiques, des changements générationnels, des syndicats... nous renvoyons à Thierry MAURICE, *La transition démocratique. L'Espagne et ses ruses mémorielles*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013 ; Francisco CAMPUZANO, *La transition espagnole entre réforme et rupture (1975-1986)*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.

¹²⁸ Bénédicte BAZZANA, « Le « modèle » espagnol de transition vers la démocratie à l'épreuve de la chute du mur de Berlin », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1999, vol. 30, n° 1, pp. 105-138.

¹²⁹ Sébastien VELUT et Silvia ROBIN, « Latin american municipalities in transnational networks », in Pierre-Yves SAUNIER et Shane EWEN (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 153-171.

Jordi Borja naît à Barcelone dans une famille catalaniste de gauche. Etudiant, il rejoint au début des années 1960 le parti communiste clandestin. Contraint de quitter l'Espagne, il s'exile à Paris en 1962 et reprend des études de sociologie, de géographie et d'urbanisme. De retour à Barcelone en 1968, il travaille dans les services municipaux et enseigne la sociologie urbaine à l'université. Il continue à militer clandestinement avec les communistes et s'engage activement dans les associations de quartiers, autorisées depuis 1965 par le gouvernement pour centraliser les aspirations des habitants d'un quartier concernant leur cadre de vie. Ces *asociaciones de vecinos* vont devenir le creuset d'une opposition politique (militants, professionnels, intellectuels...) qui va faire de la question urbaine un enjeu clef de lutte contre le régime franquiste¹³⁰. Jordi Borja rappelle en effet avoir « fait partie du noyau de militants qui ont développé dans un sens politique, au moment du combat démocratique, le mouvement de quartiers, les associations de quartiers. C'est à ce moment que j'ai appris le plus sur ces questions [urbaines] »¹³¹. A partir de 1975, il rejoint les cadres du Parti socialiste unifié de Catalogne (PSUC, communiste) comme spécialiste des questions d'urbanisme et de décentralisation. Tenant d'une ligne modérée, il est élu au conseil municipal de Barcelone en 1983, présidé par Pasqual Maragall (Parti des socialistes de Catalogne, social-démocrate), où il s'occupe des questions de décentralisation et de participation citoyenne. Entre 1987 et 1990 il est directeur exécutif de l'Aire métropolitaine, avant de rejoindre à nouveau la mairie où il devient, jusqu'en 1995, responsable d'un nouveau département : les relations internationales. En parallèle de ses engagements politiques et administratifs, il conservera toute sa vie des activités d'enseignement, de recherche et d'expertise, notamment auprès d'organisations internationales.

Jordi Borja s'implique en effet dès les années 1970 dans des activités internationales selon une dynamique qui lie recherche et militantisme. Il noue des relations avec des intellectuels et des activistes latino-américains au travers de réseaux transnationaux comme le *Regional and urban planning Commission of the latin american council of social sciences*, et enseigne un temps à l'Université Catholique Pontificale de Santiago, où il sera témoin du renversement de Salvador Allende¹³². La ville latino-américaine, son fonctionnement, son rôle dans le développement, son gouvernement, sont des objets déjà bien explorés par les sciences sociales. La sociologie urbaine s'y développe, notamment dans le Chili d'Allende, sous l'impulsion de chercheurs comme Manuel Castells (un autre catalan en exil), qui ouvrent une critique marxiste de la planification centralisée et

¹³⁰ Voir notamment Céline VAZ, « De la crise du logement à la question urbaine. Le régime franquiste et les conditions de vie urbaines », *Vingtième Siècle*, 2015, vol. 3, n° 127, pp. 179-195 ; Céline VAZ, « Les mobilisations d'associations de quartiers à Madrid à la fin du franquisme. L'exemple du secteur d'Orcasitas », in Isabelle BACKOUCHE, Nicolas LYON-CAEN, Nathalie MONTEL, Valérie THEIS, Loïc VADELORGE et Charlotte VORMS (dir.), *La ville est à nous! Aménagement urbain et mobilisations sociales depuis le Moyen-Âge*, Editions de la Sorbonne., France.

¹³¹ Entretien avec Jordi Borja, réalisé par Renaud Payre, Barcelone, 29/01/2008.

¹³² Guillermo JAJAMOVICH, « Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires' Puerto Madero », *Iberoamericana*, 2016, vol. 16, n° 62, p. 117.

technocratique¹³³. Dans ce contexte, les premières publications de Jordi Borja portent sur les mouvements sociaux urbains et les associations de quartiers en Espagne et en Amérique du Sud¹³⁴. Dans les années 1980, il participe au renouveau des études urbaines latines en s'intéressant au rôle des villes face au retour de la démocratie et à la décentralisation¹³⁵.

L'autonomie locale apparaît à ses yeux comme un garant de la démocratie, des libertés individuelles et de l'équité sociale, face à un Etat discrédité par des années d'autoritarisme centralisateur et néolibéral. Il partage ses vues avec la CEPAL (Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine), un organe régional des Nations unies chargé de l'assistance technique dans les domaines de la planification économique et des politiques sociales (formation des fonctionnaires, envoi d'experts internationaux...). Dans un rapport publié en 1987, il propose une analyse marxiste des processus de décentralisation. Il précise la distinction fondamentale à opérer, selon lui, entre une démocratie « formelle et centralisée » et une démocratie « participative et décentralisée »¹³⁶. L'Etat central, associé à la bureaucratie et à la technocratie, renverrait à une forme « d'expropriation politique des classes populaires »¹³⁷. A contrario, « La décentralisation apparaît consubstantielle à la démocratie, au processus de démocratisation de l'Etat, c'est-à-dire : a) Renforcement du champ des droits et des libertés ; b) inclusion progressive des secteurs exclus ou marginaux dans les institutions représentatives ; c) renforcement du contrôle et de la participation populaire dans les institutions publiques »¹³⁸. En interrogeant des expériences européennes récentes (Espagne, France, Portugal...), il propose de dégager quelques éléments essentiels dans la mise en œuvre concrète de la décentralisation, concernant par exemple l'organisation territoriale, la réforme administrative, mais aussi l'organisation des partis politiques ou la gestion des services publics.

A la demande de Maragall, il s'appuie sur ses contacts pour développer les relations de la mairie de Barcelone à l'étranger, notamment parce que la candidature pour accueillir les Jeux Olympiques de 1992 prend de l'ampleur et nécessite des appuis internationaux¹³⁹. Le conseiller municipal s'implique alors activement dans la FMVJ, en contribuant à la préparation et à

¹³³ Adrian GORELIK, « La production de la « ville latino-américaine » », *Problèmes d'Amérique Latine*, 2018, vol. 3, n° 110, pp. 17-37.

¹³⁴ Voir Jordi BORJA, *Movimientos sociales urbanos*, Ediciones SIAP/Planteos., Buenos Aires, 1975 ; Jordi BORJA, *Qué son las asociaciones de vecinos*, Editorial la Gaya Ciencia., Barcelona, 1976.

¹³⁵ Jordi BORJA, Fernando CALDERON, Maria GROSSI et Susana PENALVA (dir.), *Decentralización y democracia. Gobiernos locales en America Latina*, Santiago de Chile, CLACSO / SUR / CEUMT-Barcelona, 1989.

¹³⁶ Jordi BORJA, *Dimensiones teoricas. Problemas y perspectivas de la decentralización del estado*, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación economica y social. Naciones Unidas / CEPAL - Consejo regional de planificación, 1987.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 35.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 39.

¹³⁹ Entretien avec Jordi Borja, réalisé par Renaud Payre, Barcelone, 29/01/2008.

l'organisation de nombreux événements. En 1986, il parvient à détacher une jeune géographe catalane au siège de la fédération, à Paris¹⁴⁰. Les transitions démocratiques latino-américaines préoccupent particulièrement les élus barcelonais. Pasqual Maragall se rend ainsi dans le Chili du général Pinochet (1973-1990) en juillet 1988, au sein d'une délégation d'une quarantaine de maires européens conduite par Pierre Mauroy. Ils répondent à l'appel de Carmen Frei¹⁴¹, qui organise des « Rencontres internationales sur la démocratie municipale ». Elle y rassemble des anciens maires chiliens, élus avant le coup d'Etat puis écartés au profit de fonctionnaires nommés par la junte. Maragall, mais aussi quelques élus argentins, y présentent leurs expériences de la transition démocratique au niveau local. Ils vont ensuite à la rencontre de maires pinochistes, mais aussi de responsables des *Cenpros* (Centre de promotion sociale), présentés comme des « municipalités sauvages », assez proches des *asociaciones de vecinos* espagnoles, qui organisent une forme d'action sociale locale en même temps qu'elles coagulent des opposants à la dictature¹⁴².

2.3. Approfondir la démocratisation à l'échelle municipale

L'Amérique latine attire donc les espoirs d'une partie de la gauche européenne. Le continent pourrait se transformer en laboratoire de la social-démocratie et faire la démonstration que celle-ci n'est pas l'apanage de l'occident. Des élus locaux et des militants français et espagnols, gravitant autour de la FMVJ, développent en ce sens de nouveaux réseaux dans la perspective de promouvoir le mouvement de démocratisation au niveau local. Ce nouvel horizon géographique et politique s'accompagne d'une autre transformation tout aussi importante au sein de la FMVJ, à laquelle nous allons nous intéresser : elle entend désormais compléter son plaidoyer politique en réformant la nature de ses coopérations, qui doivent s'orienter désormais vers des actions techniques de soutien aux majorités municipales latino-américaines qui reprennent le pouvoir après les dictatures. Le gouvernement des villes devient un objet de savoirs et de coopérations à part entière, qui dessinent les contours d'un projet de démocratisation municipale. Au lendemain de la chute du mur de Berlin, celui-ci s'impose comme le principal horizon politique du mouvement municipal transnational.

La production des savoirs de démocratisation municipale

L'Argentine va constituer un premier laboratoire et une vitrine des nouvelles pratiques de la FMVJ en matière d'accompagnement des mouvements de démocratisation. Le pays est frappé depuis plusieurs décennies par une instabilité politique chronique, oscillant entre tentatives démocratiques et dictatures militaires (1966-1973 puis 1976-1983). La junte qui prend le pouvoir

¹⁴⁰ Entretien avec Antonia Sabartès, Barcelone, 10/04/2017.

¹⁴¹ Conseillère municipale (Parti chrétien-démocrate) de Santiago avant la dictature et opposante au régime militaire.

¹⁴² François DESCAMPS, « Le Non des maires », *Cités Unies*, 1988, n° 132, pp. 5-6.

en 1976, d'inspiration nationale-catholique, soutenue par le gouvernement américain, réprime systématiquement l'opposition dans une « guerre sale » qui provoquera plus de 30.000 morts et disparus. Face à une crise économique persistante, et suite à sa défaite dans la guerre des Malouines (1982), la junte, affaiblie, prépare la tenue d'élections générales pour constituer les nouvelles autorités législatives et exécutives. Le candidat social-démocrate de l'Union Civique Radicale (UCR), Raúl Alfonsín, devient ainsi président de la République en 1983 à la suite d'un scrutin qui marque un rejet clair de l'ancien régime militaire¹⁴³. Le Premier Ministre Pierre Mauroy vient représenter la France à Buenos Aires lors de sa prise de fonction.

Il y retourne un an plus tard en tant que président de la FMVJ qui organise son premier colloque en Amérique latine, à Cordoba (12-14 décembre 1985), à l'invitation du maire UCR Ramon Mestre. Il est cette fois accompagné par le nouveau secrétaire général de l'association, Hubert Lesire-Ogrel, qui dispose déjà de réseaux dans le continent. Il a effectué l'essentiel de sa carrière dans les mouvements syndicaux proches du parti socialiste, d'abord à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) puis à la Confédération française démocratique du travail (CFDT), dont il sera membre du bureau national et de la commission exécutive (1973-1981). Il a été à cette période l'un des artisans de la coopération avec des mouvements syndicaux sud-américains d'opposition, en particulier au Chili et au Brésil où il a effectué plusieurs missions, parfois dans la clandestinité, afin d'apporter un soutien matériel et intellectuel¹⁴⁴.

Le colloque de Cordoba, qui rassemble près de 180 délégués municipaux, issus de 19 pays, se structure autour de trois thématiques : les possibilités de coopération intercommunale entre l'Amérique latine et l'Europe ; la formation des cadres municipaux, dans l'optique de consolider le pouvoir local ; les conséquences de l'urbanisation, notamment sur la jeunesse¹⁴⁵. Dans un article de compte-rendu intitulé « Enraciner la démocratie », la rédactrice en chef de *Cités Unies* souligne que « les préoccupations des responsables argentins quant à la jeunesse et à la fragilité de leur démocratie furent omniprésentes »¹⁴⁶. Jordi Borja, qui a participé à l'organisation, 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 »¹⁴⁷. La ville, le niveau local, apparaissent

¹⁴³ Waldo ANSALDI, « Autour de la re-légitimation de la classe politique argentine », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2006, vol. 1, n° 81, pp. 21-25.

¹⁴⁴ Claude ROCCATI, « La CFDT et le mouvement syndical brésilien : origine et développement d'une expérience de solidarité internationale », *Cahier des Amériques Latines*, 2016, n° 83, pp. 151-170.

¹⁴⁵ « Le premier colloque des Cités Unies en Amérique Latine », *Cités Unies*, 1985, n° 120, p. 23.

¹⁴⁶ Cité dans Michèle GAYRAL, « Enraciner la démocratie », *Cités Unies*, 1985, n° 121, p. 13.

¹⁴⁷ *Ibid.*

ainsi clairement comme des composantes essentielles de la démocratisation d'un pays, qu'il s'agit de prendre en compte, car « on ne souhaite pas seulement construire une démocratie formelle d'assemblées délibérantes, et on veut éviter la manipulation et le paternalisme, compagnons de l'apathie populaire »¹⁴⁸. Un changement de régime, incarné par un arsenal de réformes politiques et institutionnelles, ne saurait ainsi résumer la démocratisation d'une société. Mais cela implique de donner aux nouveaux responsables locaux des compétences et savoir-faire concrets leur permettant d'opérationnaliser ces aspirations à une démocratisation locale, à la fois garante populaire et complément de la démocratisation nationale. Les congressistes de Cordoba identifient dans ce sens quelques axes à approfondir : l'institution d'une forme de stabilité des fonctionnaires municipaux, la formation des responsables locaux, et plus largement une réflexion sur la manière de renforcer l'attractivité de la « chose municipale » auprès des élites intellectuelles et politiques latino-américaines.

Des colloques semblables se multiplient dans les années suivantes. Mais l'élaboration de savoirs sur le gouvernement des villes s'appuie également sur d'autres « matériaux ». Certaines expériences locales commencent ainsi à attirer les projecteurs internationaux et à susciter des débats autour des différents modèles de développement urbain. C'est le cas par exemple de Villa El Salvador, une banlieue au sud de Lima (Pérou). Elle est fondée en 1973 suite à l'arrivée massive de migrants pauvres des campagnes, venus s'installer illégalement sur des terrains inoccupés proches de la capitale. Elle obtient un statut de municipalité en 1984 avec un fonctionnement hybride caractérisé par des dispositifs de concertation et de participation citoyenne, relayés par des associations de proximité. En 1987, elle reçoit le titre de « Cité messagère de la paix » décerné par l'Unesco et le prestigieux prix espagnol *Principe de Asturias*. Pour de nombreux observateurs, elle apparaît comme « une expérience réussie de développement communautaire » dans laquelle les habitants auraient réussi à s'organiser eux-mêmes, à aménager, équiper et gérer leur ville¹⁴⁹. Dans les colonnes de *Cités Unies*, on peut lire : « Toute la population [de Villa El Salvador] a été gagnée par un mythe, celui de la ville auto-gestionnaire ; d'où une conception particulière du rôle de l'Etat, complément et non moteur du développement, et l'installation de zones industrielle et rurale motivée par le refus de devenir une ville-dortoir »¹⁵⁰. Le conseil international de la FMVJ s'y réunit en août 1988 et affiche son admiration pour « l'expérience municipale hors du commun réalisée à Villa El Salvador »¹⁵¹. La banlieue péruvienne apparaît ainsi comme un « modèle » d'aménagement

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁹ Voir par exemple Louis FAVREAU, Lucie FRECHETTE, René LACHAPPELLE et Antonio ZAPATA, « Une expérience réussie d'organisation communautaire : Villa el Salvador, Pérou », *Nouvelles pratiques sociales*, 1992, vol. 5, n° 2, pp. 185-198.

¹⁵⁰ « Hommage à Villa El Salvador », *Cités Unies*, 1988, n° 130, p. 8.

¹⁵¹ « Extraits de la résolution du Conseil International de Villa El Salvador », *Cités Unies*, 1988, n° 132, p. 37.

urbain, mais aussi et surtout de « bon gouvernement », qui vient nourrir l'approche prônée par la FMVJ : la municipalité est un espace et un acteur pertinent pour favoriser l'innovation sociale et politique dans une optique de renforcement de la démocratie, complément indispensable de l'action étatique. On vante la capacité des acteurs salvadoriens à s'être dotés d'une « proto-organisation » municipale fondée sur la participation des populations marginalisées qui a fini par être reconnue par l'Etat et a su « démontrer » l'efficacité de ses méthodes.

Enfin, l'Amérique latine apparaît pour la FMVJ comme un terrain d'expérimentation de nouvelles formes de coopérations sur les questions urbaines. Les jumelages avec l'Europe se multiplient pendant les années 1980 à la faveur des transitions politiques. En 1988, on en dénombre ainsi près de 140 avec le seul Nicaragua, dont la teneur généraliste et humanitaire demeure néanmoins très proche des jumelages-coopérations développés avec l'Afrique¹⁵². Mais les initiatives qui mobilisent le plus la FMVJ, qui se retrouvent présentées et débattues dans les colloques et les publications, sont d'une autre nature. Elles prennent une forme plus technique, et surtout directement axée sur des problématiques urbaines et municipales, avec pour ambition d'opérationnaliser le discours de soutien à la démocratie locale. La communauté urbaine de Lyon est ainsi mise à l'honneur lors du congrès mondial de la FMVJ de 1987 en raison de l'accord qu'elle vient de signer avec Cordoba. Présenté comme exemplaire et nouveau dans son genre, celui-ci prévoit une coopération centrée sur la thématique des transports, en mobilisant notamment les experts de l'Agence d'urbanisme lyonnaise¹⁵³. Mais l'initiative la plus importante, de par son ampleur, ses financements et ses partenaires mobilisés, est très certainement le projet *Cindagua*.

Ce projet marque un tournant. Il incarne la nouvelle équation qu'entend porter la FMVJ, qui relie des actions techniques locales à un projet politique de démocratisation. Piloté par la fédération, il est lancé à Montevideo (Uruguay) en 1988 avec une centaine de villes de 19 pays latino-américains¹⁵⁴. Il associe également treize villes européennes (dont Barcelone, Marseille, Lille, Lyon, Bologne...) et des partenaires internationaux notamment français, allemands et espagnols¹⁵⁵. L'objectif : constituer un réseau de villes sur la thématique du service d'eau potable en ville, enjeu problématique dans un continent où près de 65 millions d'habitants ne sont pas connectés à l'eau courante. Le principe est ainsi de favoriser les échanges techniques sur la question de la tarification, des investissements de l'Etat, du rôle des collectivités... Mais pour Jean-Marie Tétart (secrétaire

¹⁵² Voir Michèle GAYRAL, « Un grand élan solidaire », *Cités Unies*, 1988, n° 129, pp. 8-13.

¹⁵³ Susana DELBO, « La FMCU confirma su pragmatismo », *Cités Unies*, 1987, n° 128, pp. 44-45.

¹⁵⁴ Jean-Marie TETART, « Un gran foro para toda America Latina », *Cités Unies*, 1988, n° 132, pp. 8-10.

¹⁵⁵ La Communauté économique européenne, les ministères français de l'Équipement, des Affaires étrangères, et de la Coopération), la GTZ (*Deutsche gesellschaft für technische zusammenarbeit*, agence de coopération allemande), le réseau Métropolis, l'Union des villes capitales ibéroaméricaines, ainsi que des entreprises : Agua de Barcelona, Lyonnaise des eaux, Société des eaux de Marseille, Gaz de France, Siemens.

général adjoint de la FMVJ), son initiateur, il s'agit plus largement de promouvoir une certaine approche du gouvernement des villes :

« Dans Ciudadagua, on a constitué un réseau de cent villes d'Amérique latine sur le thème de l'eau, où on fera discuter ensemble les acteurs de l'eau dans ces villes, au nombre de quatre maximum par ville : le pouvoir politique, avec le maire lui-même lorsque c'est possible, le pouvoir étatique, l'entreprise locale et un représentant d'usagers ou de futurs usagers. C'était assez compliqué car il fallait réunir dans un lieu quatre cent personnes en payant tout pour le faire. Et il fallait que le représentant des usagers ne soit pas un proche du maire. On s'était donc associé à un réseau d'ONG plus ou moins révolutionnaires dans certains pays qui nous désignaient la personne qui devait venir, et il fallait faire accepter le fait que dans ces colloques, le maire se retrouve face à ces activistes. »¹⁵⁶

Le service d'eau potable apparaît ainsi comme une entrée « technique » dans les enjeux de démocratisation, en ce qu'il permet à la FMVJ de susciter un dialogue entre les parties prenantes à l'échelle locale, allant parfois à l'encontre d'habitudes plus autoritaires. La place des usagers apparaît comme un enjeu central et fait l'objet d'un nouveau colloque de Ciudadagua en 1990 à Quito (Equateur), financé par la Communauté économique européenne (CEE) et par quelques villes européennes, qui se rendent également sur place¹⁵⁷. La nature des actions de la FMVJ se trouve ici profondément modifiée. Son activité principale consiste à organiser et animer le réseau, assurer son secrétariat, et aller rechercher des financements internationaux pour le faire fonctionner. Le « renforcement » des membres du réseau se fait par exemple sur la base d'études localisées, qui sont ensuite discutées lors des colloques régionaux. Le ministère français de l'Équipement, dont Jean-Marie Tétart est issu, finance ainsi un diagnostic technique de six métropoles¹⁵⁸. On y apprend par exemple qu'à Buenos Aires, la mauvaise qualité du service provient d'une profonde déconnection entre les logiques d'offre et de demande et appelle à une meilleure intégration des usagers. La tarification se fait depuis longtemps sur la base de la valeur locative des logements et non des volumes consommés, sans dialogue entre l'entreprise publique et les habitants. Les plus pauvres tendent ainsi à développer leur propre accès à l'eau, accentuant de fait la dégradation de la ressource.

Ce type de considérations techniques prend à la fin des années 1980 une ampleur de plus en plus importante dans les débats et les actions de la FMVJ, au-delà de la seule Amérique latine. Elles commencent à prendre un visage structuré et synthétisé derrière le vocable émergent de « gestion

¹⁵⁶ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

¹⁵⁷ « Ciudadagua Andina de Quito », *Cités Unies*, 1990, n° 137.

¹⁵⁸ Michèle GAYRAL, « Six métropoles à l'épreuve de l'eau », *Cités Unies*, 1988, n° 132, pp. 13-17.

urbaine » qui va progressivement s'imposer comme un nouveau leitmotiv, et que nous analyserons plus en détail dans le chapitre suivant.

« L'autonomie locale, moteur d'un nouvel ordre international »

« Aujourd'hui, c'est l'état naturel du monde que de vivre en démocratie ou de marcher vers la liberté »¹⁵⁹. Pierre Mauroy, comme beaucoup d'autres, s'enthousiasme des changements en cours dans le monde. Après l'Amérique latine, le mur de Berlin vient de tomber, l'URSS s'engage dans des réformes de fond avant de se disloquer en 1991. En Afrique du Sud, l'apartheid est sur le point de craquer. La démocratie libérale semble vouée à s'installer partout, une croyance que le politologue Francis Fukuyama popularise avec son concept de « fin de l'histoire » qui s'impose dans le débat public et scientifique¹⁶⁰. Pour la FMVJ, c'est l'occasion de mettre à profit l'expérience acquise en Amérique latine, car en URSS également, « élections législatives et élections locales sont perçues comme deux étapes d'une même démarche et [le] débat sur la place des pouvoirs locaux et leurs compétences y est engagé »¹⁶¹. Le secrétaire général prévoit ainsi une forte augmentation des demandes coopération avec les pays de l'Est sur des thématiques concrètes comme l'autonomie locale (les relations central-local, le financement des municipalités, la gestion des services publics locaux...) et la démocratie locale (l'organisation des élections municipales, la mise sur pied d'associations de quartiers, d'associations de locataires...) ¹⁶². Les missions de prospection et les séminaires s'enchaînent pour évaluer les besoins, trouver des partenaires et identifier des thématiques de travail. Les villes de l'Ouest se précipitent à l'Est¹⁶³. C'est qu'il va falloir former des responsables municipaux qui n'avaient jamais eu de capacités d'investissement, accompagner la répartition des propriétés des parcs de logement, des terrains, des équipements jusqu'alors entièrement détenus par l'Etat. Aux nouveaux responsables politiques municipaux, il faut désormais « apprendre à être pleinement des élus et des politiques »¹⁶⁴. En un mot, aiguiller les communes sur le chemin d'une démocratie libérale.

La mue de la FMVJ en un centre international d'expertise en démocratisation municipale est ainsi actée. En octobre 1990, 700 participants venus de 40 pays viennent commenter les grands bouleversements politiques à Cordoba (Argentine), lors du treizième congrès mondial de la FMVJ. Il est placé sous une bannière ambitieuse et optimiste : « L'autonomie locale, moteur d'un nouvel

¹⁵⁹ « Interview de Pierre Mauroy », *Cités Unies*, 1990, n° 141, p. 1.

¹⁶⁰ Francis FUKUYAMA, *The end of history and the last man*, *op. cit.*

¹⁶¹ FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES - VILLE JUMEELES, *Rapport d'activités de la Fédération mondiale des cités unies - villes jumelées. XIIIe Congrès Mondial, 29-31 octobre, Cordoba* [Rapport], 1990, p. 1.

¹⁶² Hubert LESIRE-OGREL, « Perspectives de collaboration Est-Ouest », *Cités Unies*, 1990, n° 137, pp. 5-7.

¹⁶³ Voir *Cités Unies*, 1990, n° 139.

¹⁶⁴ FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES - VILLE JUMEELES, *Rapport d'activités de la Fédération mondiale des cités unies - villes jumelées. XIIIe Congrès Mondial, 29-31 octobre, Cordoba*, *op. cit.*, p. 6.

ordre international »¹⁶⁵. Ce projet est fondé sur l'approfondissement des démocratisations au niveau municipal, sur la participation citoyenne, et sur l'échange de savoirs entre villes. Car le « carburant » du nouvel ordre est aux yeux de la FMVJ résolument d'ordre technique : il faut favoriser la circulation et la capitalisation de savoirs ayant trait à l'organisation municipale, à l'aménagement des villes, au financement des politiques locales. Le secrétaire général, Hubert Lesire-Ogrel, l'explicite en ces termes : « Notre approche devra être moins globale [...] ce qui ne veut pas dire moins politique, mais liée au plus près à la problématique des cités »¹⁶⁶. Pierre Mauroy est encore plus radical lorsque, de retour de Cordoba, il affirme : « Que proposons-nous aux villes ? D'abord, nous leur donnons une tribune, nous les aidons à faire valoir leurs points de vue face aux égoïsmes des Etats. Mais nous leur offrons aussi une forme de coopération décentralisée et c'est sans doute l'idée la plus novatrice qui ait été traitée au cours de ce congrès [...] Alors, échangeons nos ingénieurs et ayons des projets communs, de ville à ville »¹⁶⁷. A Cordoba, la FMVJ entend ainsi doter la « fin de l'histoire » d'un volet municipal.

Conclusion

La décolonisation et la démocratisation apparaissent comme les deux forces successives qui accompagnent l'entrée des villes du « tiers monde » – principalement d'Afrique francophone et d'Amérique latine – au sein d'un mouvement municipal transnational structuré en Europe de l'Ouest par des militants de gauche. La FMVJ se concentre d'abord sur un plaidoyer international en faveur de l'affirmation des Etats africains indépendants fondée en particulier sur une volonté de réformer les politiques de développement. A cet égard, les jumelages constituent pour les « jeunes » Etats des instruments diplomatiques. Ils se multiplient entre villes européennes et africaines mais se résument en général à des coopérations culturelles dont les impacts demeurent aléatoires. Ce n'est que dans les années 1980, à l'initiative d'élus, techniciens et militants français et espagnols, que la FMVJ s'oriente vers une recherche du « bon » gouvernement des villes dans le sillage des transitions démocratiques américaines. Le développement de nouvelles coopérations techniques concrètes a vocation à appuyer un projet transnational de diffusion de la social-démocratie par les villes, que nous avons qualifié de démocratisation municipale. Les acteurs qui se retrouvent dans les colloques de la FMVJ, dans ses projets, prennent au sérieux le rôle politique de la municipalité dans la démocratisation « réelle » d'un pays. La forme et la pratique quotidienne du gouvernement municipal comptent, au même titre que celles du gouvernement national. Les savoirs échangés à ce

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶⁷ « Interview de Pierre Mauroy », *op. cit.*

sujet renvoient ainsi tant à la participation citoyenne, supposée plus efficace à l'échelle locale, qu'à la gestion décentralisée des services urbains, aux compétences nécessaires aux maires et aux fonctionnaires locaux pour assurer ces fonctions, à la décentralisation de l'Etat...

Les villes du « tiers monde » s'insèrent ainsi dans des mouvements municipaux transnationaux, aussi bien en tant qu'actrices qu'en qualité d'objets de savoirs et de réformes. C'est le premier pilier sur lequel va s'appuyer l'invention de la Méditerranée des villes, qui s'inscrit dans des dynamiques de connexions inter-municipales à l'échelle du bassin, promues en particulier par la FMVJ. Avant de revenir plus précisément sur ce point dans notre troisième chapitre, il nous faut désormais explorer un second pilier relatif à un chantier de réforme au sein des institutions internationales de développement qui, en s'associant notamment à ces mouvements municipaux, élaborent dans les années 1980 de nouvelles politiques et interventions en direction des villes. Au travers de ces interactions, la thématique du « bon » gouvernement des villes s'approfondit et se reconfigure. De nouvelles coopérations voient le jour entre réseaux de villes et organisations multilatérales. L'analyse de ces phénomènes, et plus précisément de l'inscription controversée de la « gestion urbaine » à l'agenda des politiques de développement, est au cœur de notre second chapitre.

Chapitre 2. La gestion urbaine, nouveau chantier de développement

	Developed countries		Developing countries		World total	
	Urban population (millions)	% of total population	Urban population (millions)	% of total population	Urban population (millions)	% of total
1950	447	53.8	287	17.0	734	29.2
1960	571	60.5	460	22.2	1 032	34.2
1970	698	66.6	673	25.4	1 371	37.1
1980	798	70.2	966	29.2	1 764	39.6
1990 (est)	877 (est)	72.5 (est)	1 357 (est)	33.6	2 234	42.6
2000 (est)	950 (est)	74.4 (est)	1 904 (est)	39.3	2 854	46.6
2010 (est)	1 011 (est)	76.0 (est)	2 612 (est)	46.2	3 623	51.8
2020 (est)	1 063 (est)	77.2 (est)	3 425 (est)	53.1	4 488	57.4
2025 (est)	1 087 (est)	77.8 (est)	3 845 (est)	56.5	4 932	60.1

Tableau 1. Population urbaine dans les pays « développés » et « en développement », 1950 et 2025.

Source : United Nations Centre for Human Settlements, *Global Report on Human Settlements*, New York, Oxford University Press, 1987, p. 23.

Dans les années 1980, l'urbanisation du « tiers monde » inquiète, par sa rapidité, son ampleur, son imprévisibilité, et par les risques qu'elle fait courir sur l'environnement et l'économie. Les prévisions démographiques des Nations unies, comme celles rassemblées dans le tableau ci-dessus, se diffusent massivement et laissent présager une explosion urbaine de la planète, dont l'essentiel aura lieu dans les « pays en développement »¹. Après avoir été longtemps considérée par les acteurs du développement comme un phénomène négatif, vecteur de concentration de la pauvreté et d'anarchie, la ville du « tiers monde », en particulier la ville africaine, émerge peu à peu comme une source de développement économique, à condition d'être bien aménagée et bien gouvernée. La notion de « gestion urbaine » (*urban management*) commence à agréger les savoirs permettant d'y parvenir. Elle prend place dans les agendas d'institutions engagées dans la coopération pour le développement, comme la Banque mondiale, le Centre des Nations unies pour les Etablissements Humains (CNUEH), certains ministères européens et nord-américains, la FMVJ... La « collectivité locale », « l'autorité locale », la « municipalité » deviennent autant de termes pour désigner une cible privilégiée des coopérations, puisque c'est d'elles qu'on attend l'avènement d'une « bonne » gestion. Autour de cette thématique vont se tisser des liens, des échanges, et même des programmes communs entre ces différents acteurs. Parmi eux, la création en 1991 du réseau de municipalités Medcités, financé par la Banque mondiale et animé par la FMVJ, incarne une étape essentielle dans l'invention de la Méditerranée des villes. Avant d'y revenir dans le chapitre 3, nous nous consacrons

¹ Pour une analyse critique des projections urbaines et de la manière dont elles ont tendance à déformer notre appréhension de l'urbanisation, voir Neil BRENNER et Christian SCHMID, « The 'Urban Age' in Question », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 3, pp. 731-755.

ici plus généralement à l'analyse de la rencontre entre des mouvements municipaux transnationaux et des institutions internationales de développement. La question qui nous anime est la suivante : comment expliquer l'émergence de la ville, et plus précisément de la municipalité, comme acteur et enjeu des politiques de développement ? Notre enquête va s'attarder sur cette « gestion urbaine » qui s'invite au carrefour de différents réseaux de réformateurs engagés dans des entreprises de formulation de la ville comme enjeu de développement.

Prenant acte de sa mise à l'agenda par certaines organisations multilatérales dans les années 1980, des travaux ont cherché à interroger la manière dont les « modèles » de gestion urbaine ainsi promus impactaient le rôle et les activités des acteurs publics des pays du « Sud », et plus généralement les modalités de la régulation urbaine. En interrogeant la grande diversité des effets locaux de ces programmes, à partir d'études de cas, Sylvie Jaglin et Elisabeth Dorier-Appril soulignent à quel point ceux-ci envisagent désormais un changement profond du gouvernement des villes, dans une perspective néolibérale de privatisation des services urbains et de diminution du rôle de l'Etat². Elles indiquent en effet : « L'idée centrale est qu'au-delà des enjeux techniques ou économiques, les réformes de gestion urbaine touchent au cœur même du pouvoir local (définition du noyau dur de ses fonctions et des lignes de partage avec le secteur privé, autonomie politique dans le choix des subventions croisées et péréquations, structuration du lien avec les citoyens-usagers) et à l'organisation de son territoire (centralisation/décentralisation inframunicipale) »³. Mais la question de la production de ces « modèles » présentés comme universels et stabilisés, des conditions sociales de leur conception et mise en œuvre par les acteurs internationaux, reste ici ouverte.

Nous proposons dans ce chapitre de déconstruire la « gestion urbaine », et d'interroger les modalités de sa formulation comme problème par les acteurs du développement. Son émergence dans les agendas internationaux a fait l'objet de travaux dans le monde anglo-saxon par des chercheurs qui, souvent, gravitaient également en position d'experts autour des institutions internationales, en particulier dans le cadre du Programme de Gestion Urbaine (PGU, lancé en 1986 par la Banque mondiale, le CNUEH et le PNUD). Les chercheurs, mais aussi les consultants ou agents d'organisations internationales, tentent de saisir les origines de cette notion⁴. Mais avant tout, ils cherchent à en identifier les principales caractéristiques, les « ingrédients » pour accompagner au mieux des projets internationaux qui accordent désormais un intérêt renouvelé

² Elisabeth DORIER-APPRILL et Sylvie JAGLIN (dir.), « Gérer la ville : entre global et local », *op. cit.*

³ Elisabeth DORIER-APPRILL et Sylvie JAGLIN, « Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, 2002, vol. 1, n° 21, p. 6.

⁴ Voir en particulier la somme coordonnée par Nigel HARRIS (dir.), *Cities in the 1990s: The Challenges for Developing Countries*, Londres, UCL Press, 1992.

aux enjeux institutionnels et financiers. Le professeur de science politique Richard Stren, directeur du *Centre for Urban and Communities Studies* de l'université de Toronto, spécialiste des villes africaines, produit ainsi une première étude sur cette question à la demande du CNUEH, qui se traduira par un article scientifique publié dans la revue *Cities*⁵. Son analyse porte sur les facteurs structurels qui ont conduit les institutions de développement à s'emparer de la gestion urbaine, à savoir : le phénomène de croissance urbaine accélérée des « pays en développement » ; la prise de conscience du rôle potentiel des villes dans la croissance économique ; l'intérêt renouvelé des organisations multilatérales de développement pour le fonctionnement des institutions, notamment dans le cadre de l'ajustement structurel. Il invite la communauté académique à s'emparer de ce thème pour lui donner un contenu plus précis, incitant à s'appuyer entre autres sur de premiers travaux menés au Nigéria par Akin Mabogunje et en France par des chercheurs comme Jean-François Tribillon ou Annik Osmont⁶.

Dans son ouvrage sur la Banque mondiale et les villes, cette dernière propose une analyse de l'évolution des doctrines et interventions urbaines de l'institution financière⁷. Si les premiers projets urbains des années 1970 avaient pour objectif la lutte contre la pauvreté, elle montre bien comment l'intérêt des années 1980 pour la gestion urbaine, pour les mécanismes institutionnels de gouvernement des villes, constitue un tournant. Il s'inscrit dans une dynamique néolibérale d'ajustement structurel visant à accompagner un désengagement de l'Etat, considéré comme incapable de piloter le développement. En analysant les discours de l'institution, ainsi que l'évolution des projets dans trois pays (Sénégal, Burkina Faso, Tunisie), elle souligne que cette « gestion urbaine » recouvre un projet de transformation profonde du gouvernement des villes (répartition du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales, capacité à prélever l'impôt...) selon une approche macroéconomique plus large qui fait de la ville un échelon central de la réforme de l'Etat appelée par la Banque mondiale. La monographie du politiste Edward Ramsamy, publiée une dizaine d'années plus tard, dresse un constat similaire⁸. Son approche sociologique, plus sensible aux individus qui ont dessiné les politiques urbaines de la Banque, à ses évolutions politiques et

⁵ Richard STREN, « 'Urban management' in development assistance: an elusive concept », *Cities*, 1993, vol. 10, n° 2, pp. 125-138. Les revues *Cities* et *Habitat International* (cette dernière étant créée au lendemain d'Habitat I) se font l'écho principal de ces écrits de chercheurs anglo-saxons engagés dans des projets internationaux – en particulier le PGU – ou de consultants / agents d'organisations internationales. Voir par exemple : Giles CLARKE, « Urban management in developing countries. A critical role », *Cities*, 1991, vol. 8, n° 2, pp. 93-107 ; Gareth A. JONES et Peter M. WARD, « The World Bank's 'new' urban management programme: Paradigm shift or policy continuity? », *Habitat International*, 1994, vol. 18, n° 3, pp. 33-51 ; Edmundo WERNA, « The management of urban development, or the development of urban management? Problems and premises of an elusive concept », *Cities*, 1995, vol. 12, n° 5, pp. 353-359 ; Ronald MCGILL, « Urban management in developing countries », *Cities*, 1998, vol. 15, n° 6, pp. 463-471.

⁶ Richard STREN, « 'Urban management' in development assistance: an elusive concept », *op. cit.*, pp. 134-135.

⁷ Annick OSMONT, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, *op. cit.*

⁸ Edward RAMSAMY, *The World Bank and Urban Development. From Projects to Policy*, *op. cit.*

institutionnelles, apporte de nouveaux résultats éclairants et permet quelques nuances. Elle met en évidence l'existence de fortes tensions au sein même de la Banque, au tournant des années 1980, sur les orientations à donner à la division urbaine, son organisation et ses objectifs. On comprend ainsi comment le recentrage néolibéral de la Banque, opéré sous l'ère Reagan, reconfigure la division urbaine et conditionne sa marche forcée vers la gestion urbaine⁹.

Les différents ensembles de travaux mentionnés dans cette introduction tendent à cristalliser l'émergence de la gestion urbaine entre, d'un côté, un mouvement interne aux organisations internationales – principalement la banque mondiale – de conversion à marche forcée au néolibéralisme et de l'autre, des villes du « tiers monde » contraintes de s'appropriier des « modèles » venus d'ailleurs. Une dichotomie qui, nous allons le montrer, tend à effacer une autre réalité de la gestion urbaine : celle d'un chantier savant dont les horizons ne se limitent pas au seul projet de néolibéralisation du « tiers monde », et dans lequel des voix parfois discordantes se font entendre. Au sein de la communauté internationale, des voix s'élèvent – dans des institutions qui doutent encore de la pertinence de s'engager dans les villes – pour penser la question de l'action publique urbaine dans les « pays en développement » et les manières de leur apporter une expertise idoine. Ils ouvrent des espaces de production de savoirs sur les manières de gouverner les villes, les thématiques à favoriser, les institutions à renforcer, les experts à mobiliser.

Dans ce chapitre, nous mettons en lumière l'existence d'un « atelier » spécifique de formulation de la gestion urbaine comme enjeu et pratique de coopération, qui s'inscrit dans des réseaux réformateurs issus d'institutions internationales, mais aussi de ministères français et de la FMVJ, autour d'un projet de renouvellement de la coopération urbaine, en particulier avec l'Afrique. Les professionnels – ingénieurs, architectes, économistes, mais aussi élus et agents municipaux – sont au cœur de ces débats. Sur la base notamment d'une critique de la planification urbaine « traditionnelle », celle de l'Etat, des schémas directeurs et des *masterplans*, ils s'emparent de la gestion urbaine pour revendiquer des savoirs et des capacités d'intervention élargies à l'ensemble de l'action publique urbaine. Nous explorons cet atelier en trois temps. Nous interrogeons d'abord la manière dont la gestion urbaine s'invite à l'agenda des acteurs du développement, en nous focalisant sur les institutions multilatérales (ONU et Banque mondiale) et sur l'Etat français. Nous concentrons ensuite sur la FMVJ (qui devient en 1987 la Fédération mondiale des cités unies,

⁹ Certains agents qui, sous la présidence de Robert McNamara (1968-1981), abordaient la ville sous l'angle social des problèmes de pauvreté et de logement abordable se retrouvent mis en minorité, voire tout simplement écartés, à l'arrivée du nouveau président Alden Clausen en 1981. Ce dernier prend ses fonctions avec le soutien d'une administration Reagan soucieuse de diminuer sa présence dans les arènes multilatérales et de concentrer l'aide au développement sur le soutien au secteur privé. La division urbaine, accusée de « welfarisme », voire de « socialisme », est ainsi sommée de se convertir au nouveau credo néolibéral : parfois à contrecœur, elle abandonne les projets de construction de logements abordables pour investir la gestion urbaine. Voir *Ibid.*, en particulier le chapitre 4.

FMCU). La dernière section est consacrée à une analyse du colloque international « Les villes, moteur du développement économique des pays du tiers monde », organisé à Lille en 1989 par la FMCU, les ministères français et les institutions internationales. Il constitue un moment clef de rencontre entre ces différents réseaux réformateurs, et l'occasion d'analyser leurs convergences, leurs conflits, et les nouvelles perspectives de coopération induites.

1. La gestion urbaine dans les politiques de développement. Des experts français et internationaux à la recherche de nouvelles politiques urbaines

Comment bien gouverner les villes du « tiers monde » ? Dans les années 1980, cette question devient centrale pour certains acteurs dans le champ du développement, qui prennent conscience que l'urbanisation va devenir l'un des phénomènes les plus structurants des « pays en développement », et sa bonne gestion une condition de la croissance économique. Les échanges techniques et professionnels sont nombreux, chacun tente de se donner une doctrine, des outils, à propos de ces problématiques qui vont se rassembler derrière la notion émergente de gestion urbaine. Le sujet est en effet encore balbutiant, et ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté internationale encore focalisée sur les problématiques rurales : il faut comprendre comment fonctionnent les villes, mais aussi comment, avec quels experts et sur quels thèmes les acteurs du développement pourraient y faire leur entrée. Dans cette section, nous étudions comment ces débats sur les savoirs de la gestion urbaine prennent forme au sein des institutions internationales, Banque mondiale et Nations unies en tête, qui tentent d'élaborer une nouvelle doctrine en la matière. Nous interrogeons ensuite l'appropriation de cette thématique dans les ministères français engagés dans la coopération, qui tentent de s'adapter à ces nouvelles orientations multilatérales tout en développant une approche spécifique. Au cœur de cette section, il y a des professionnels de l'urbain (ingénieurs, architectes, économistes...) qui, par le biais de la gestion urbaine, revendiquent un rôle élargi dans la fabrique urbaine au-delà de leurs seules compétences « techniques » : ils entendent dépasser la planification traditionnelle et étendre leurs interventions à l'ensemble de l'action publique urbaine.

1.1. La gestion urbaine et les institutions internationales : un chantier savant

Dans les années 1970, les institutions multilatérales de développement commencent à structurer une réflexion sur la question de la ville, de l'urbanisation et de son rôle dans les processus de développement. En 1976, ce sujet est pour la première fois au cœur des débats mondiaux avec

la tenue à Vancouver de la première Conférence des Nations unies sur les établissements humains, intitulée « Habitat I ». Elle est convoquée suite à la Conférence des Nations unies sur l'Environnement (Stockholm, 1972) qui tirait la sonnette d'alarme quant à l'état catastrophique de l'environnement dans de nombreuses villes du « tiers monde ». Pour la première fois, des Etats, des institutions internationales, mais aussi des associations, des mouvements municipaux (André Chaudières y représente la FMVJ), des universités, se retrouvent sous l'égide des Nations unies pour se concentrer sur les problèmes des villes et de l'aménagement du territoire, et évoquer les enjeux de coopération internationale qu'ils soulèvent¹⁰. La conférence Habitat I entraîne la création en 1977 du Centre des Nations unies pour les établissements humains (CNUEH) basé à Nairobi (Kenya), qui deviendra par la suite ONU-Habitat. Ses activités se structurent alors principalement autour de la production de doctrines et de guides méthodologiques, destinés aux pays « en développement », en matière d'habitat et de planification, ainsi que d'un peu d'assistance technique. Le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) est lui aussi engagé dans de l'assistance technique sur les questions urbaines, plutôt sous l'angle de la décentralisation et du renforcement des administrations locales. Entre 1972 et 1990, il dépense près de 3.5 Mds\$ dans ce secteur¹¹. La Banque mondiale joue quant à elle un rôle déterminant, tant sur le plan des savoirs que sur celui des volumes d'investissements, sur lequel nous allons nous attarder plus en détail.

La gestion urbaine à la Banque mondiale : entre ajustement structurel et débats professionnels

Côté Banque Mondiale, la mise à l'agenda de l'urbanisation se fait dans le cadre d'une réflexion économique (faire de l'urbanisation un levier de développement) mais aussi sociale, pour lutter contre une pauvreté qui s'urbanise de plus en plus¹². Son président d'alors, l'ancien secrétaire d'Etat à la défense américain Robert MacNamara, justifie cet intérêt notamment par des raisons économiques et politiques, quand il affirme en 1975 devant le conseil des gouverneurs, instance suprême de la Banque¹³ : « les frustrations que connaissent les citoyens 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 »¹⁴. La Banque s'engage alors dans le financement direct d'expériences

¹⁰ Samuel RIPOLL, « La question urbaine au prisme des Nations unies. Retour sur la conférence « Habitat III » », *Revue internationale des études de développement*, 2017, vol. 4, n° 232, pp. 141-162.

¹¹ UNDP, *Urban transition in developing countries. Policy issues and implications for technical cooperation in the 1990s*, New York, United Nations Development Programme, 1989, p. 49.

¹² Annick OSMONT, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, op. cit.

¹³ Il est composé des ministres des Finances ou du Développement des pays membres.

¹⁴ Cité dans Benjamin MICHELON, « La formation professionnelle au développement urbain : l'expérience du Groupe Huit », *EchoGéo*, 2014, n° 30, URL complète en biblio.

pilotes de construction d'infrastructures et de logements pour les « pauvres »¹⁵. Les volumes des prêts développés par la Banque Mondiale dans le secteur de l'urbanisation, dans un contexte d'augmentation générale des crédits engagés, passent ainsi de 10M USD en 1972 à plus de 348M USD en 1980¹⁶. La part de l'urbain dans le portefeuille global d'activités, bien qu'en forte augmentation, reste néanmoins marginale en valeur absolue : de 0.3% en 1972, elle atteint 3% en 1980.

La Banque mondiale est, rappelons-le, une banque multilatérale de développement, fondée en 1944 suite aux accords de Bretton Woods, et basée à Washington¹⁷. Son activité principale consiste à prêter de l'argent (en général avec une contrepartie financière des bénéficiaires) à des Etats pour financer l'investissement dans les pays « en développement », le plus souvent dans des projets sectoriels (agriculture, infrastructure, industrie, éducation), en affectant les fonds à des projets spécifiques : par exemple la construction d'écoles, de routes, de barrages... Il s'agit en général de prêts à long terme, avec des taux concessionnels, c'est-à-dire nettement inférieurs à ceux du marché. Quelques dons sont parfois possibles, mais de manière marginale. Les Etats-Unis occupent une place prédominante dans l'organisation depuis sa création, ne serait-ce que parce qu'ils en sont l'actionnaire majoritaire (suivi par des pays d'Europe de l'Ouest, le Canada, la Russie, l'Arabie Saoudite...) et parce qu'ils nomment le président.

Les années 1980 marquent un véritable tournant avec l'émergence d'un nouvel instrument financier : le prêt d'ajustement structurel (PAS). L'institution souhaite renouveler sa stratégie face à des Etats et des institutions publiques, en particulier en Afrique subsaharienne, qu'elle considère incapables de gérer le développement et de faire face à l'explosion de la dette¹⁸. Les PAS, d'inspiration profondément néolibérale, ont ainsi vocation à rationaliser les dépenses et interventions étatiques tout en renforçant le secteur privé. Ces instruments sont développés conjointement avec le Fonds Monétaire international (FMI), ce dernier traitant des questions monétaires et des équilibres financiers – en particulier le remboursement de la dette – la Banque accompagnant quant à elle les pays dans des réformes politiques, administratives et économiques. Le PAS consiste en un prêt sans contrepartie financière dont l'octroi est soumis à des conditions de réformes profondes des institutions et services publics, 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

¹⁵ Connus sous le nom de *sites and services*, ces projets consistaient à viabiliser des terrains pour ensuite favoriser l'autoconstruction.

¹⁶ Annick OSMONT, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, op. cit., p. 49.

¹⁷ Pour une présentation générale de l'institution, voir par exemple Jean-Pierre CLING et François ROUBAUD, *La Banque mondiale*, Paris, La Découverte, 2008.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 40-42.

urbains... Le prêt est ainsi versé directement dans le budget de l'Etat pour accompagner des réformes élaborées avec la Banque, et non plus fléchi vers un secteur en particulier pour financer des projets¹⁹.

Les PAS font dès les années 1980 l'objet de débats houleux concernant leur efficacité réelle et leurs conséquences sociales souvent dramatiques. De nombreux acteurs leur reprochent d'appliquer un même dogme économique à des situations locales profondément hétérogènes²⁰. Cette nouvelle approche du développement a un impact très fort sur les interventions urbaines de la Banque Mondiale qui doivent s'inscrire dans ces réformes macroéconomiques : il faut désormais non plus uniquement financer des projets de construction ou d'aménagement, mais également accompagner les institutions locales dans la rationalisation de la gestion publique. C'est ce qu'Annik Osmont a synthétisé sous le terme de « gestion urbaine déconcentrée sous ajustement » : dans les années 1980, nombre de projets de la Banque traitent désormais directement des liens entre collectivités locales et pouvoir central, du financement des services urbains, de la fiscalité locale²¹. Des interventions qui feront elles aussi l'objet de nombreuses contestations sociales et de critiques sur leurs conséquences humaines et urbaines parfois dramatiques²². L'analyse d'Edward Ramsamy, qui confirme ce tournant néolibéral des années 1980, apporte néanmoins des éclairages institutionnels essentiels. La division urbaine de la Banque, qui théorise l'émergence de la gestion urbaine, est dans les années 1980 un service consacré principalement à la recherche et au conseil auprès des directions opérationnelles qui, elles, élaborent des projets et débloquent des prêts²³. Il faut donc resituer cette division dans le champ plus vaste de production de savoirs sur la gestion urbaine, savoirs qui ne se cantonnent pas aux questions d'ajustement structurel, et qui mobilisent d'autres acteurs au sein de la communauté internationale. L'ampleur et la brutalité de l'ajustement structurel ont en effet probablement contribué à faire oublier l'existence de réels débats au sein de la communauté internationale sur la gestion urbaine, qui ont favorisé l'émergence de nouveaux savoirs et de nouvelles formes de coopération.

¹⁹ Pour une analyse des mécanismes d'ajustement structurel développés par la Banque mondiale en Afrique, voir par exemple John RAVENHILL, « A second decade of adjustment: greater complexity, greater uncertainty », in Thomas M. CALLAGHY et John RAVENHILL (dir.), *Hemmed in. Responses to Africa's economic decline*, New York, Columbia university press, 1993, pp. 18-53.

²⁰ Voir notamment Béatrice HIBOU, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les études du CERI*, 1998, n° 39 ; Asad ISMI, *Impoverishing a continent: the World Bank and the IMF in Africa*, Canadian Center for policy alternatives, 2004.

²¹ Annick OSMONT, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, *op. cit.*, pp. 166-171.

²² Michael GOLDMAN, « Development and the city », in Faranak MIRAFTAB et Neema KUDVA (dir.), *Cities of the global south reader*, London, Routledge, 2015, pp. 54-65.

²³ Edward RAMSAMY, *The World Bank and Urban Development. From Projects to Policy*, *op. cit.*, p. 102.

La division urbaine de la Banque mondiale publie en 1985 un ouvrage consacré pour la première fois explicitement aux enjeux de gestion urbaine, concentré sur les villes asiatiques²⁴. Il est coordonné par John P. Lea, un universitaire australien, et John M. Courtney, architecte australien employé comme *senior urban planner* au sein de la division. Ce travail est issu d'un symposium organisé en 1983 avec la *Commonwealth Association of Architects* et le *Royal Australian Institute of Architects*. L'objectif est d'interroger le rôle des *planners* – principalement des urbanistes et des architectes – dans les pays du « tiers monde », et l'évolution de leurs activités professionnelles face à une gestion urbaine qui, selon le chef de la division urbaine, « ne renvoie plus seulement à des systèmes de contrôle mais plutôt à des systèmes de relations comportementales, à des procédés au travers desquels les habitants interagissent les uns avec les autres et avec la gouvernance de la ville »²⁵. Les débats des professionnels font émerger quatre questions clefs qui, selon eux, doivent orienter leurs interrogations futures²⁶. Les opérations de projets urbains, soutenues par les organisations internationales, comme par exemple la réhabilitation de quartiers précaires, sont-elles adaptées à la lutte contre la pauvreté ou amènent-elles au contraire à s'éloigner des causes réelles des inégalités ? Ces mêmes organisations internationales agissent-elles dans l'intérêt du « tiers monde » ou dans celui du capitalisme occidental ? Les plans d'urbanisme sont-ils adaptés à la « realpolitik » des villes du « tiers monde » ? Enfin, faut-il inciter les professionnels de l'urbain à développer des engagements politiques partisans dans la vie des cités dans lesquelles ils interviennent ? Une question à laquelle le rapport répond par l'affirmative, prenant acte d'une politisation accrue des enjeux de planification et de développement qui ne permet plus de résoudre les problèmes sous les seuls angles techniques.

Autant de questions qui, nous le voyons, ne se cantonnent pas aux problématiques de gestion techniques, qu'elles soient urbanistiques ou financières, de la ville. La figure du *planner* s'impose ici au contraire explicitement dans un champ politique, renvoyant aussi bien à son rôle et son engagement militant dans l'action publique locale qu'à sa position vis-à-vis des grandes organisations multilatérales de développement. La gestion urbaine recouvre ici un enjeu de transformation profonde des pratiques professionnelles urbaines. Transformations qui appellent, selon les auteurs, à la création de forums d'échanges internationaux pour favoriser les échanges de connaissances, de positions politiques et d'opinions entre pairs :

²⁴ John P. LEA et John M. COURTNEY (dir.), *Cities in conflict. Studies in the planning and management of Asian cities*, Washington, The World Bank, 1985.

²⁵ Anthony CHURCHILL, « Foreword », in John P. LEA et John M. COURTNEY (dir.), *Cities in conflict. Studies in the planning and management of Asian cities*, Washington, The World Bank, 1985, p. v.

²⁶ John P. LEA et John M. COURTNEY, « Conflict resolution and the Asian city: an overview », in John P. LEA et John M. COURTNEY (dir.), *Cities in conflict. Studies in the planning and management of Asian cities*, Washington, The World Bank, pp. 4 et suivantes.

« The practitioners of urban projects in developing countries face another problem : they have neither a forum nor professional impetus to publicly describe and analyze their extensive experience in forging methods to accommodate and shape the varied forces of urban change. Nor do they often publicly discuss the political, moral, ethical and economic motivations or assumptions for the approaches they devise and implement »²⁷

Cette volonté d'ouvrir des espaces de dialogue et de production de connaissances sur les villes et la gestion urbaine est au cœur du premier programme d'assistance technique international exclusivement dédié à la ville du « tiers monde » : le Programme de Gestion Urbaine.

Le Programme de Gestion Urbaine : fédérer la communauté internationale autour d'une nouvelle analyse de la ville

Ce programme est créé en 1986 conjointement par la Banque Mondiale, le CNUED et le PNUD. Dans une brochure de 1988, le PGU dresse le constat suivant : les villes absorbent les deux tiers de la croissance démographique du monde « en développement »²⁸. Ce sont donc près de 700 millions de nouveaux urbains qui sont attendus dans les dix prochaines années. Elles contribuent d'autre part à hauteur de 60% du PIB, favorisant les économies d'échelles, la hausse de la productivité et l'innovation. Mais l'environnement et la situation sociale se dégradent, et le diagnostic est clair : il s'agit d'un problème de « gestion urbaine ». Le PGU se donne ainsi comme mission d'accompagner une transformation de la coopération urbaine, tant du point de vue des investissements des bailleurs que des méthodes de gouvernement des bénéficiaires : il va s'agir de « combler le vide existant dans les politiques de gestion des villes en extrayant et diffusant les leçons des pays en développement »²⁹.

Le PGU incarne donc une volonté commune des institutions internationales de renouveler leur compréhension des phénomènes urbains et de réformer leurs interventions en la matière autour de la notion émergente de gestion urbaine. Conçu initialement pour une période de 10 ans, les premières actions consistent principalement dans des études et recherches, des compilations d'analyses de cas, des séminaires de diffusion des « bonnes pratiques », autour de trois thématiques : la régulation foncière, les infrastructures et les finances municipales. Il ne s'agit pas ici de financer des infrastructures ou autres projets de développement, mais bien de renouveler le corpus de savoirs en matière d'urbanisation dans les pays « en développement » et à la manière d'appréhender son accompagnement. Le secrétariat du programme – hébergé à la Banque mondiale – et ses actions

²⁷ *Ibid.*, p. 8.

²⁸ URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *A program for research, guidelines preparation and policy formulation to strengthen urban management in developing countries*, Washington, The World Bank, 1988.

²⁹ *Ibid.*, p. 4.

sont financés par la Banque mondiale et par le PNUD, ainsi que par les gouvernements britannique, hollandais et de RFA.

On retrouve dans les thématiques de recherche et dans les répertoires de « bonnes pratiques » un certain nombre des mantras néolibéraux de la Banque mondiale comme la privatisation des services urbains ou la rationalisation des finances municipales³⁰. Le périmètre est néanmoins plus large. Le PGU développe en particulier une critique de la planification urbaine telle qu'elle était pratiquée jusqu'alors par les institutions internationales, sous la forme de schémas directeurs. Un ancien agent du CNUEH explique en effet : « [le PGU] commence par de grandes phases d'études et de recherche pour voir ce qui ne va pas. L'idée de base c'était que la planification urbaine, qui avait régné dans les années 60 et 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 »³¹. Le PGU publie en 1989 un *discussion paper* consacré à la planification qui synthétise ces critiques : les schémas utilisés jusqu'à présent dans les « pays en développement », souvent calqués sur les outils des « pays développés », se sont révélés inopérants, car inadaptés aux réalités politiques locales et découplés des politiques de planification économique³².

Le document invite plus largement à un changement radical dans la conception de l'exercice de planification, qui doit relever du débat politique local plus que de l'exercice technique et bureaucratique. Il cite en effet un article de Robin Hambleton, professeur d'urbanisme à l'université de Bristol, consacré à l'évolution des politiques de planification en Grande-Bretagne, qui nous dit : « local planning is not so much a technical, problem solving process involving persuasion of passive actors as a process of negotiating and bargaining between actors actively pursuing their own goals and objectives. In short it is not so much a rational activity as a political activity »³³. Pourtant, le document rappelle que, en particulier dans les « pays en développement », les *planners* fondent l'essentiel de leurs interventions sur des savoirs techniques, ce qui selon le *discussion paper*, « peut expliquer en grande partie l'ineffectivité de la mise en œuvre des plans »³⁴. Le chantier de la gestion urbaine invite donc à reconsidérer la nature même des savoirs qui fondent l'intervention urbaine, à les étendre à l'analyse et l'insertion des professionnels dans les réalités sociales et l'action publique locale. Parmi les pistes envisagées, la plus importante concerne le rôle des pouvoirs publics dans le développement économique, qui doivent dépasser la seule fonction régaliennne de régulation pour aller vers de la promotion du territoire, dont le bon aménagement doit constituer un vecteur

³⁰ Voir la liste des projets en cours dans PROGRAMME DE GESTION URBAINE, *Présentation des activités du Programme*, PGU, 1989, pp. 18-21.

³¹ Entretien avec Daniel Biau, Paris-Nairobi, 26/04/2018.

³² URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *Appropriate forms of urban spatial planning*, Nairobi, UNCHS, 1989.

³³ Cité dans *Ibid.*, p. 6.

³⁴ *Ibid.* Traduction de l'auteur.

d'attraction des entreprises. Le document affirme en effet : « the public sector will need to adopt development promotion techniques to encourage and facilitate new economic activity and to modify its regulatory functions on land use to allow more mixed residential/commercial development »³⁵.

Le PGU ouvre ainsi un vaste chantier concernant la définition de la « bonne » administration de l'urbanisation. Mais il renvoie également à des problématiques institutionnelles internes aux organisations internationales. Le programme a pour vocation de fédérer les bailleurs autour du sujet urbain, et de favoriser sa mise à l'agenda au sein d'une communauté internationale encore peu sensible à ce sujet et peu organisée. Le récit qu'en propose l'économiste Michael Cohen, ancien responsable de la division urbaine de la Banque mondiale, l'un des principaux artisans des politiques urbaines de l'institution dans les années 1970-1990, est à ce titre intéressant³⁶. La Banque mondiale dresse selon lui le constat d'une faible efficacité du CNUEH, liée notamment à une trop grande dispersion des priorités et à une attention internationale encore écartelée entre espaces ruraux et urbains :

« I was involved in “Habitat I” in Vancouver. I saw the birth of UNCHS [CNUEH] as an agency, and in the early 1980s we were very struck by its weakness. The location in Nairobi and the very heavy lobby by the African countries arguing that this agenda should be about human settlements, not just urban... Human settlements means it was also rural. Then there was donors like the Swedes or the Norwegians and the Dutch who were saying that rural development was the priority, not the urban. The work programme of UN-Habitat was widely diffuse. It was not focused on anything. »³⁷

Ce serait ainsi pour remédier à cette dispersion, et pour ancrer l'urbain au cœur des agendas des agences de développement, que Michael Cohen aurait proposé au CNUEH de l'accompagner sur une thématique précise de son choix, et d'apporter un financement. Proposition à laquelle Arcot Ramachandran aurait répondu favorablement en demandant à cibler le programme sur la gestion urbaine, « whatever that means, because it's still not clear »³⁸. Ce récit du PGU, évidemment subjectif, pointe néanmoins en quoi la mise à l'agenda de la gestion urbaine dans institutions internationales fait l'objet de débats concernant la nature même du problème, des solutions à apporter, mais aussi la répartition des rôles et les conflits entre ces différentes organisations. Il souligne la volonté de certains acteurs de la communauté internationale de créer en son sein une

³⁵ *Ibid.*, p. 7.

³⁶ Michael Cohen, titulaire d'un doctorat de l'université de Chicago, figure parmi les artisans de la politique urbaine de la Banque mondiale. Il rejoint l'institution en 1972, date de la publication de la première étude sectorielle consacrée à l'urbanisation et de la création d'une division urbaine. Il prend la tête de cette dernière au début des années 1980, puis à nouveau en 1989, après un passage dans les opérations bancaires en Turquie et au Pakistan.

³⁷ Entretien avec Michael Cohen, Paris-New York, 25/06/2020.

³⁸ *Ibid.*

coalition autour des enjeux urbains, pour à la fois les faire reconnaître dans des institutions qui ont encore tendance à privilégier le rural, mais aussi pour constituer un socle commun de connaissances et de méthodes. Au sein même de la Banque mondiale, le sujet fait l'objet de débats entre les différents services. Sous la direction de Michael Cohen, la division urbaine formalise en 1991 ses réflexions sur les dimensions économiques de la ville et propose un programme de travail dans un document de politique (*policy paper*) intitulé « Urban policy and economic development : an agenda for the 1990s »³⁹. Mais de l'aveu de son auteur, le document restera lettre morte auprès des directions opérationnelles, car son analyse macroéconomique et institutionnelle ne correspond pas à leur approche professionnelle du terrain et des projets : « The paper was turned down! It was approved by the Bank, but the operations' people never wanted to implement it. Because they were architects and engineers, physical people, they did not understand the economics of it »⁴⁰. La réforme de la coopération urbaine nécessite donc d'aller chercher des relais au-delà des seules institutions multilatérales.

1.2. L'Etat français face à la gestion urbaine, entre réforme des politiques publiques de coopération et mobilisations professionnelles

Dans les années 1980, l'Etat français demeure un acteur majeur de la coopération pour le développement, en particulier en Afrique. Nous avons vu dans le chapitre précédent que l'urbanisation des anciennes colonies apparaît à son agenda dès les années 1960, au travers par exemple d'une structure comme le Secrétariat des missions d'urbanisme et d'habitat (SMUH). Mais c'est seulement dans les années 1980 que les prémisses d'une politique publique structurée de coopération urbaine vont voir le jour, sous l'impulsion conjointe des trois ministères de la Coopération, de l'Equipement et des Affaires étrangères. Elle est élaborée en grande partie par des ingénieurs des ponts et chaussées, qui font de l'accompagnement des autorités locales vers une « bonne » gestion urbaine leur principal cheval de bataille, pour permettre à la France et à ses experts de prendre position dans les villes, tout particulièrement celles du « pré carré » africain⁴¹.

Dès son arrivée au gouvernement de François Mitterrand en 1981, le ministre de la Coopération Jean-Pierre Cot ouvre de nombreux chantiers de réforme d'une institution qu'une

³⁹ WORLD BANK, *Urban policy and economic development. An agenda for the 1990s*, Washington, World Bank, 1991.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Les ingénieurs des ponts occupaient déjà une place prédominante pendant la colonisation dans l'aménagement des territoires d'outre-mer. Après les années 1960, ils continuent de jouer un rôle important, que ce soit au ministère des Travaux publics ou en détachement au ministère de la Coopération. A ce sujet, voir notamment Hélène VACHER, « From *mise en valeur* to *cooperation* – Ponts et Chaussées engineers overseas and the rise of planning expertise in the twentieth century », *Planning Perspectives*, 2019, vol. 34, n° 1, pp. 91-113 ; Jean-Charles FREDENUCCI, « L'entregent colonial des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'urbanisme des années 1950-1970 », *Vingtième Siècle*, 2003, vol. 3, n° 79, pp. 79-91.

grande partie de la gauche française considère depuis longtemps comme opaque, profondément réactionnaire et synonyme de « françafrique »⁴². En 1982, il demande au géographe Michel Coquery⁴³ un rapport sur le thème de « la coopération française face aux problèmes posés par l'urbanisation », qui paraît l'année suivante⁴⁴. Les chiffres de la croissance urbaine commencent à interpeller le ministère, en particulier en Afrique qui constitue de loin son principal champ d'intervention⁴⁵. Si l'urbanisation du continent restait encore inférieure à 30% jusqu'aux années 1970, les rythmes de croissance deviennent désormais particulièrement élevés, atteignant souvent 7 ou 8% par an. Le visage parfois spectaculaire des nouvelles métropoles ainsi constituées marquent l'opinion publique, comme en témoigne le succès du livre de Bernard Granotier « La planète des bidonvilles »⁴⁶. Pour produire son rapport, Michel Coquery s'entoure d'Annik Osmont, sociologue, maître-assistante à l'université Paris VIII, et de Jean-Louis Vénard, architecte et ingénieur civil des ponts et chaussées, consultant international. Après environ 18 mois de travaux et consultations auprès des acteurs de la coopération, leur diagnostic est sans appel : la coopération française a totalement délaissé les villes au profit des zones rurales et des grandes infrastructures (routes, ports, chemins de fer...) ⁴⁷. A titre d'exemple, le Fonds d'aide et de coopération (FAC), instrument financier majeur de la coopération française, n'a consacré au développement urbain que 4% de ses engagements en près de quinze ans⁴⁸.

Le rapport identifie un certain nombre de préconisations pour accompagner la prise en compte de ces phénomènes par les pouvoirs publics. Il propose la création, au sein du ministère de la Coopération, d'un bureau dédié aux questions urbaines. Proposition qui deviendra effective quelques années plus tard. L'autre recommandation, sur laquelle les auteurs insistent tout particulièrement, a trait à la nature même des interventions urbaines : ils invitent à ce que l'attention ne soit plus confinée au seul registre des plans d'urbanisme et s'attache désormais à la réalité des pratiques urbanistiques, qui souvent s'organisent dans l'informalité. La planification urbaine « physique » pratiquée jusqu'alors par le ministère, sous forme de masterplans de long terme, serait en inadéquation totale avec la réalité des transformations de la ville et des capacités des acteurs publics. On lit en effet :

⁴² Julien MEIMON, « Se découvrir militant. Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983) », *op. cit.*

⁴³ Professeur à l'Institut français d'urbanisme, université Paris VIII.

⁴⁴ Michel COQUERY, *La coopération face aux problèmes posés par l'urbanisation dans le tiers monde*, Paris, Rapport au ministre délégué chargé de la coopération et du développement, 1983.

⁴⁵ Pierre JACQUEMOT, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne », *Afrique contemporaine*, 2011, vol. 2, n° 238, pp. 43-57.

⁴⁶ Bernard GRANOTIER, *La planète des bidonvilles. Perspectives de l'explosion urbaine dans le tiers monde*, *op. cit.*

⁴⁷ Michel COQUERY, *La coopération face aux problèmes posés par l'urbanisation dans le tiers monde*, *op. cit.*

⁴⁸ *Ibid.*, p. 22.

« la démarche suivie [dans les projets de coopération], privilégiant l'aspect technique de la conception-planification spatiale, demeurait souvent coupée des préoccupations d'urbanisme opérationnel et surtout ignorait généralement la dimension fondamentale de la gestion et le contexte réel des acteurs, institutionnels ou non. Le plan, comme image projetée, dispense-t-il de penser qu'une ville, pour l'essentiel, se construit en se gérant ? »⁴⁹

Selon le rapport, certaines missions d'urbanisme, organisées auparavant dans le cadre du SMUH, ont permis de mettre sur pied des services d'études techniques qui ont été réellement repris en mains par les cadres africains par la suite, permettant d'accumuler des connaissances sur les villes. Mais trop souvent les travaux se sont limités à la production de schémas directeur selon des méthodes « pas fondamentalement différentes de la démarche de préparation d'un SDAU [schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme] telle qu'on la pratiquait dans l'hexagone »⁵⁰. De plus, ceux-ci étaient réalisés selon des logiques de substitution (les coopérants français réalisent en interne des documents d'urbanisme qu'ils livrent aux autorités locales) qui, dans les années 1980, se voient remises en question⁵¹. Surtout, la production de ces documents se fait sans préoccupation réelle pour les questions de mise en œuvre. Le regard doit désormais se tourner vers la pratique réelle de l'urbanisme et de la gestion urbaine, ses ressources humaines, financières et techniques.

On retrouve ces problématiques dans les débats des professionnels français de la coopération en urbanisme et aménagement, rassemblés le 4 septembre 1987 à l'occasion de leur journée d'étude annuelle, intitulée « La gestion urbaine : un nouveau métier de l'aménagement en coopération »⁵². Elle est organisée par une association professionnelle, l'Association des directeurs de projet (ADP), fondée en 1979 pour rassembler les coopérants français détachés auprès d'autorités publiques africaines sur des missions d'aménagement et d'équipement⁵³. Ce « nouveau métier » renverrait explicitement à l'émergence de la figure de la « collectivité territoriale » comme nouvel acteur du développement, au « Nord » comme au « Sud ». En effet, dans le prospectus d'annonce de la journée, on peut lire ceci :

« ... dans les [pays en développement], les collectivités territoriales [sont] nées tout naturellement avec des responsabilités, à leur échelle, dans le développement économique ; dans le même temps, en France, la crise contraignait ces mêmes collectivités à ajouter à leur rôle traditionnel d'administration, celui d'agent actif de la

⁴⁹ *Ibid.*, p. 17.

⁵⁰ Emile LE BRIS et Michel COQUERY, « La coopération française face aux problèmes posés par l'urbanisation des pays du tiers monde », *Politique Africaine*, 1985, n° 17, p. 137.

⁵¹ Franck PETTEVILLE, « Quatre décennies de « coopération franco-africaine » : usages et usure d'un clientélisme », *Etudes internationales*, 1996, vol. 27, n° 3, pp. 571-601.

⁵² ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE PROJET, *La gestion urbaine. Un nouveau métier de l'aménagement en coopération*, Association des directeurs de projet, Actes de la journée-débat de l'ADP (Paris, 4 septembre 1987), 1987.

⁵³ A la fin des années 1980, elle compte environ 80 membres. Elle est alors présidée par Jacques Dupaigne, ingénieur des ponts et chaussées.

vie économique locale ; elle les invitait aussi à une gestion économe des services urbains.

On voit ainsi s'esquisser le profil d'un nouveau type de responsable de l'aménagement, tant en France que dans les [pays en développement] : à ses compétences techniques « traditionnelles », il en ajoute de nouvelles dans le domaine de la gestion : gestion au sens d'organisation, mais aussi gestion économique et financière, capacité d'analyser les coûts, d'évaluer les projets, approche renouvelée des services urbains... Son rôle peut aller jusqu'à la promotion de l'entreprise locale. Plus qu'un technicien, il devient un animateur, un agent catalyseur capable de faire converger au niveau local les forces dont la résultante constitue le développement. »⁵⁴

C'est à ce « nouveau gestionnaire », à la manière de le former, de l'accompagner dans la prise en charge de ses responsabilités, que les débats sont consacrés. Les 87 participants, tous engagés dans la coopération urbaine, proviennent d'institutions diverses : ministères, agences d'urbanisme, bureaux d'études, architectes et urbanistes consultants, chercheurs... On y retrouve par exemple Marc Nolhier, ingénieur des ponts et chaussées, responsable du bureau du développement urbain au ministère de la Coopération ; Jean Brunot de Rouvre, ingénieur des ponts et chaussées également, détaché auprès du directeur de la coopération scientifique et culturelle au ministère des Affaires étrangères ; Christian Lévy, architecte-urbaniste de l'Etat, chargé de mission au sein de la Direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'Equipeement. Trois individus que l'on rencontrera au cœur de la plupart des réflexions sur l'intégration des questions urbaines dans les politiques de développement. On y retrouve également Jean-Marie Tétart qui intervient dans la table-ronde au titre de secrétaire général adjoint de la FMVJ. Il est essentiel de préciser que ces individus, ces professionnels de l'urbain à l'international, ont pratiquement tous des carrières qui alternent des fonctions à l'internationale et des responsabilités dans l'aménagement du territoire en France. C'est vrai pour les ingénieurs des ponts, corps de la fonction publique ancré dans le ministère de l'Equipeement. C'est vrai aussi pour la plupart des bureaux d'études qui, à l'image du BCEOM ou de la SCET, accompagnent la planification urbaine des collectivités locales françaises comme africaines⁵⁵. Leurs connaissances professionnelles sont donc largement le fruit d'allers-retours entre ces différentes expériences.

La table-ronde est animée par Michel Arnaud, ingénieur des ponts et chaussées et architecte ayant effectué une grande partie de sa carrière dans les colonies puis dans la coopération (notamment au SMUH, qu'il a contribué à fonder). Il dresse le constat d'une contraction du marché d'expertise pour les professionnels français sur leurs « compétences premières » – à savoir la

⁵⁴ ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE PROJET, *La gestion urbaine. Un nouveau métier de l'aménagement en coopération*, op. cit.

⁵⁵ Clément ORILLARD, « Exporter l'expertise urbanistique française. Esquisse d'une histoire à travers ses agents et ses marchés », *Pour mémoire*, 2017, Hors série, n° 21, pp. 92-105.

planification spatiale et l'exécution de projets – au profit des enjeux de gestion⁵⁶. Pour de nombreux participants, le diagnostic est clair : l'apparition de la gestion urbaine est liée aux nouvelles demandes des bailleurs multilatéraux, Banque Mondiale en tête⁵⁷. L'institution internationale, qui s'est engagée depuis une dizaine d'années dans le financement de projets urbains localisés, ferait le constat d'un double échec : la quantité limitée de projets financés ne permet pas de répondre à l'explosion urbaine généralisée ; d'autre part, les autorités publiques, notamment africaines, se sont révélées incapables de gérer et rembourser les prêts d'investissements accordés. La Banque multiplie ainsi les financements visant à renforcer ces capacités de gestion pour permettre aux autorités locales d'assumer elles-mêmes le développement, en particulier sur le volet fiscal et financier. Certains professionnels français regrettent que ce prisme ne prenne pas sur les autres dimensions de la gestion, mais aussi et surtout sur les investissements physiques car les besoins, en particulier en infrastructures, demeurent colossaux⁵⁸. L'inquiétude face à ce que certains considèrent comme un tournant néolibéral de la Banque mondiale, est manifeste. Elle est traduite par Michel Arnaud en ces termes : « Le pari d'un « libéralisme gestionnaire » peut être outrancier, laisse-t-il une place à qui voudrait être à la fois agent du développement et bon agent de la gestion ? »⁵⁹.

Les débats portent également sur la décentralisation, sur les différents visages qu'elle prend en Afrique, et sur les manières de l'accompagner. Selon certains participants, ces démarches feraient l'objet d'un réel engouement parmi les Etats africains. Si elle se limite parfois à des formes de déconcentration, il existerait de fait une volonté de transférer un certain nombre de compétences vers les municipalités. Pour d'autres, l'Etat centralisé, hérité de la colonisation française, est encore loin de se transformer, et la décentralisation ne peut réellement advenir que dans une « démocratie bien enracinée »⁶⁰, avec des cadres publics locaux bien formés : deux critères trop souvent absent des « pays en développement ». Adoptant une position intermédiaire, Jean-Marie Tétart remarque que, même lorsqu'il n'existe pas un « niveau avancé » de démocratie, avec par exemple des élections municipales, on observe souvent de la part des acteurs locaux une revendication d'autonomie, une recherche d'espace de négociation et d'adaptation des règles centrales : un espace qu'il peut précisément être intéressant de renforcer dans le cadre des coopérations⁶¹.

⁵⁶ ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE PROJET, *La gestion urbaine. Un nouveau métier de l'aménagement en coopération*, op. cit., p. 4.

⁵⁷ Voir par exemple *Ibid.*, p. 9.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁶¹ *Ibid.*, p. 6.

Toujours est-il que, décentralisation ou pas, les commandes internationales d'accompagnement des autorités locales en matière de gestion urbaine se multiplient et il faut trouver en France les experts idoines pour y répondre. Pour un représentant de bureau d'étude, les profils les plus demandés sont désormais les gestionnaires de services urbains mais aussi les fiscalistes (sur la question des ressources municipales, des taxes et de leur recouvrement), et les juristes de droit administratif (pour la rédaction des textes et arrêtés municipaux...). Des profils que son bureau d'étude peine à trouver parmi les acteurs ayant déjà de l'expérience en Afrique, ce qui nécessite de se tourner en Europe vers les agents des administrations locales qui eux, en revanche, ont le plus grand mal à comprendre les politiques publiques africaines et l'inadéquation de leurs outils face aux différentiels de ressources financières et budgétaires⁶². La coopération décentralisée – qui était le thème de la journée-débat AdP de l'année précédente – fait néanmoins l'objet de vifs espoirs. Espoirs qui nécessiteraient cependant de lever un certain nombre de verrous, comme le souligne Jean-Marie Tétart quand il rappelle que les techniciens et ingénieurs municipaux sont globalement peu incités à se faire détacher dans des projets internationaux (gel de l'avancement de carrière, risque de « placardisation » au retour du détachement...)⁶³.

La gestion urbaine fait son chemin dans les débats français, encouragés et stimulés par les pouvoirs publics. En septembre 1988, l'Institut des sciences et techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED)⁶⁴ organise à Lyon un colloque international consacré au thème « Gestion urbaine et développement »⁶⁵, qui rassemble des techniciens majoritairement français (ministères et collectivités locales, instituts techniques et de recherche, entreprises privées) et africains (principalement issus de ministères de l'urbanisme et de la construction)⁶⁶. On y retrouve également quelques universitaires asiatiques (Chine et Inde) et latino-américains, ainsi qu'une poignée de représentants d'organisations internationales. Les débats de Lyon sont particulièrement techniques : les différents experts y présentent des outils de gestion du cadastre, des réformes fiscales, des technologies d'optimisation des réseaux urbains...

⁶² *Ibid.*, p. 13.

⁶³ *Ibid.*, pp. 15 -16.

⁶⁴ L'ISTED est créé en 1983 à l'initiative des trois ministères de l'Équipement, de la Coopération et des Affaires étrangères. Il a pour vocation de promouvoir l'expertise française en matière de développement urbain et d'équipement dans les pays « en voie de développement ».

⁶⁵ ISTD (dir.), *Gestion urbaine et développement*, Paris, Actes du colloque de Lyon, 20-22 septembre 1988, 1989.

⁶⁶ Le comité d'organisation du colloque est composé essentiellement de haut-fonctionnaires des ministères de tutelle, de directeurs de bureaux d'études et d'agences d'urbanisme, et de directeurs d'écoles d'ingénieurs en aménagement (École nationale des ponts et chaussées et École nationale des travaux publics de l'État).

En 1990, le ministère de la Coopération publie avec la Caisse centrale de coopération économique (CCCE)⁶⁷ un livret proposant un premier bilan de ses interventions dans le développement urbain, et esquissant une stratégie en la matière⁶⁸. Préfacé par Jacques Pelletier, Ministre de la Coopération, il est coordonné par Marc Nolhier, qui a convoqué différents groupes de travail mobilisant fonctionnaires, chercheurs et experts. Le document s'organise autour de trois axes, dont le premier s'intitule « Décentralisation, déconcentration et gestion urbaine » (les deux autres ayant trait respectivement à l'habitat et aux services urbains). Le ministère y dégage deux perspectives majeures d'accompagnement de ses partenaires. Le soutien aux dynamiques de « décentralisation », d'abord, perçues comme facteurs de démocratie locale mais aussi et surtout d'efficacité économique, puisqu'elle permettraient un meilleur niveau d'ajustement des services urbains et une meilleure adéquation de la fiscalité locale⁶⁹. Le rapport entérine ainsi le principe d'un « soutien technique » aux ministères chargés de la décentralisation. Il annonce également un appui renforcé à la coopération décentralisée avec les municipalités françaises, convaincu de la pertinence de leur expertise sur les volets des finances locales et des services urbains. Avec l'ajustement structurel des économies africaines – que le gouvernement français encourage depuis le début⁷⁰ – les dépenses publiques des « pays en développement » se restreignent et le ministère entend accompagner les autorités locales pour « assainir » les finances publiques, par exemple en multipliant les sources de revenus locaux (construction de marchés, mise en place de fichiers fonciers, de registres informatisés des contribuables) et en renforçant les techniques de recouvrement⁷¹.

La seconde voie envisagée concerne la planification. Le diagnostic est le même que celui dressé par Michel Coquery quelques années auparavant : la mise en place de cellules de planification urbaine en Afrique et la réalisation de schémas directeurs se sont révélées inefficaces car inadaptées aux réalités locales, aux capacités institutionnelles et aux politiques d'investissement. De fait, selon le ministère de la Coopération, la planification n'est plus à l'agenda en Afrique, ce qui renverrait à une évolution plus générale des idées urbanistiques. On lit en effet dans le rapport : « Une telle évolution n'est pas propre aux pays en voie de développement. Elle correspond à l'évolution générale des idées et des pratiques de l'urbanisme dans les pays développés. Plutôt que sur la

⁶⁷ Institution financière publique, elle développe des accompagnements financiers auprès des pays partenaires dans le cadre de la politique de développement de la France. Elle deviendra l'Agence Française de Développement (AFD) en 1998.

⁶⁸ MINISTÈRE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT et CAISSE CENTRALE DE COOPERATION ECONOMIQUE, *Coopération française pour le développement urbain*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, 1990.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 21-22.

⁷⁰ Béatrice HIBOU, « Politique économique de la France en zone franc », *Politique Africaine*, 1995, vol. 58, pp. 25-40.

⁷¹ MINISTÈRE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT et CAISSE CENTRALE DE COOPERATION ECONOMIQUE, *Coopération française pour le développement urbain*, *op. cit.*, p. 23.

planification à long terme, celles-ci mettent l'accent depuis une dizaine d'années sur la gestion urbaine »⁷². Le ministère entend orienter son accompagnement vers la création de capacités locales de connaissance et de pilotage du développement urbain. Le document mentionne la mobilisation du Fonds d'Aide à la Coopération (6.6 millions de franc français) pour accompagner la création, en 1984, de l'Atelier d'urbanisme d'Abidjan, composé désormais de 26 agents, dédié à l'observation urbaine et à l'accompagnement des démarches d'urbanisme de la municipalité. Il finance notamment la réalisation d'une carte à 1/5000° de la ville et l'acquisition de matériel informatique, ainsi qu'une assistance technique de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France.

Dans les années 1980, le ministère français de la Coopération s'empare donc du sujet urbain, plus particulièrement sous l'angle de la gestion urbaine et de l'assistance à l'émergence de « collectivités locales » capables, si ce n'est de s'affirmer sur un plan politique, au moins de « bien gérer » les cités. Mais cet intérêt pour les villes ne fait pas l'unanimité, notamment à la Caisse Centrale de Coopération économique, bras armé financier de la coopération française. Un ancien agent du bureau urbain du ministère de la Coopération le rappelle au sujet de la sortie du rapport de 1990 :

« Nous avons là un document de politique, nous commençons à exister. Mais ça a été totalement rejeté par la Caisse Centrale de Coopération Economique. Il y avait là-bas un agent génial, qui avait travaillé avec nous, Jean-Louis Vénard, mais qui a ensuite disparu des radars. Il était en réalité marginal. Les patrons de la CCCE avaient dit « tant qu'on sera là, on ne fera pas un centime d'investissement dans les villes ». »⁷³

C'est que le rôle potentiellement positif de l'urbanisation rapide des pays du « tiers monde » ne fait pas consensus dans les mondes de la coopération pour le développement, en France comme ailleurs. Pour beaucoup, dans les organisations internationales et dans les banques de développement, l'urbanisation massive et anarchique apparaît d'abord comme une conséquence de la pauvreté des campagnes, allant jusqu'à susciter un sentiment « anti-urbain » dans les politiques de développement⁷⁴. Pour lutter contre la pauvreté et développer l'économie, il faut selon eux accompagner le développement rural et freiner l'urbanisation. Un argument que détaillait Michael Lipton dans un ouvrage célèbre paru en 1977⁷⁵.

⁷² *Ibid.*, p. 37.

⁷³ Entretien avec Xavier Crépin, Paris, 06/10/2017.

⁷⁴ Rémy PRUD'HOMME, « Le biais antiurbain dans les pays en développement », in Joëlle SALOMON CAVIN et Bernard MARCHAND (dir.), *Antiurbain. Origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2010, pp. 217-232.

⁷⁵ Michael LIPTON, *Why poor people stay poor. A study of urban bias in world development*, Canberra, Australian National University Press, 1977.

2. Les élus et techniciens municipaux, experts de la gestion urbaine à l'international ?

La FMVJ connaît dans les années 1980 d'importantes évolutions. Dans le chapitre précédent nous avons vu notamment comment les transitions démocratiques latino-américaines ont ouvert un nouveau chantier de coopération, en ciblant des projets plus techniques, touchant aux enjeux de gestion quotidienne des cités comme l'habitat ou les services urbains. Dans cette section, nous nous intéressons à la mise à l'agenda de la gestion urbaine au-delà de la seule Amérique latine. Nous montrons qu'elle recouvre autant une volonté de promouvoir le rôle des municipalités dans le développement économique local qu'un plaidoyer pour légitimer l'expertise de la FMVJ et de ses membres – essentiellement les élus et techniciens municipaux européens – auprès des acteurs traditionnels de « l'aide » au développement : les institutions multilatérales et les Etats, en particulier l'Etat français. La FMVJ reste en effet animée essentiellement par des français souvent proches, voire issus, de ministères comme ceux de l'Equipement ou de la Coopération. Ils s'insèrent dans des réseaux professionnels et d'action publique nationaux qui contribuent à structurer leurs actions sans cependant les inféoder entièrement. Ces différents repositionnements soulèvent des débats houleux au sein de la Fédération : la conversion à la gestion urbaine, l'engagement technique et expert dans le champ de l'aide au développement, s'accompagnent-ils d'une dépolitisation de l'organisation ?

2.1. La FMVJ face à l'émergence de la gestion urbaine, ou comment faire de la municipalité une animatrice du développement économique

La FMVJ appelle dès 1986 à un renforcement des coopération techniques et économiques en faveur du développement. Le Conseil International, réuni à Kiev (URSS) en octobre, affirme en effet : « Il apparait clairement que la solidarité passe par le développement, et que celui des pays du Sud est bénéfique à tous. En conséquence, le Conseil International demande à ses villes adhérentes de mettre l'accent sur les interventions dans le domaine économique et sur celles qui améliorent le fonctionnement et la gestion des villes, notamment par la formation, facilitent les échanges d'expériences et les appuis techniques »⁷⁶. Le secrétaire général, Hubert Lesire-Ogrel, présente à Kiev le programme de travail de l'année 1987, qui entend concrétiser cette orientation. Il comporte pour la première fois le thème de la « gestion urbaine » qui, selon le secrétaire général, est « le domaine sans doute le plus nouveau de nos activités : nos adhérents sont confrontés à une

⁷⁶ « Résolution du Conseil International de Kiev », *Cités Unies*, 1986, n° 124, p. 36.

complexité croissante de la vie urbaine et interrogent la FMVJ sur ses possibilités d'appui, y compris au niveau des techniques et des moyens de la gestion urbaine »⁷⁷.

L'ancien syndicaliste affiche néanmoins d'emblée une certaine inquiétude, face à ce qu'il considère comme un risque de dépolitisation de la Fédération. Il souligne en effet : « la technique, pour nous, doit s'inscrire dans ce que nous sommes (une organisation où les élus ont un rôle moteur), et dans nos objectifs : le développement d'une plus grande démocratie, le souci de la dimension humaniste des rapports dans et entre les villes. Nous ne sommes pas un bureau d'études (même si nous pouvons nous appuyer sur des organismes spécialisés). La FMVJ se situe en fait au confluent de l'échange, de la dimension politique et de la réponse technique »⁷⁸. S'il défend l'idée de mener des projets concrets, lorsqu'ils s'inscrivent par exemple dans l'accompagnement local des transitions démocratiques, il craint que la fédération, que les villes jumelées, ne se transforment en prestataires « neutres » d'études techniques en gestion urbaine, dénués d'arrière-fond politique. Face à ces inquiétudes, Pierre Mauroy tente de rassurer en affirmant « [qu'] il n'y a pas d'antinomie, nous en sommes convaincus, entre ces interventions au ras du sol et les grandes idées que nous véhiculons »⁷⁹. La mise à l'agenda de la gestion urbaine fait donc l'objet de débats en interne, dont il faut comprendre les termes et les acteurs.

La réorganisation de la FMVJ : une affaire d'ingénieurs et militants

Le développement économique local apparaît comme un enjeu clef sur lequel Pierre Mauroy entend développer une offre d'accompagnement. Selon lui, « on ne peut invoquer un nouveau contenu pour les jumelages [...] sans que surgissent les problèmes de formation, d'emploi, d'insertion sociale et professionnelle auxquels sont confrontés les habitants de nombreuses villes. Dans ce domaine et dans d'autres, la création de nouveaux services au sein de la FMVJ répond bien aussi à un besoin, parce qu'elle est susceptible de prolonger, voire susciter l'action des communes »⁸⁰. Il fait ici référence à la constitution en 1986 d'un nouveau service « formation et emploi » dirigé par Geneviève Ancel, auparavant cheffe de cabinet du ministre français de l'Environnement. Engager la FMVJ sur le champ de la gestion urbaine, sur le montage de projets plus techniques ayant trait aux services urbains, à l'urbanisme, au développement économique local, nécessite de réorganiser son secrétariat qui était jusqu'à présent composé de journalistes, d'universitaires ou de militants politiques qui n'avaient en général pas ou peu d'expériences opérationnelles sur les sujets urbains. C'est dans cette perspective que Pierre Mauroy demande au

⁷⁷ Hubert LESIRE-OGREL, « Année 1987 : les priorités », *Cités Unies*, 1986, n° 124, p. 39.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Pierre MAUROY, « Une fédération tournée vers l'avenir », *Cités Unies*, 1987, n° 128, p. 1.

⁸⁰ Pierre MAUROY, « Nouvelles tendances », *Cités Unies*, 1986, n° 124, p. 1.

ministère français de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, le détachement de deux ingénieurs des ponts et chaussées⁸¹, le corps technique de la haute administration française au cœur des enjeux d'aménagement. C'est ainsi que Jean-Marie Tétart et Christian Curé intégreront la FMVJ en 1987. Ils prendront notamment en charge le nouveau service des coopérations techniques et économiques.

Ces jeunes ingénieurs proviennent tous deux du Plan Urbain, un service du ministère consacré à la recherche et à l'expérimentation dans le domaine de la ville, en particulier dans la perspective de produire et transférer des connaissances utiles aux collectivités locales françaises qui, suite à la décentralisation, commencent à assumer la responsabilité d'une grande partie des compétences d'urbanisme⁸². On retrouve ainsi dans le Plan Urbain des ingénieurs, mais aussi des sociologues et des économistes. Il héberge également une initiative de recherche-action dédiée aux pays du « tiers monde » à laquelle Christian Curé et Jean-Marie Tétart ont activement participé : le programme Rexcoop (Recherche et Expérimentation en Coopération), coordonné par Daniel Biau⁸³. Il soutient des projets de coopération pour le développement qui prennent la forme d'expérimentations sur le thème de la construction, sous l'angle des techniques (utilisation de matériaux locaux, construction de mini-cimenteries, de fours à chaux) et de l'économie du bâtiment (fonctionnement des entreprises du secteur, productivité de la main d'œuvre, structure des coûts)⁸⁴. Entre 1982 et 1987, Rexcoop finance plus de 150 projets associant des experts français (chercheurs, associations) et locaux, avec un budget global qui oscille entre treize et vingt millions de francs par an. Les projets sont souvent montés en collaboration avec les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération.

En parallèle de sa carrière ministérielle, Jean-Marie Tétart est engagé dans la vie politique du département des Yvelines, sous les couleurs du Rassemblement pour la République (RPR, parti de droite d'inspiration gaulliste). Maire du village de Boissets (1978-1983), il devient ensuite conseiller municipal de Gressey (1983-1989) puis de la petite commune de Houdan (1989-1995) dont il deviendra le maire en 1995, mandat qu'il exerce encore à ce jour⁸⁵. Il rejoint la FMVJ en 1987 au

⁸¹ Le Corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées est un corps technique de haut-fonctionnaires de l'administration française. Il s'agit d'ingénieurs spécialisés dans l'aménagement du territoire, la construction, l'urbanisme et le génie civil. Ils sont rattachés au ministère en charge de ces prérogatives (ministère des Travaux publics, puis ministère de l'Équipement).

⁸² Patrice AUBERTEL, *La recherche urbaine. Le Plan Urbain (1971-1998)*, La Défense, Plan Urbanisme, Construction et Architecture, 2015, pp. 33-43.

⁸³ Ingénieur civil des ponts et chaussées, docteur en sociologie. Nous le retrouverons plus tard, lorsqu'il rejoindra le CNUEH à Nairobi en 1989.

⁸⁴ Isabelle MILBERT et Geneviève BIANCHI, *15 ans de recherches urbaines dans les pays en développement. 1980-1994*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 1994, pp. 14-16.

⁸⁵ Il est ensuite élu au conseil général des Yvelines en 2004 et occupe la place de vice-président chargé des routes, des transports, des déplacements et de la coopération décentralisée jusqu'en 2014. En 2012, il est élu député des Yvelines à l'Assemblée Nationale où il siège jusqu'en 2017.

poste de secrétaire général adjoint, puis de secrétaire général (1995-1997). Il prend également la direction de l'agence Cités Unies Développement, créée en 1989, sur laquelle nous reviendrons plus longuement à la fin de ce chapitre.

Les français restent largement majoritaires au sein du secrétariat de la Fédération. Il faut néanmoins ici mentionner l'implication croissante du sénégalais Daby Diagne, qui en deviendra secrétaire-général adjoint en 1989, et s'impliquera activement dans le renouveau des coopérations. Comme Jean-Marie Tétart, il développe une trajectoire à la fois technique, dans l'univers de l'aménagement, et politique, exerçant des mandats locaux et nationaux. Ingénieur de formation, diplômé en 1959 de l'Ecole Spéciale des Travaux Publics (Paris), il commence sa carrière dans l'urbanisme et l'habitat au sein de sociétés nationales sénégalaises, puis dans le secteur privé. Militant au Parti Socialiste, il est élu député-maire de Louga en 1984, réélu jusqu'en 2000. Il occupera à l'Assemblée Nationale Sénégalaise les fonctions de président de la Commission des Travaux publics et de l'Equipeement puis de la Commission des Finances. Il est élu président de la FMVJ pour deux mandats entre 1995 et 2000.

Le développement économique local : une compétence municipale ?

La réforme de la FMVJ, l'arrivée de nouveaux acteurs aux profils plus spécialisés sur les enjeux d'aménagement du territoire, visent à accompagner une préoccupation émergente chez de nombreux partenaires et adhérents de la Fédération : le développement économique local. Et en particulier, le rôle possible du maire et des services municipaux sur cette thématique souvent considérée comme une prérogative nationale. Cette problématique connaît à l'époque un intérêt croissant de la part de nombreuses villes européennes qui, à l'image de Barcelone, Lyon ou encore Manchester, font face à une crise économique et à une vague de désindustrialisation. Le rôle de l'acteur municipal dans la relance économique deviendra ainsi un élément clef de rencontres à l'échelle européenne dès 1986, qui s'institutionnalisent notamment au travers de la création du réseau Eurocities, porté en particulier par la municipalité de Barcelone, en la personne de Jordi Borja⁸⁶.

C'est dans ce contexte que Geneviève Ancel co-organise à Barcelone, avec la mairie et l'Ecole supérieure d'administration et de direction des entreprises, la première université d'été méditerranéenne centrée sur les initiatives économiques locales⁸⁷. Du 7 au 11 juillet 1986, ce sont

⁸⁶ Renaud PAYRE, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990–2005) », *op. cit.*

⁸⁷ « Echanges sur les initiatives économiques locales », *Cités Unies*, 1986, n° 124, pp. 5-7.

près de soixante-dix participants espagnols, marocains, grecs, tunisiens, français et italiens, pour la plupart haut-fonctionnaires municipaux, qui se retrouvent autour d'un constat commun :

« Les maires, naguère encore magistrats et notables, tendent à devenir de plus en plus des entrepreneurs et à s'impliquer dans le développement économique de leur commune et la création d'emplois au profit de leurs administrés, tout en créant un environnement attractif et un cadre de vie agréable pour les entreprises de demain. La crise économique que connaissent nombre de pays, ainsi que les législations aux tendances décentralisatrices sont, pour une grande part, responsables de cette « reconversion » »⁸⁸

La mairie de Barcelone présente ses initiatives pour mettre en œuvre cette « reconversion », et notamment la création en 1985 de l'entreprise *Iniciatives S.A.*, une compagnie privée municipale qui promeut les projets privés d'intérêt public par le biais du capital risque. La municipalité prend en charge le capital de départ du projet puis maintient temporairement une participation minoritaire, pour catalyser et viabiliser les investissements.

Les acteurs marocains, ministère de l'Intérieur en tête, affichent également un intérêt prononcé pour les enjeux de développement économique urbain. En juin 1987, la FMVJ accompagne le ministère dans l'organisation, à Tanger, d'un colloque sur le développement des villes dans les pays dits « intermédiaires »⁸⁹. Le directeur adjoint des Collectivités Locales, Mohamed Brahimi, présente un rapport coordonné par ses services, qui s'appuie sur une comparaison de quatre pays : Argentine, Côte d'Ivoire, Maroc et Tunisie. Selon lui, les villes de niveau intermédiaire se caractérisent par : un niveau démographique et une densité élevée ; l'existence d'infrastructures, d'équipements, d'activités économiques organisées ; une capacité de maîtrise d'ouvrage publique ; une capacité d'attraction des activités économiques⁹⁰. Ces villes n'appellent donc pas la « générosité » du Nord, ce que confirme Christian Curé quand il évoque sa première rencontre avec le maire de Tunis, qui lui affirmait qu'il disposait d'excellents ingénieurs, souvent formés en France, et n'avait pas besoin, sur le plan technique, de l'aide des européens⁹¹. En effet, les thèmes qui intéressent les participants, en particulier les marocains, ont trait aux méthodes d'exécution des grands projets et, surtout, à la promotion du territoire. Des sujets sur lesquels ils souhaitent pouvoir bénéficier de l'expérience d'autres villes ayant engagé ou réussi des expériences similaires. Ils attendent de la FMVJ qu'elle puisse leur fournir ce service, par exemple en structurant des banques d'informations sur les bonnes pratiques et en organisant des mises en relation ciblées entre villes. C'est le même Mohamed Brahimi qui en 1990, au congrès mondial de la Fédération de Cordoba,

⁸⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁸⁹ Jean-Marie TETART, « Quel niveau de développement ? », *Cités Unies*, 1987, n° 127, pp. 44-47.

⁹⁰ Cité dans *Ibid.*, p. 45.

⁹¹ Entretien avec Christian Curé, Paris, 22/09/2017.

coordonnera les travaux de la commission « coopération technique et économique », à l'occasion de laquelle le maire de Rabat affirmera à nouveau l'importance majeure de l'attraction des entreprises, notamment les multinationales, qui rechignent à installer leurs centres de décisions au « Sud »⁹².

2.2. Positionner les élus et techniciens municipaux comme nouveaux acteurs de la coopération internationale

Les nouveaux cadres de la FMVJ vont donc s'employer au développement d'une gestion urbaine particulièrement attentive aux problématiques économiques. Mais cette orientation s'appuie également sur une volonté de réforme de l'action internationale des villes, dominée jusqu'à présent par la figure du jumelage. La Fédération va ainsi encourager de nouvelles formes de coopérations, ponctuelles et techniques, qui s'appuient en particulier sur une mobilisation renforcée des agents et élus municipaux.

Les municipalités, un nouveau « vivier d'experts » en gestion urbaine ?

Le XII^e congrès mondial de la FMVJ se tient à Grenoble (France) en juillet 1987. Il va acter la « conversion » de la Fédération à la gestion urbaine, comme objet de savoirs et de réformes des coopérations municipales. On y retrouve près d'un millier de participants issus de quarante-sept pays⁹³. Les maires latino-américains font leur entrée officielle dans les instances de gouvernance. La démocratisation municipale est à l'honneur et Pierre Mauroy, dans ses conclusions du congrès, se félicite des nouvelles formes de relations établies en ce sens par la fédération. Il écrit en effet : « Ces nouveaux élus, ces maires confrontés à des compétences plus larges, se sont tournés et continueront de se tourner vers la FMVJ, capable de mettre en branle une coopération intercommunale pourvoyeuse de savoir-faire et de techniques »⁹⁴. Nous allons voir qu'à Grenoble, la démocratisation municipale s'inscrit dans une réforme plus vaste de la FMVJ en particulier et de la coopération des villes en général. Ces coopérations d'une nouvelle nature, déjà évoquées au chapitre précédent, nécessitent cependant, pour se développer, des supports et des moyens adaptés. Car en effet, pour le maire de Lille, au-delà de la seule Amérique latine, « le jumelage – et, en particulier le jumelage coopération – n'est pas toujours au rendez-vous. C'est pourquoi la fédération a donné à Grenoble ses lettres de noblesse à un nouveau type de service aux villes, supposant la mise en commun de ressources municipales humaines et matérielles, des moyens en formation et

⁹² « L'autonomie locale dans tous ses états », *Cités Unies*, 1990, n° 141.

⁹³ Sur ce congrès, voir le numéro spécial « Après Grenoble », *Cités Unies*, 1987, n° 128.

⁹⁴ Pierre MAUROY, « Une fédération tournée vers l'avenir », *op. cit.*

des formes d'actions diverses, souples et adaptées »⁹⁵. Ce changement de cap est suffisamment important pour justifier du (léger) changement de nom de l'organisation : de Fédération mondiale des villes jumelées – Cités unies (FMVJ), elle devient Fédération mondiale des cités unies – Villes jumelées (FMCU).

Le bilan des jumelages-coopération, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, reste en effet relativement maigre en termes de quantité comme sur le plan des contenus, souvent tournés vers de l'aide humanitaire relativement classique. Jean-Marie Tétart se souvient ainsi :

« Pierre Mauroy avait compris que la coopération devait devenir une coopération inter-municipale sur les problèmes de gestion urbaine, de développement territorial, de services urbains [...] Il voulait dépasser ce qu'il appelait la « coopération misère » [...] Il voulait techniciser la coopération. Il a eu beaucoup d'intuition sur ce sujet, et c'était mon travail de commencer à y réfléchir. »⁹⁶

Nous avons vu comment, dans cette dynamique, la FMVJ commence à développer un service d'appui direct aux villes au travers de projets comme Ciudadagua. Mais la mobilisation des villes, essentiellement européennes, demeure problématique. Il faut ici se pencher sur l'organisation des jumelages dans les villes françaises qui, rappelons-le, constituent l'essentiel des cités ayant signé des accords de jumelages-coopération. Ces derniers sont en général impulsés et gérés par des comités de jumelages composés d'élus mais aussi et surtout de militants associatifs tiers mondistes⁹⁷. Jean-Marie Tétart soulève ainsi le problème de la place réelle du pouvoir municipal dans la gouvernance en ces termes : « il ne faut pas croire que [la FMVJ] était une association de villes. C'était une association de comités de jumelages, sans qu'il y ait forcément une décision politique claire des conseils municipaux pour porter tout ça. [...] Parfois la distance était loin entre la commande politique et le comité de jumelage qui arrivait à se débrouiller pour vivre avec ou sans subventions »⁹⁸. Une position que Jean-Marie Bressand, au moment de passer la main à Pierre Mauroy, assumait en effet en ces termes : « La FMVJ n'est pas un mouvement d'élus locaux, en tout cas pas exclusivement ; elle est, elle se veut, un mouvement de masse, un mouvement d'éducation populaire internationale, grâce à la cité qui se fait éducatrice »⁹⁹.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

⁹⁷ Voir par exemple Christophe KALTER, « Tiers monde et gauche radicale », in Michel PIGENET et Danielle TARTAKOWSKY (dir.), *Histoire des mouvements sociaux en France. De 1814 à nos jours*, Paris, La Découverte, 2014, pp. 378-389.

⁹⁸ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

⁹⁹ Cité dans « Les nouvelles orientations », *Cités Unies*, 1984, n° 117, p. 7.

Un nouveau service « Interventions techniques et économiques » est créé, sous la houlette de Jean-Marie Tétart, afin de donner corps à ces ambitions. Il doit organiser un « marché » d'échange d'expertise technique direct de ville à ville, présenté comme suit :

« Le dernier moyen d'action à la disposition du service technique et économique, et sans conteste le plus nouveau, c'est l'assistance technique aux municipalités, qui fait l'objet d'une forte demande. La Fédération dispose pour y répondre, potentiellement, d'un formidable vivier d'experts : l'ensemble des personnels communaux des Cités Unies. A des demandes d'expertise, elle souhaite faire correspondre des offres. »¹⁰⁰

Car en effet, l'Europe et l'Amérique du Nord connaissent dans les années 1980 un véritable essor de la coopération décentralisée, en particulier à destination des « pays du Sud », laquelle se rassemble sous la dénomination de « coopération décentralisée pour le développement »¹⁰¹. Les municipalités (mais aussi les régions, les départements), à la faveur des réformes de décentralisation, multiplient les signatures d'accord avec des homologues africaines, asiatiques ou sud-américaines, portant sur des enjeux thématiques plus ciblés que les jumelages-coopération, et gravitant en général autour de la gestion urbaine. En France, on dénombre en 1991 près de 1600 accords de coopération décentralisée dont 30% environ sont signés avec des partenaires du « Sud » (40% en Europe occidentale et Amérique du Nord et 30% avec l'Europe orientale)¹⁰². C'est dans ce vivier que la FMVJ entend puiser son expertise en gestion urbaine. Les coopérations avec l'Amérique latine, en particulier Lyon-Cordoba évoquée au chapitre précédent, en constituent la première concrétisation et se trouvent présentées comme des cas d'école à répliquer¹⁰³.

La coopération décentralisée, vecteur d'insertion des municipalités dans le champ de la coopération internationale

L'Etat français, en particulier le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires étrangères, encourage ces nouvelles coopérations. A partir de 1985, des lignes stabilisées de crédits – en augmentation régulière – sont consacrées aux collectivités souhaitant s'engager à l'international auprès des pays « en développement »¹⁰⁴. Sous forme d'appels à projets, les financements sont néanmoins conditionnés à un certain nombre de critères qui cherchent à professionnaliser l'action extérieure des collectivités locales : la maîtrise d'ouvrage du projet doit rester dans les mains de la collectivité ; le projet doit dépasser les seules thématiques culturelles et humanitaires ; il doit

¹⁰⁰ « Interventions techniques et économiques : des débuts prometteurs », *Cités Unies*, 1987, n° 127, p. 12.

¹⁰¹ Franck PETTEVILLE, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹⁰² *Ibid.*, p. 23.

¹⁰³ « Offrir aux villes des dynamiques d'action cohérentes », *Cités Unies*, 1990, n° 141, pp. 10-12.

¹⁰⁴ Franck PETTEVILLE, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, *op. cit.*, pp. 37-41.

répondre à des besoins locaux et mobiliser plusieurs partenaires¹⁰⁵. Car pour les cadres du ministère de la Coopération et pour les experts nationaux détachés auprès des gouvernements étrangers, les jumelages-coopération ont bien mauvaise presse. Manque de professionnalisme, actions dispersées et non coordonnées avec les autres initiatives de coopération, faible maîtrise des risques... Les griefs, révélés par une enquête commandée par le ministère et la FMVJ en 1988, sont légion¹⁰⁶. Les enjeux de démocratisation promus par la Fédération semblent tout simplement hors du radar des coopérants, car l'enquête révèle que les « expatriés [coopérants français] ne semblent que très peu sensibilisés aux problèmes de la démocratie locale et au rôle éventuel que peuvent jouer les jumelages vis-à-vis de son renforcement »¹⁰⁷. La coopération décentralisée pour le développement, plus technique, fait en revanche l'objet d'un certain intérêt. La FMVJ prend ainsi conscience que, pour accéder aux financements et au statut convoité de pourvoyeur d'assistance technique aux villes, elle va devoir faire converger ses objectifs et ses méthodes avec les autres acteurs de la coopération.

C'est dans cette perspective qu'elle engage un dialogue avec le monde des ONG. Du 27 février au 1^{er} mars 1987, elle organise à Nouakchott (Mauritanie) un colloque sur thème de la coordination de l'action internationale des villes et des ONG, qui rassemble près de 150 participants. Le constat des intervenants est on ne peut plus clair : dans un même pays, il n'existe pratiquement aucune coordination entre ces deux familles d'acteurs¹⁰⁸. Pire, on constate même parfois des formes de concurrence. Chacun tend à développer ses coopérations en vase clos, selon ses propres priorités et réseaux relationnels, et souvent sans prendre en compte les priorités définies au niveau national par le pays partenaire. Des complémentarités potentielles sont néanmoins identifiées : les ONG disposent en général d'une bonne connaissance du terrain, quand les villes européennes peuvent se targuer d'expériences concrètes de gestion locale et d'une capacité de mobilisation d'élus locaux. Pour Daby Diagne, député-maire de Louga (Sénégal), secrétaire général adjoint de la FMVJ et représentant de Pierre Mauroy à Nouakchott, cette conférence est aussi l'occasion d'un plaidoyer pour inciter les ONG, massivement investies dans les campagnes, à s'intéresser davantage aux problèmes urbains¹⁰⁹.

Ces bribes de convergence se concrétisent en France l'année suivante, avec le lancement d'un projet conséquent de coopération urbaine : le Programme solidarité habitat (PSH)¹¹⁰. Financé par

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 48.

¹⁰⁶ Marc RODRIGUEZ, « Une image très contrastée », *Cités Unies*, 1988, n° 131, pp. 16-19.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 17.

¹⁰⁸ Michèle GAYRAL, « La fin de la coopération solitaire », *Cités Unies*, 1987, n° 126, pp. 28-32.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 30.

¹¹⁰ Sur le PSH, voir Franck PETTEVILLE, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, *op. cit.*, en particulier le chapitre 5.

le ministère des Affaires étrangères, il est piloté par le GRET (Groupe de recherche et d'échange technologique), une ONG française de développement international. Le programme capitalise sur les expériences passées de coopération urbaine – en particulier Rexcoop – et s'appuie sur les réseaux qui avaient déjà commencé à se constituer. On voit graviter dans son orbite, parmi d'autres, les ministères de la Coopération et de l'Équipement, des associations, des instituts de recherche, des agences d'urbanisme, ainsi que la FMVJ qui participe à son comité de pilotage. Le PSH organise la mise en relation d'acteurs français (villes, ONG, organismes professionnels) pour coordonner des coopérations groupées, en réponse à des demandes de villes et d'acteurs du « Sud ». Si, à l'image de Rexcoop, il privilégie une entrée par projets pilotes (habitat, foncier, urbanisme...), il le fait dans l'espoir de mobiliser les autorités partenaires du projet, en particulier les municipalités, et d'amorcer des dynamiques de politiques publiques. Serge Allou, qui en fut l'animateur, rappelle en effet : « Le PSH c'était ça : entrer par un enjeu très local, mais pour impliquer derrière les pouvoirs publics. [...] L'idée que je défendais, c'était de ne pas faire simplement du projet type ONG, mais de saisir comment, à partir du projet, on parvient à impulser la réflexion de politiques publiques »¹¹¹. C'est par exemple l'ambition d'un projet de coopération avec Villa El Salvador, signé en 1991. Il s'appuie sur la coopération engagée entre la banlieue de Lima et Rezé-les-Nantes en 1984, et mobilise également des associations françaises et péruviennes. Sur la base d'un projet de construction et d'attribution de logements pour soixante familles, la démarche vise notamment à faire la démonstration auprès des autorités locales de l'efficacité d'une nouvelle forme de crédit local, destiné à accompagner la construction dans le secteur informel.

Les villes à la conquête des organisations internationales

Le débat sur les évolutions de la coopération municipale ne se cantonne pas à la scène franco-française. L'italien Ruggero Bertotti, ancien maire communiste de Collegno, président de la régie des transports de Turin, est à l'origine d'une conférence internationale sur les transports africains à Fès (Maroc), du 2 au 5 décembre 1986¹¹². C'est l'occasion de mettre en valeur la coopération engagée entre la ville de Turin, la FMVJ et la région de Bamako (Mali), autour de la structuration d'un réseau de transports publics dans la capitale malienne et ses hinterlands. La coopération est opérée par la régie des transports de Turin, et financée par le ministère italien des affaires étrangères. Elle accompagne l'achat d'autobus ainsi que la formation des fonctionnaires municipaux sur l'exploitation et la maintenance du service, jusqu'à la mise sur pied d'une régie autonome. Ruggero Bertotti considère qu'il faut promouvoir ce type de coopérations auprès des organisations

¹¹¹ Entretien avec Serge Allou, Paris, 15/12/2017.

¹¹² Ruggero BERTOTTI, « L'opération Turin-Mali. Les autobus et le mode d'emploi », *Cités Unies*, 1986, n° 125, pp. 23-24.

internationales de développement, car selon lui, « 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 »¹¹³. Les municipalités sont dépositaires d'une expertise technique pertinente qu'il s'agit de faire reconnaître auprès des organismes de développement. Il émet ainsi l'idée d'organiser un grand colloque sur les transports rassemblant la Banque Mondiale, la Communauté économique européenne (CEE), la FMVJ, les organismes italiens de coopération et les administrateurs des transports des villes des pays « en développement », avec pour ambition de mettre en commun « les modalités des interventions, la qualité des projets et leurs caractéristiques, ainsi que les démarches pour obtenir les financements nécessaires »¹¹⁴.

Ce plaidoyer recouvre également une dimension politique de remise en cause de l'Etat comme seul pilote pertinent des politiques de développement et par conséquent, comme seul partenaire légitime des organisations internationales. En 1990, le maire de Cordoba Ramon Mestre, qui accueille le congrès mondial de la FMCU, fait de la mobilisation des fonds internationaux un enjeu de développement mais aussi de démocratie locale, quand il affirme aux participants : « Les gouvernements locaux autonomes doivent être récepteurs de l'aide internationale dispensée par les organismes de crédits et de développement et les exécuteurs de leurs programmes. Sans les bureaucraties centrales, sans les entraves des Etats nationaux, avec l'exercice d'un contrôle par les citoyens eux-mêmes sur la véritable destination de ces crédits »¹¹⁵. Pour que les municipalités puissent jouer pleinement leur rôle dans la construction démocratique et dans le développement, elles ne sauraient être considérées comme de simples « récepteurs » d'une aide internationale négociée entre les Etats et les organisations internationales.

Cette volonté de faire reconnaître l'acteur municipal, sa capacité politique et son expertise, dans les projets internationaux, est justifiée par l'accélération de l'urbanisation du « tiers monde ». Suite à un colloque organisé à Strasbourg en janvier 1989, dans le cadre de la campagne du Conseil de l'Europe sur l'interdépendance Nord-Sud, la FMCU publie un manifeste avec un mot d'ordre simple : « la collectivité locale, acteur du développement »¹¹⁶. Parce que l'urbanisation des « pays en développement » est un phénomène récent et particulièrement intense, et parce que, au « Nord » comme au « Sud », des formes diverses de décentralisation sont à l'œuvre, la collectivité locale devient une échelle et un acteur pertinents de la coopération internationale. Les Etats et les organisations internationales ne peuvent plus prétendre au monopole ni sur leur territoire, ni sur la

¹¹³ *Ibid.*, p. 24.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Cité dans « L'autonomie locale dans tous ses états », *Cités Unies*, 1990, n° 141, p. 4.

¹¹⁶ « Le manifeste de Strasbourg. Collectivité locale et développement », *Cités Unies*, 1989, n° 135, p. 20.

scène internationale, car de même qu'ils « ne peuvent suffire à promouvoir le développement, ils ne peuvent plus être les seuls acteurs de la coopération »¹¹⁷. Ce plaidoyer international de la FMCU s'appuie également sur une violente critique de la dette et de sa gestion par les organisations internationales, via notamment les politiques d'ajustement structurel. En 1987, la résolution finale du congrès mondial de Grenoble dénonçait déjà « l'accablement de la dette engendrée souvent par une politique de facilité mais aussi largement encouragée par les nations riches et les institutions internationales »¹¹⁸. Et de mettre en cause l'ajustement structurel en ces termes : « Aujourd'hui ces mêmes institutions, au nom de la recherche d'un équilibre monétaire mondial, imposent à ces pays des mesures drastiques qui concourent à une aggravation de la misère et à une réduction de leur production »¹¹⁹. Pour Daby Diagne, « Un tremblement de terre social guette la majeure partie des pays du Sud soumis à un réajustement de leur économie »¹²⁰.

Les villes s'intéressent aux institutions internationales autant qu'elles s'en méfient. Elles demandent l'accès à leurs financements autant qu'une réforme de leur fonctionnement pour en devenir des parties prenantes à part entière et influencer sur leurs grandes orientations. Ces tensions affluent à l'occasion de la première grande rencontre organisée entre ces différents acteurs.

3. Les rencontres de Lille (1989), ou la France au cœur d'une coalition pour le renouveau de la coopération urbaine

Les journées internationales de Lille se tiennent du 6 au 10 novembre 1989¹²¹, sous la bannière « les villes, moteur du développement économique des pays du tiers monde ». Elles constituent l'une des premières rencontres internationales consacrées à la coopération urbaine qui rassemble un public aussi diversifié, en mobilisant à la fois des bailleurs – bilatéraux et multilatéraux – des ministères européens mais aussi africains, asiatiques et latino-américains, des experts, et enfin, originalité importante, des villes et leurs réseaux. En effet, elles sont organisées par la FMCU, le ministère français de la Coopération, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Équipement, sous le haut-patronage de la Banque mondiale et du CNUEH. Elles constituent un point de convergence entre les réseaux réformateurs qui, au sein de ces différentes institutions, s'emploient à faire de la gestion urbaine un vecteur de transformation des politiques de développement, et ouvrent à ce titre de nouvelles perspectives de coopérations.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 21.

¹¹⁸ « Les résolutions du XIIe congrès », *Cités Unies*, 1987, n° 128, p. 14.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ « A la rencontre de l'autre hémisphère », *Cités Unies*, 1989, n° 134, p. 10.

¹²¹ Le 10 novembre, les participants commenteront ainsi longuement la chute du mur de Berlin, intervenue dans la nuit.

Quelques mois plus tôt, les 5 et 6 juin 1989, le secrétariat du PGU organise à Paris, dans les locaux de la Banque mondiale du XVI^e arrondissement, la réunion annuelle d'évaluation du programme¹²². C'est l'occasion pour les acteurs français d'y faire leur entrée. Parmi les 42 participants, issus des institutions internationales et des Etats occidentaux financeurs du programme, on y retrouve ainsi des agents des ministères qui animent, en France, les réflexions sur le renouveau de la coopération urbaine : le ministère des affaires étrangères¹²³, le ministère de la Coopération¹²⁴, et le ministère de l'Equipement¹²⁵. Ce sont pour la plupart les mêmes agents que l'on retrouvait dans les débats de l'AdP, au colloque de l'ISTED à Lyon, et que l'on rencontrera à Lille quelques mois plus tard. Les thématiques du PGU font en grande partie écho à leurs préoccupations, évoquées plus haut. L'inadéquation de la planification urbaine est ainsi largement abordée à Paris, de même que la nécessité de concentrer l'attention sur le rôle de l'acteur public local. Dans le compte-rendu des échanges, rédigé par le secrétariat du PGU, on lit ainsi :

« In the discussion of land management, spatial planning and land use regulation, it was emphasized that in many developing countries, 80 percent of urban development was taking place outside the formal sector. As a consequence, the respective roles of both the public and the private sectors must be examined, and a changed role for the public sector, including more unified or coordinated approaches in land development, may be required. »¹²⁶

Ce constat est crucial : à quoi bon planifier une ville qui pour l'essentiel se produit et s'anime en dehors des politiques publiques et des tentatives de régulation ? L'intérêt pour la gestion urbaine doit donc permettre aux bailleurs de se rapprocher des réalités des villes, face auxquelles l'Etat et ses plans directeurs n'ont finalement que peu de prises.

Dans les années 1980, la gestion urbaine apparaît donc comme un nouveau mot d'ordre dans la communauté internationale du développement – institutions multilatérales et ministères occidentaux – qui synthétise leur volonté de renouveler l'importance accordée aux phénomènes d'urbanisation dans les pays « en développement ». La France est, nous l'avons vu, particulièrement active dans ce mouvement, en particulier autour du continent africain. Michael Cohen, directeur de la division urbaine de la Banque mondiale, se souvient ainsi d'une forte accointance de son département avec le ministère de la Coopération : « In the 80s, the people from the [french] ministry of Cooperation were thinking along the line I was thinking. I use to spend a lot of time in

¹²² Voir le dossier de compte rendu de la réunion : URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *Urban management program: second annual review meeting. Paris, June 5-6, 1989*, Washington D.C., 1989.

¹²³ Jean Brunot de Rouvre.

¹²⁴ Marc Nohlier ; Robert de la Rochefoucauld, chargé de mission, et M. Droin, directeur du développement.

¹²⁵ Christian Lévy ; Thierry Prost, ingénieur des travaux publics de l'Etat, chargé de mission dans la direction des affaires économiques et internationales.

¹²⁶ URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *Urban management program: second annual review meeting. Paris, June 5-6, 1989*, *op. cit.*, p. 2.

Paris at that time »¹²⁷. C'est aussi à cette période que le CNUEH demande aux ministères français des noms d'experts pour rejoindre le siège de l'organisation à Nairobi, afin de développer les liens avec l'Afrique francophone. C'est finalement Daniel Biau, ingénieur civil des ponts et chaussées, docteur en sociologie et ancien coordonnateur du programme Rexcoop, qui sera retenu en 1989¹²⁸.

3.1. Un plaidoyer pour la prise en compte de l'urbain dans les politiques de développement en Afrique

C'est dans ce contexte de convergence que la FMCU prend l'initiative d'organiser une grande rencontre entre ces différents acteurs. Pierre Mauroy joue ici encore un rôle de premier plan : comme président de la FMCU, bien entendu, qui a fait du rapprochement de la Fédération et des institutions de développement un enjeu central ; comme maire de Lille et président de la communauté urbaine, ensuite, qui va notamment mobiliser les services municipaux dans l'organisation logistique de l'événement. La ville connaît alors de fortes mutations, avec en particulier l'arrivée du TGV, le tunnel sous la Manche, et le chantier du quartier d'activités tertiaires Euralille : le maire s'engage dans une volonté de donner à la ville une stature internationale, en multipliant notamment les accueils de conférences internationales¹²⁹. Il est enfin utile de rappeler qu'en 1989, Pierre Mauroy est le 1^{er} secrétaire d'un Parti Socialiste reconduit au pouvoir suite à la réélection de François Mitterrand à la Présidence de la République. Une position de force qui, sans doute, a pu contribuer à donner à la FMCU une position centrale dans l'organisation d'une telle conférence internationale et à mobiliser des partenaires de haut niveau, notamment les ministres français.

Jean-Marie Tétart, l'un des principaux artisans du rapprochement de la FMCU et des acteurs du développement, figure parmi les instigateurs de cette conférence. Il en résume le principe comme suit :

« J'avais fait le pari de rassembler tous les bailleurs de fonds, et de ne pas faire un colloque à « entrée libre ». Je voulais pouvoir financer tout le colloque et inviter les participants. C'était un colloque restreint, environ 200 personnes, où l'on voulait s'assurer que les bailleurs internationaux seraient représentés à haut niveau. Le thème, c'était "Les villes, moteurs de développement économique". Les collectivités locales commençaient à dire que l'urbanisation était irréversible, et qu'il fallait dépasser une analyse où les agglomérations étaient considérées comme mères de tous les vices, pour les voir comme un lieu d'opportunités, avec encore plus d'opportunités quand la démocratie s'y installe. Nous avons donc réuni les bailleurs pour affirmer que les villes devaient être considérées comme un axe de développement. Et la deuxième partie du

¹²⁷ Entretien avec Michael Cohen, Paris – New York, 25/06/2020.

¹²⁸ Entretien avec Daniel Biau, Paris-Nairobi, 26/04/2018.

¹²⁹ Bernard REITEL, « L'ambition internationale d'une métropole française : la diplomatie territoriale de Lille de 1958 à nos jours », *Relations Internationales*, 2019, vol. 3, n° 179, pp. 67-82.

raisonnement c'était : si c'est vrai, alors les édiles municipaux ont un rôle à jouer dans l'expertise, les échanges, l'efficacité des crédits de l'aide au développement, etc... Vous, agences [internationales], ne pouvez pas faire ça seules avec les experts. »¹³⁰

Les termes du plaidoyer de la FMCU sont ici clairement posés. L'urbanisation du monde, considérée comme un vecteur de développement économique, érige les municipalités en actrices centrales dans les pays du « tiers monde », où elles doivent jouer pleinement leur rôle d'organisatrices et de promotrices de la croissance, mais aussi dans les politiques de coopération internationale, qui doivent s'appuyer sur leur expertise – celle des municipalités européennes en particulier – dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement.

On retrouve à Lille 210 participants – parmi lesquels 80 français – dont les profils se répartissent comme suit¹³¹.

- 60 représentants gouvernementaux de 28 pays en développement, dont près de la moitié sont originaires d'Afrique francophone, en général issus des ministères en charge de l'urbanisme, des travaux publics et/ou du logement. Les délégations sont pour l'essentiel conduites par des directeurs d'administration centrale. On retrouve également des ministres de pays comme le Kenya, le Nigeria, le Zimbabwe... Plusieurs pays d'Amérique latine sont représentés, mais en général plutôt par des acteurs issus de la recherche ou de municipalités (Cordoba, Quito, Sao Paulo, Bogota...). L'Asie participe de manière plus marginale (Inde, Indonésie, Thaïlande et Vietnam) ;

- 37 représentants gouvernementaux de 14 pays donateurs, parmi les principaux financeurs de l'aide au développement mondiale (France, Royaume-Uni, USA, Pays scandinaves, Europe Méditerranéenne, RFA...). Ces représentants proviennent majoritairement des ministères des affaires étrangères ou de la coopération ou des agences nationales de coopération. On retrouve ici également quelques ministres français ;

- 31 représentants de 10 organisations internationales, principalement la Banque mondiale (4 personnes), la CNUEH (5 personnes) et l'OCDE (4 personnes).

- 43 représentants du monde des collectivités locales, dont principalement des permanents de la FMCU, et des élus et techniciens de villes françaises, marocaines, sénégalaises et espagnoles.

¹³⁰ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

¹³¹ La liste de participants est disponible dans FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES, *La ville, moteur du développement économique des pays du Tiers Monde*, Actes des journées internationales de Lille, 6-10 novembre 1989, 1990, n° 1, pp. 195-208.

■ Le reste des participants est composé de chercheurs, d'ONG et d'experts indépendants, principalement européens ou nord-américains.

Les acteurs rassemblés à Lille sont donc en majorité des acteurs « classiques » des politiques de développement, à savoir les Etats – et plus précisément les administrations centrales – et les institutions multilatérales. La présence des représentants des Etats y est en effet majoritaire, qu'il s'agisse des ministères de la coopération au « Nord » ou de ceux de l'urbanisme au « Sud », principaux bénéficiaires des programmes « d'aide ». L'analyse des participants nous montre également qu'il s'agit d'abord et avant tout de techniciens et d'experts. La tenue d'une telle conférence internationale en France, la participation majoritaire de français et, parmi les Etats étrangers, d'africains francophones, suggèrent un ancrage plus particulier de ce colloque dans les réseaux de la coopération française, plus particulièrement du ministère de la Coopération. Mais la participation des villes, et surtout la position centrale occupée par la FMVJ dans l'organisation, témoignent d'un tournant important : c'est une première forme de reconnaissance de cette institution par les principaux bailleurs internationaux. Michael Cohen, lorsqu'il évoque les rencontres de Lille auxquelles il a conduit la délégation de la Banque mondiale, se souvient d'un intérêt pour ce réseau municipal et pour l'approche de Pierre Mauroy en particulier : « I was very interested in Pierre Mauroy [...] I think that Cités Unies played an important role, because it was very open. At that time, Cités Unies and Metropolis were more open to these questions [la gestion urbaine] than the British, the IULA, which tended to be more accountants, financial managers... »¹³².

Comme l'expliquait Jean-Marie Tétart un peu plus haut, les journées de Lille s'affirment comme un plaidoyer en faveur de la prise en compte de la ville dans les politiques de développement. En effet, les deux questions centrales annoncées aux participants par Jean Brunot de Rouvre (ministère des Affaires étrangères) sont les suivantes : pourquoi la ville doit-elle recevoir une plus grande attention dans les politiques de développement ? Comment aider les villes à mieux fonctionner¹³³ ? 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 ; l'urbanisation et l'environnement ; et enfin une réflexion sur les thèmes considérés comme stratégiques du développement urbain, et qui rappellent les priorités des acteurs internationaux, à savoir les politiques foncières, la gestion des services urbains, et les politiques du logement. Les deux derniers jours (9 et 10 novembre) voient se tenir une réunion fermée des donateurs

¹³² Entretien avec Michael Cohen, Paris – New York, 25/06/2020.

¹³³ FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES, *La ville, moteur du développement économique des pays du Tiers Monde*, op. cit., pp. 14-20.

(gouvernements du « Nord » et organisations internationales). En parallèle, la FMVJ tient son Conseil international.

3.2. Renforcer les « autorités locales »

Sur le fond, un consensus semble se dégager lors des séances plénières, qui voient intervenir uniquement des français et des agents d'institutions internationales : les villes, lorsqu'elles sont bien gérées, sont un véritable moteur de croissance économique. Les bailleurs doivent donc leur accorder une plus grande importance. Les voix africaines, latino-américaines ou encore asiatiques, bien présentes à Lille, se font en revanche plus discrètes. Leurs représentants prennent bel et bien la parole, mais plutôt à l'occasion de sessions thématiques ou d'ateliers techniques. Leurs discours portent majoritairement sur les enjeux urbains de leurs pays, plus que sur l'organisation de la coopération internationale, dont ils applaudissent néanmoins l'entrée récente sur la question des villes, à l'image par exemple de Driss Toulali, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur du Maroc¹³⁴. Un ancien ministre algérien du Logement fait exception, lorsqu'il enjoint les organisations internationales à « faire participer [...] les personnes expérimentées (gestionnaires, décideurs, chargés d'études...) des pays du Tiers Monde à la mise en œuvre de la coopération mais aussi à sa conception le plus en amont possible »¹³⁵.

Pour Jean Doyen, chef de la division Infrastructures et Industries du département Afrique de la Banque mondiale, « les zones urbaines seront le point central de l'activité économique en Afrique subsaharienne », à condition que les services urbains soient adaptés et que les autorités locales disposent des capacités fiscales et décisionnelles nécessaires¹³⁶. Un point de vue partagé par Arcot Ramachandran, secrétaire-général du CNUEH, qui souligne le caractère inéluctable de l'urbanisation, malgré le fait que « des préjugés dans les politiques de développement et le concept de ville parasite ont également joué, ignorant le fait que dans beaucoup, sinon dans la majorité des pays en voie de développement, les villes apportent la principale contribution aux revenus provenant des impôts au plan national, régional et local »¹³⁷.

Les acteurs de « l'aide » internationale doivent donc promouvoir la « bonne » gestion urbaine, plutôt que s'engager dans des projets physiques trop coûteux et impossibles à répliquer. C'est ce que résume Jacques Pelletier, ministre français de la Coopération, dans son allocution de clôture : « Il ne s'agit pas uniquement d'un problème d'aide et d'investissement. Il ne suffit pas d'équiper, il

¹³⁴ FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES, *La ville, moteur du développement économique des pays du Tiers Monde*, Actes des journées internationales de Lille, 6-10 novembre 1989, 1990, n° 2.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 9.

¹³⁶ FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES, *La ville, moteur du développement économique des pays du Tiers Monde*, *op. cit.*, p. 149.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 38.

faut faire fonctionner les équipements, ce qui suppose des recettes durables. La ville doit s'autofinancer, au moins en partie, pour n'être dépendante ni de la campagne, ni de l'extérieur »¹³⁸. Il annonce dans la foulée l'orientation qu'il entend donner à son administration, qui dépasse le seul horizon gestionnaire et financier : « il s'agit d'aider à l'émergence d'une administration spécifique de la ville. L'enjeu du développement urbain, c'est la prise en main de leur destin par les gens eux-mêmes, à différents niveaux, ce qui suppose responsabilité et compétence »¹³⁹.

Côté Banque mondiale, l'enjeu majeur affirmé à Lille consiste à penser la question de la ville sous ajustement structurel qui, comme le reconnaît Michael Cohen, a un impact majeur sur les populations urbaines pauvres¹⁴⁰. Les stratégies économiques nationales doivent désormais, selon lui, intégrer des dimensions urbaines, et principalement : l'orientation de la production urbaine vers des produits exportables ; la restauration d'un équilibre fiscal et budgétaire ; la dérégulation de l'économie pour une meilleure productivité ; la protection des groupes les plus vulnérables. Le gouvernement des villes doit être réformé pour s'inscrire dans ces grandes réformes macroéconomiques. Pour Jean Doyen, ces transformations de fond appellent à une reconsidération majeure du rôle des municipalités et des autorités locales :

« As population growth and urbanization continue to change Africa's physical and economical landscape, governments 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. »¹⁴¹

A Lille, la « bonne » gestion urbaine semble donc passer nécessairement par un « renforcement » des autorités locales. Plus précisément, la « collectivité locale », la « municipalité », apparaissent comme une échelle désormais centrale du gouvernement des villes, et sa bonne organisation comme « un signe de maturité des sociétés », selon les mots du secrétaire d'Etat français aux affaires culturelles internationales, Thierry de Beaucé¹⁴². C'est ce que souhaitait Pierre Mauroy dans son discours d'ouverture, lorsqu'il exhortait les participants de la sorte : « 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

¹³⁸ *Ibid.*, p. 190.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 192.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 143-148.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 151.

¹⁴² *Ibid.*, p. 35.

de développement »¹⁴³. Mais la forme de cet acteur, son contenu et sa portée politiques, et par conséquent, les modalités de son « renforcement », restent à définir. Face à l'approche macroéconomique de la Banque mondiale, Pierre Mauroy est ainsi le seul à aborder frontalement l'enjeu de la démocratie, rappelant qu'elle « avance dans le monde, au Sud, à l'Est et avec elle, la démocratie locale »¹⁴⁴. Il en appelle ainsi à la mise en place de conseils municipaux élus démocratiquement.

Arcot Ramachandran, conscient comme Jacques Pelletier que l'augmentation des investissements ne saurait suffire à résoudre les problèmes de l'urbanisation, invite la coopération internationale à « concentrer ses efforts sur des actions d'aide et de soutien [aux administrations], la première consistant à aller dans le sens de la décentralisation et de l'augmentation des pouvoirs locaux et de l'autonomie fiscale des villes »¹⁴⁵. Mais le contenu précis des réformes de décentralisation, le rôle accordé aux maires, à l'initiative locale, à la participation citoyenne, ne sont pas approfondis. Pendant la réunion réservée aux bailleurs, son collègue Daniel Biau semble, lui aussi, regretter que malgré la densité des rencontres de Lille, « le rôle des collectivités locales n'a guère été éclairci, chacun s'accordant néanmoins à reconnaître son importance potentielle »¹⁴⁶. Il alerte cependant ses collègues sur l'importance prise par la question de la démocratisation municipale dans les termes suivants : « De l'équité sociale à la démocratie, il n'y avait qu'un pas, qu'une majorité d'intervenants ont franchi. Il faudrait aider les villes, et notamment les organisations populaires, afin de consolider les démocraties naissantes dans divers pays »¹⁴⁷. Les autres représentants d'organisations internationales se montrent visiblement plus silencieux à ce sujet.

Ils sont également silencieux sur la question de la forme politique à donner à la municipalité, des compétences à lui attribuer, par exemple en matière d'action sociale ou économique. Des problématiques qui sont abordées par d'autres acteurs, en dehors des conférences plénières, au sein des ateliers thématiques. En témoignent par exemple les travaux du groupe « la ville des plus défavorisés », animé par Serge Allou (l'animateur français du PSH), Susana Penalva (chercheuse au Centre d'études urbaines et régionales de Buenos Aires) et Somsook Boonyabancha (coordinatrice de l'ONG *Habitat International Coalition* en Thaïlande). Les participants y plaident pour une meilleure reconnaissance des initiatives locales et des associations d'habitants dans les projets de coopération internationale¹⁴⁸. Le groupe « l'entreprise dans la ville » fait lui aussi des recommandations quant au

¹⁴³ *Ibid.*, p. 30.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 31.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 40.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 167.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 106.

rôle des pouvoirs locaux dans le développement économique, à la manière d'attirer des entreprises et de les faire participer à la gestion urbaine, en s'appuyant par exemple sur les organisations professionnelles¹⁴⁹. Les débats ne font pas abstraction des enjeux d'amélioration de la gestion budgétaire ou de la réforme fiscale, mais ils y ajoutent un intérêt pour l'initiative politique locale, qui est selon les participants insuffisamment encouragée dans les villes du « tiers monde ». C'est dans ce cadre que la coopération décentralisée est promue à plusieurs reprises lors du colloque, en ce qu'elle permettrait aux villes de partager leurs initiatives, leurs méthodes, leurs innovations en matière de politiques publiques. Pierre Mauroy et Jacques Pelletier réaffirment eux aussi clairement leur soutien à la coopération décentralisée, qui peut accompagner l'émergence de collectivités locales capables d'orienter et d'assumer leur développement.

Les rencontres de Lille signent ainsi la volonté de la FMVJ, du gouvernement français et des institutions multilatérales de développement (principalement la Banque mondiale et le CNUED) de travailler ensemble au renouveau de la coopération urbaine, en particulier sur le continent africain. Ce sont des institutions qui, chacune à leur manière, sont engagées dans d'intenses chantiers de redéfinition des savoirs concernant la gestion urbaine, les experts et les formes de coopération qu'elle nécessite. A Lille, elles convergent pour affirmer que le « bon » gouvernement des villes – auquel elles assignent des objectifs d'abord économiques – doit figurer comme une priorité commune des politiques de développement, bien que son contenu, les manières d'y arriver, diffèrent fortement d'un acteur à l'autre. Grâce en particulier au lobbying de la FMVJ et du ministère de la Coopération, les municipalités y apparaissent comme des acteurs incontournables : dans le « tiers monde », elles doivent pouvoir organiser efficacement le développement, et leurs homologues européennes peuvent les y aider.

3.3. Vers une mobilisation controversée de la coopération décentralisée dans les projets internationaux de développement

A Lille on observe, en filigrane, l'émergence de la question du soutien des organisations internationales à la coopération décentralisée. Il n'est pas inutile de rappeler, encore une fois, que ces institutions sont construites par et pour des Etats. Les programmes, les prêts, les projets d'assistance technique, sont négociés, signés et mis en œuvre avec les gouvernements centraux bénéficiaires. Dans les années 1980, elles ne mobilisent pas encore la coopération décentralisée. Mais leur présence à Lille, à l'invitation de Pierre Mauroy et d'une FMVJ qui investit massivement ce champ émergent, témoigne d'un intérêt réel. Les rencontres de Lille marquent en effet un tournant. En parallèle de la réunion des bailleurs, la FMVJ tient son Conseil International les 9 et

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 110.

10 novembre. Elle y entérine la création, sous forme d'association, d'une nouvelle agence : Cités Unies Développement (CUD), avec Jean-Marie Tétart à sa tête. Elle a pour vocation de structurer et d'opérationnaliser les nouvelles coopérations techniques et économiques de la FMVJ, en s'appuyant en particulier sur la coopération décentralisée. L'objectif de cette nouvelle structure est notamment de pouvoir capter les financements des bailleurs, mais également de soustraire en partie l'agence à la tutelle de la FMCU, comme le souligne Jean-Marie Tétart :

« [CUD s'est créée] 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. Et il fallait que la structure d'assistance technique ne soit pas totalement sous la coupe politique de la fédération. [...] Là, 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 le ferait avec un bureau d'étude. »¹⁵⁰

De fait, c'est au travers de CUD que la Banque mondiale développera dans les années qui suivent ses premières collaborations concrètes avec la FMVJ, avec des initiatives comme Medcités – qui occupera le chapitre suivant – ou le Partenariat pour le développement municipal (PDM) en Afrique de l'Ouest¹⁵¹. Mais la création de cette agence ne se fait pas sans conflits au sein du mouvement municipal. Souvenons-nous en effet des franches réticences exprimées par son secrétaire général, Hubert Lesire-Ogrel, soulignées au début de ce chapitre, face à la technicisation des coopérations municipales. Le surgissement de CUD apparaît clairement comme un point de rupture entre deux courants de la FMVJ. A Lille, le Conseil International donne ainsi son feu vert à la création de CUD tout en demandant d'emblée un premier bilan, qui devra être présenté en 1990 au congrès mondial de Cordoba, et suite auquel des réformes pourront être envisagées¹⁵². Le député-maire de Louga (Sénégal) et secrétaire général adjoint de la Fédération, Daby Diagne, qui a pourtant contribué activement à la création de CUD, émet lui aussi des réserves. Il s'interroge plus généralement sur les évolutions de la coopération des villes et sa structuration par des programmes nationaux (comme le PSH) ou internationaux, craignant une forme de « recentralisation de la coopération décentralisée »¹⁵³. En effet, à trop se concentrer sur des réponses aux appels d'offres

¹⁵⁰ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

¹⁵¹ Le PDM est créé en 1991 par le ministère français de la Coopération et la Banque mondiale, avec un appui important de la FMVJ. Son secrétariat est basé à Cotonou (Bénin). Il s'agit d'un programme régional actif en Afrique de l'Ouest, qui a pour vocation d'accompagner la décentralisation dans ces pays via l'émergence de politiques nationales et le renforcement de l'échelon municipal. Dans le chapitre suivant, nous verrons qu'en Méditerranée, les coopérations prennent un visage bien différent.

¹⁵² « La 34e session du Conseil International », *Cités Unies*, 1989, n° 136.

¹⁵³ Daby DIAGNE, « Avec l'extension de la coopération décentralisée, les nouveaux enjeux », *Cités Unies*, 1989, n° 136, p. 22.

internationaux, « les villes ne seraient souvent, au terme du processus, qu'un pourvoyeur d'expertise à bon marché ou des cofinanceurs de projets »¹⁵⁴. Pour lui, la rencontre entre villes doit se faire sur le terrain du projet politique, et c'est sur cette base qu'elles doivent ensuite partir à la recherche de financements internationaux, de moyens techniques. Ce type de coopération devrait justement permettre de réduire le coût trop élevé de l'expertise internationale et son externalisation permanente, qui tend à réduire les capacités d'apprentissage des municipalités du « tiers monde ». Le risque d'instrumentalisation et de récupération existe aussi dans les relations avec certaines ONG occidentales, qui transforment les municipalités en « instruments [de leurs] politiques [...] pour capter une partie du marché des études »¹⁵⁵.

Conclusion

Dans les années 1980, face à une urbanisation accélérée du « tiers monde », des acteurs internationaux se mobilisent pour renouveler leur analyse des villes, de leur rôle dans le développement, et pour orienter « l'aide » internationale sur ce terrain. L'action publique urbaine apparaît comme un nouvel objet d'expertise internationale, dont la définition devient l'enjeu d'alliances et d'affrontements dans un projet de réforme des politiques de développement. Un objet encore loin de faire l'unanimité au sein d'une communauté internationale du développement dont l'agenda est dominé par les questions rurales, et qui doute de la pertinence des investissements urbains. On observe ainsi à la fin des années 1980 l'émergence d'une coalition de réformateurs – principalement des agents d'institutions multilatérales, de ministères français et de la FMCU – qui font de la quête d'une « bonne » gestion urbaine un nouvel enjeu de coopération qu'il s'agit de formaliser et d'affirmer dans les programmes de développement. Qu'ils soient élus locaux, professionnels de l'urbain ou experts internationaux, ces réformateurs reconnaissent que le défi de l'urbanisation du « tiers monde » recouvre des dimensions fondamentalement politiques, et doit se relever sur le terrain de l'action publique urbaine qui ne saurait se résumer à une série de problèmes techniques. La forme à donner à cette action publique, et la manière de « l'accompagner », sont en revanche l'objet d'intenses débats.

Du côté des acteurs « traditionnels » du développement – Etats et institutions internationales – ce sont avant tout des élites, experts et professionnels de l'urbain (architectes, ingénieurs, économistes...), qui se retrouvent autour d'un bilan critique des interventions internationales dans les villes du « tiers monde ». La planification urbaine, trop technocratique,

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

calquée sur les méthodes occidentales, éloignée des réalités des transformations urbaines des « pays en développement », apparaît comme l'instrument emblématique à dépasser. Poussés en particulier par les logiques néolibérales de l'ajustement structurel porté par la Banque mondiale, les professionnels envisagent désormais d'élargir leurs interventions aux enjeux institutionnels, au pilotage et au financement des services urbains, aux ressources humaines municipales, aux relations Etats-collectivités locales... Dans ce contexte, la municipalité émerge comme un objet central des politiques de développement, dont il faut accompagner « l'émergence », via notamment le soutien à une « décentralisation » dont le contenu réel reste à définir.

La FMCU investit, elle aussi, le champ des politiques de développement. L'intérêt pour la gestion urbaine, suscité à l'origine par les chantiers de transition démocratique en Amérique latine, se traduit en particulier par une réflexion sur le rôle des villes et les compétences municipales en matière de développement économique. La Fédération entend promouvoir cette nouvelle expertise auprès des villes en mobilisant la coopération décentralisée alors en pleine émergence : il faut faire des municipalités européennes – françaises en particulier – un vivier d'experts capables de s'engager dans les programmes des bailleurs internationaux. Cette insertion dans le champ du développement s'inscrit en partie en rupture avec l'entreprise politique de démocratisation municipale décrite dans le chapitre précédent : les réseaux militants sociaux-démocrates de la FMCU semblent relégués à l'arrière-plan de l'impératif technique et expert de la gestion urbaine. En partie seulement : la fédération espère peser sur les politiques de développement, convaincue que les élus et techniciens municipaux, par la coopération décentralisée, peuvent infléchir des programmes internationaux jugés trop libéraux, dépositaires d'une expertise technocratique et peu soucieux de donner au local une réelle capacité politique. Elle porte ainsi l'espoir, face à cette approche qui tend selon elle à faire de la municipalité un échelon « neutre » de réforme de l'Etat portée par des experts internationaux « déconnectés », de fonder les échanges techniques entre villes sur des partages d'expériences en matière de projets politiques locaux.

La gestion urbaine, comprise comme un chantier savant, redessine ainsi les espaces de circulation sur le savoir du gouvernement des « villes en développement » et, plus profondément, reconfigure le rapport au politique. Son inscription dans le champ de la réforme du développement, embarqué dans un tournant néolibéral, relègue au second plan l'objectif de démocratisation du « tiers monde ». Cette dépolitisation du projet international s'accompagne cependant d'une repolitisation de l'action publique locale : les professionnels de la gestion urbaine entendent désormais prendre en compte et intervenir dans la fabrique concrète des politiques publiques urbaines, dans ses jeux d'acteurs, pour transformer les villes en entités politiques autonomes.

L'atelier spécifique de formulation de la gestion urbaine comme problème de développement étudié dans ce chapitre, à la croisée de réseaux français et internationaux, n'épuise bien entendu pas la problématique plus générale de la gestion urbaine à l'échelle internationale, qui mobilise bien d'autres acteurs, selon d'autres horizons géographiques. Mais c'est en son sein que se nouent des réseaux et se forgent des savoirs qui s'incarneront dans la Méditerranée des villes, comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

Chapitre 3. Protéger la Méditerranée : une expérience de réforme du développement

Dans les chapitres précédents, nous avons mis à jour l'ouverture d'un espace nouveau de circulations sur le gouvernement des villes, dessiné et traversé par des experts internationaux du développement, des élus et des techniciens municipaux. Démocratisation municipale et gestion urbaine y apparaissent comme les deux volets d'un nouveau projet de réforme à destination des pays « en développement ». La diffusion du « bon » gouvernement des villes, caractérisé à la fois par des pratiques dites « démocratiques » et par la capacité des acteurs locaux, en particulier des municipalités, à orienter efficacement le développement économique, s'impose comme un nouveau projet politique transnational qui doit désormais accompagner la « modernisation » des pays du « tiers monde ». Au début des années 1990, cet espace s'élargit à la Méditerranée, sous la forme spécifique d'un réseau de villes, Medcités, qui rassemble la Banque mondiale, la FMCU et des municipalités de part et d'autre du bassin. Ce réseau dessine les contours d'une nouvelle Méditerranée des villes qui se structure autour d'un enjeu de protection de l'environnement. Il constitue une expérience de réforme des politiques de développement, en ouvrant un espace d'interconnexions qui associe des mouvements municipaux, des organisations internationales et des municipalités, en l'absence de représentants des Etats centraux. Le gouvernement des villes y devient un enjeu de réforme régionale, un objet de savoirs et d'investigations ouvrant la voie à des échanges transnationaux structurés, à la conception de programmes d'études et d'investissements régionaux, pouvant faire l'objet de comparaisons, de capitalisations et de disséminations (encadré 3.1).

Nous interrogeons dans ce chapitre ce surgissement de la Méditerranée comme espace de circulations, qui à bien des égards apparaît énigmatique. Comment la « Méditerranée » s'invite-t-elle comme une échelle internationale pertinente à gouverner, dans laquelle penser l'action publique urbaine ? Qui en sont les acteurs dominants ? Quels sont les mécanismes de gouvernance mis en place, tant aux échelles régionales que locales ? Rappelons d'abord qu'en 1991, la Méditerranée ne dispose encore d'aucune existence politique internationale. Seule exception notable, le Plan d'Action pour la Méditerranée propose depuis 1975 un cadre, sous l'égide de l'ONU, de lutte contre les pollutions marines. C'est en partie dans cette dynamique que va s'insérer le nouvel espace de circulations que nous souhaitons ici étudier. Soulignons ensuite que cet espace se glisse dans une région qui, aux yeux des observateurs internationaux, se tient alors résolument à l'écart des

« vagues » de démocratisation qui agitent le monde depuis les années 1970, de l'Europe du Sud à l'Amérique latine puis à l'Europe de l'Est¹. Aux yeux des observateurs internationaux, en particuliers occidentaux, l'encéphalogramme démocratique des « pays arabes » semblerait définitivement plat². Les Etats des rives sud et est figureraient parmi les régimes les plus autoritaires et les plus centralisés de la planète, reléguant les municipalités, dépourvues de toute autonomie et de toute capacité, au rang de simples auxiliaires techniques du pouvoir central. Dans l'action publique comme dans la science politique, les municipalités sont considérées sous l'angle de la déficience³. Comment dès lors comprendre et analyser « l'accrochage » de la Méditerranée à un espace de circulation qui s'était construit jusqu'à présent sur les questions de démocratisation municipale et de gestion urbaine, accordant aux municipalités un rôle moteur ? Qui en sont les promoteurs ? Comment les savoirs de gouvernement, leurs canaux d'élaboration et de diffusion, s'y structurent-ils ?

Nombre de spécialistes de sociologie politique des mondes arabes, mais aussi de géographes, invitent depuis une vingtaine d'années à prendre au sérieux le travail municipal dans ces régions, moins marginal qu'il n'y paraît. Ils soulignent dans leurs travaux la politisation, parfois certes silencieuse, des arènes municipales (engagement de différentes forces politiques, notamment islamistes, dans les élections locales, contestations de projets d'urbanisme...) ⁴ mais aussi la capacité des professionnels et responsables politiques locaux à orienter les décisions malgré la domination d'un système centralisé⁵. Aussi et surtout, les municipalités, se révèlent une entrée pertinente pour interroger les recompositions des pouvoirs locaux et de l'action publique urbaine⁶. Ces recherches ont en particulier proposé d'interroger les effets locaux du discours de la « bonne gouvernance » ⁷,

¹ Le terme de « vague » de démocratisation est popularisé par Samuel HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

² Steven HEYDEMANN, « La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe », *op. cit.*

³ Pour une critique de ce tropisme de la « déficience municipale » arabe, voir notamment Lana SALMAN et Bernadette BAIRD-ZARS, « From the Fragments Up: Municipal Margins of Maneuver in Syria and Tunisia », *Middle East Law and Governance*, 2019, vol. 11, pp. 244-282.

⁴ Agnès FAVIER (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo, 2001 ; Aude SIGNOLES (dir.), « Les municipalités islamistes », *Critique Internationale*, 2009, vol. 1, n° 42 ; Lamia ZAKI, *Pratiques politiques au bidonville (Casablanca, 2000-2005)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Science Po Paris, 2005.

⁵ Lamia ZAKI (dir.), *L'action urbaine au Maghreb : enjeux professionnels et politiques*, Karthala, 2011.

⁶ Aude SIGNOLES, « Réforme de l'Etat et transformation de l'action publique. Approche par les politiques publiques », in Elizabeth PICARD (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, pp. 239-261 ; Aude SIGNOLES, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1, 2004 ; Bruno DEWAILLY, Agnès FAVIER, Karam KARAM, Mona HARB, Tristan KHAYAT et Aude SIGNOLES, « Pouvoirs locaux et décentralisation en période de (re)construction étatique. Les cas du Liban et de la Palestine : étude comparée », in Emile LE BRIS (dir.), *Les municipalités dans le champ politique local. Effets de l'importation des réformes de décentralisation dans la gestion de villes d'Afrique et du Proche Orient*, Paris, GEMDEV / ISTD, 2003.

⁷ Ce terme, qui fait son entrée dans les agendas de la Banque mondiale et du PNUD au début des années 1990, renvoie à la problématique de la « gouvernabilité » des « pays en développement », caractérisée par une prolifération d'acteurs qui débordent le seul Etat. La « bonne gouvernance », dans le discours des organisations internationales, s'appuie sur les notions de « transparence », de « participation », de « responsabilité », « efficacité », « équité », « décentralisation »

promu à partir des années 1990 par les institutions internationales, qui fait la part belle à la « décentralisation » et à la « gestion locale ». Le Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), premier programme français d'ampleur sur ces questions, partait ainsi de l'hypothèse « selon laquelle l'internationalisation des économies et les effets de la mondialisation bouleversent en profondeur les mécanismes de l'urbanisation et les systèmes urbains et territoriaux. Ces processus s'accompagneraient paradoxalement d'une montée en force des acteurs locaux qui tentent d'imposer des alternatives en matière de gestion urbaine »⁸. Dans les mondes arabes, les conclusions sont en demi-teinte : les municipalités ne s'autonomisent pas et restent tributaires d'autres logiques (étatiques, confessionnelles...). Néanmoins de nouveaux espaces d'action publique urbaine semblent se créer, sur lesquels les chercheurs entendent attirer l'attention : le « local » fait l'objet de nouveaux investissements politiques (décentralisations, mobilisations d'acteurs en réseaux) et de nouvelles relations se tissent entre les niveaux centraux et locaux avec l'intermédiation d'acteurs internationaux⁹.

En se concentrant sur les effets locaux des incitations des institutions multilatérales, ces travaux se révèlent en revanche plus silencieux sur la fabrication des « injonctions internationales » et sur le travail de tissage d'espaces de circulation des normes et des savoirs qu'elles recouvrent. C'est à ce chantier que nous consacrons ce troisième chapitre. Nous y interrogeons la constitution d'un premier espace de circulation de savoirs dédiés au gouvernement des villes en Méditerranée, sous la forme particulière d'un réseau qui associe institutions internationales et municipalités.

Encadré 3.1. Présentation de Medcités

La ville de Barcelone accueille du 23 au 25 novembre 1991 près de 70 participants à l'occasion du séminaire de lancement de Medcités, un nouveau réseau de municipalités côtières du bassin créé à l'initiative de la Banque mondiale et de la FMCU, dédié à la protection de la mer Méditerranée. On y rencontre les représentants – maires et/ou responsables techniques – de treize villes : Barcelone (Espagne), Benghazi (Libye), Gozo (Malte), Haïfa (Israël), Izmir (Turquie), Limassol (Chypre), Marseille (France), Oran (Algérie), Rimini (Italie), Sousse (Tunisie), Tanger (Maroc), Tirana (Albanie), et Tripoli (Liban). La quasi-totalité des pays du bassin est ainsi représentée¹⁰. A

ou encore de « primauté du droit ». Elle devient un objet à part entière de programmes internationaux. Voir entre autres Laëtitia ATLANI-DUAULT, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Armand Colin, 2009 ; Quentin DEFORGE, *La fabrique transnationale du politique. Une sociologie historique du champ réformateur de la gouvernance (1961-2019)*, Thèse pour le doctorat de sciences sociales, Université Paris Sciences et Lettres, 2019.

⁸ Emile LE BRIS, *Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient. Synthèse des résultats du PRUD*, Programme de recherche urbaine pour le développement, 2004, p. 2.

⁹ Bruno DEWAILLY, Agnès FAVIER, Karam KARAM, Mona HARB, Tristan KHAYAT et Aude SIGNOLES, « Pouvoirs locaux et décentralisation en période de (re)construction étatique. Les cas du Liban et de la Palestine : étude comparée », *op. cit.*

¹⁰ En 1991, l'Égypte et la Grèce manquent encore à l'appel. La Yougoslavie, suite aux déclarations unilatérales d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie, est en cours d'implosion.

leurs côtés, on retrouve également le maire de Tunis, en qualité de vice-président de la FMCU, et des agents d'organisations internationales : Banque mondiale, Banque européenne d'investissement (BEI) et Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD).

Après une visite des chantiers olympiques – Barcelone s'apprêtant à accueillir les jeux d'été 1992 – les participants se réunissent pour deux jours de séminaire à l'hôtel de ville. Dans le dossier préparatoire qui leur est distribué, conçu par les organisations internationales et la FMCU, ils peuvent lire ceci : « La croissance urbaine dans les zones côtières constitue l'une des causes les plus évidentes de dégradation de l'environnement dans le bassin méditerranéen. [...] 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 »¹¹. Le document présente le réseau comme « un instrument de reconnaissance du rôle des municipalités dans le domaine de la protection de l'environnement [...] ; un instrument de renforcement du sentiment d'interdépendance et de responsabilité commune face aux problèmes d'environnement [...] ; un instrument pour 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 [...] ; un instrument pour dispenser formation, assistance technique et investissement »¹².

Au-delà des séminaires et voyages d'études, le réseau s'engage dès ses premières années dans la réalisation d'audits environnementaux de certaines municipalités membres du sud et de l'est¹³, financés principalement par la Banque mondiale et opérés en général en partenariat avec des techniciens municipaux barcelonais et marseillais.

L'espace de circulation des savoirs de gouvernement des villes mis à jour dans les précédents chapitres s'élargit donc à la Méditerranée en même temps qu'il s'y reconfigure sous une forme bien spécifique, celle d'un réseau de villes, qu'il nous faut ici prendre au sérieux. Une forme qui, nous le verrons dans les chapitres suivants, va proliférer et se généraliser dans l'espace méditerranéen dans les années 1990 et 2000. Des travaux de science politique et de géographie se sont emparés des réseaux transnationaux de villes pour tenter d'en décrire l'impact sur l'action publique aux niveaux internationaux, nationaux et locaux. L'objet « réseau de villes » s'invite ainsi au carrefour de réflexions portant sur les évolutions de la gouvernance mondiale et sur la transnationalisation de l'action publique urbaine. En constatant leur prolifération à partir des années 1990, en particulier dans le champ des politiques environnementales¹⁴, dans la dynamique internationale engagée par le sommet de la Terre de Rio (1992), ces chercheurs ont invité à observer la nature des réseaux et les conditions d'implication des villes, leur gouvernance et les formes d'échanges, les modes de

¹¹ METAP, *Note d'information de base sur le réseau Medcités*, 1991, pp. 1-2.

¹² *Ibid.*, p. 3.

¹³ Entre 1992 et 1994, les premiers audits municipaux sont menés à Limassol, Oran, Sousse, Tanger et Tripoli (Liban). Sur la base d'un diagnostic environnemental de la ville concernée, ces études proposent des pistes de renforcement municipal (création de nouveaux services, formations, ...).

¹⁴ Les dimensions profondément transnationales des problèmes environnementaux (propagation des pollutions, effets du changement climatique...) et le rôle revendiqué par les villes pour y faire face apparaissent comme des vecteurs essentiels dans la création de nouveaux réseaux.

sélection et de diffusion des idées privilégiés¹⁵. Les principales questions soulevées sont : quels sont les moteurs sociaux, économiques, politiques ou environnementaux qui président à la constitution de réseaux ? Quels sont leurs impacts sur un système de relations internationales dominé par les Etats ? Quels sont leurs impacts sur les formes de gouvernance et de planification urbaine ?

Ces recherches ont cependant laissé dans l'ombre la Méditerranée contemporaine. Elles se sont principalement concentrées sur une échelle « mondiale », en interrogeant par exemple la manière dont des réseaux comme le C40¹⁶, qui s'affirme une vocation planétaire, cherchent à influencer sur des arènes multilatérales telles que les Nations unies ou la Banque mondiale, à y favoriser la prise en compte des questions urbaines dans les traités internationaux et à s'imposer en interlocuteurs légitimes¹⁷. L'Europe, et plus précisément la construction européenne, constitue l'autre échelle privilégiée. Les recherches y mettent en particulier en avant la capacité des villes, souvent guidées par des petits noyaux durs de « pionnières », à structurer d'elles-mêmes des espaces horizontaux de renforcement de leurs capacités, dans lesquels elles peuvent penser les questions urbaines, peser auprès des instances communautaires et obtenir des financements¹⁸. Des travaux de sociohistoire nous invitent à nous intéresser à la genèse des réseaux pour mieux saisir leur constitution. En interrogeant le travail d'internationalisation des villes¹⁹, les modalités de leurs engagements dans des réseaux, ils ont ainsi mis à jour l'existence d'une forme d'europanisation horizontale, c'est-à-dire de création d'espaces dans lesquels les villes structurent elles-mêmes un ensemble de savoirs pour peser sur les instances européennes et y faire exister la ville comme un sujet communautaire à part entière²⁰. La genèse des réseaux est d'autant plus importante à étudier

¹⁵ Michele M. BETSILL et Harriet BULKELEY, « Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program », *International studies quarterly*, 2004, vol. 48, n° 2, pp. 471-493 ; Steve RAYNER et Michele ACUTO, « City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? », *International Affairs*, 2016, vol. 92, n° 5, pp. 1147-1166 ; Elisabetta MOCCA, « City networks for sustainability in Europe: An urban-level analysis », *Journal of Urban Affairs*, 2017, vol. 39, n° 5, pp. 691-710 ; Kathryn DAVIDSON, Lars COENEN, Michele ACUTO et Brendan GLEESON, « Reconfiguring urban governance in an age of rising city networks: A research agenda », *Urban Studies*, 2019, vol. 56, n° 16, pp. 3540-3555 ; Cyria EMELIANOFF, « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'Information géographique*, 2007, vol. 71, n° 3, pp. 48-65.

¹⁶ Le *Cities Climate Leadership Group* (C40), fondé en 2005, est une organisation qui rassemble aujourd'hui les maires de 97 des plus grandes villes du monde autour de la lutte contre le réchauffement climatique.

¹⁷ Michele ACUTO, « City leadership in global governance », *Global Governance*, 2013, vol. 19, n° 3, pp. 481-498 ; Steve RAYNER et Michele ACUTO, « City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? », *op. cit.*

¹⁸ Kristine KERN et Harriet BULKELEY, « Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks », *Journal of common market studies*, 2009, vol. 47, n° 2, pp. 309-332 ; Renaud PAYRE, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990–2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 2, pp. 260-280.

¹⁹ Gilles PINSON et Antoine VION, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *op. cit.*

²⁰ Renaud PAYRE, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990–2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 2, pp. 260-280 ; Sarah RUSSEIL et Aisling HEALY, « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts », *Politique Européenne*, 2015, vol. 3, n° 49, pp. 54-83 ; Renaud PAYRE et Mili SPAHIC, « Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : le cas du CCRE et d'Eurocities », *Pôle Sud*, 2012, vol. 2, n° 37, pp. 117-137.

que, comme le soulignent Steve Rayner et Michele Acuto, ceux-ci structurent les espaces de circulation au travers d'un effet de dépendance au sentier²¹ : la manière dont les réseaux se constituent tend à fixer des formes de coopération, à privilégier des acteurs, des idées, des politiques publiques, au détriment d'autres.

Nous allons ici nous appuyer sur ces travaux tout en suggérant deux pistes d'approfondissement. La première concerne la réalité géographique des réseaux. Les horizons « mondiaux » et « européens » des circulations, dominants dans les recherches actuelles, apparaissent souvent comme des données quasi « naturelles » qu'il nous faut interroger, afin de saisir la manière dont la « Méditerranée » émerge à son tour comme un espace pertinent. Ces horizons se confondent de fait avec la vocation géographique des institutions ciblées par les réseaux, par exemple les Nations unies pour les réseaux « mondiaux » et les instances communautaires pour l'échelle européenne. Comment dès lors comprendre l'émergence d'un réseau qui se donne pour horizon un espace a priori dépourvu d'institutions supranationales et de dynamiques d'intégration ? D'autre part, ces cibles ne résument pas la réalité des espaces tissés. Dans le cas des réseaux « européens », des recherches ont par exemple souligné en quoi nombre d'entre eux se révélaient portés par une poignée de villes, et trahissaient parfois un ancrage national particulièrement marqué²². Les recherches concernant la participation des villes « en développement » aux réseaux inter-municipaux se font encore rares. La priorité est donnée aux villes considérées comme « développées » et particulièrement « dynamiques » sur le plan économique, celles qui trouvent leur place sur la carte de la compétition internationale des métropoles. L'engagement dans les réseaux apparaît comme une des manières d'acquérir un statut international, de prétendre à la position si convoitée de *Global City*²³. Dans son étude consacrée à l'internationalisation de Johannesburg, Elisabeth Peyroux a mis en évidence que les villes « en développement » n'échappent pourtant pas à la volonté de développer des stratégies internationales, en particulier en s'engageant dans des réseaux²⁴. Ses travaux soulignent bien comment ces stratégies s'entremêlent avec les logiques de développement : à la fois parce que les institutions internationales (ONU, Banque mondiale...) sont des parties prenantes de l'internationalisation de la ville (via leurs financements, leurs programmes d'échanges de bonnes pratiques...), mais aussi parce que certains acteurs locaux entendent précisément porter à

²¹ Steve RAYNER et Michele ACUTO, « City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? », *op. cit.*

²² Renaud PAYRE, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990–2005) », *op. cit.* ; Kristine KERN et Harriet BULKELEY, « Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks », *op. cit.*

²³ Michele ACUTO, *Global cities, governance and diplomacy. The urban link*, New York et Londres, Routledge, 2013 ; Simon CURTIS (dir.), *The power of cities in international relations*, New York et Londres, Routledge, 2014.

²⁴ Elisabeth PEYROUX, « Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes : la stratégie des relations internationales de Johannesburg », *op. cit.*

l'international un projet d'affirmation des villes émergentes alternatif au consensus de Washington. Sofie Bouteglier a quant à elle bien montré, dans le cas de réseaux « mondiaux » comme le C40 ou Metropolis²⁵, la persistance d'une asymétrie « Nord-Sud ». Dans la composition des organes de direction, dans la définition de l'agenda ou encore dans la sélection des bonnes pratiques, les villes du « Nord » demeurent en position de domination²⁶.

La deuxième piste d'approfondissement concerne le rôle des organismes internationaux dans la structuration des réseaux. Les recherches citées dans cette introduction se sont majoritairement concentrées sur le travail des villes, sur leurs efforts pour se structurer en réseaux et leur capacité à peser auprès d'institutions supranationales. Le rôle concret de ces dernières fait plus rarement l'objet d'études systématiques. Des auteurs ont néanmoins suggéré l'hypothèse selon laquelle les réseaux émergeraient comme une nouvelle forme d'action publique transnationale, comme une technologie de gouvernement des organisations internationales dont les ressorts et les effets restent cependant à qualifier²⁷. Dans ses travaux sur Johannesburg, Elisabeth Peyroux souligne ainsi que « La question des réseaux mérite d'être traitée de manière différenciée afin de tenir compte de ceux composés d'une grande variété d'acteurs publics et privés (à l'image de Cities Alliance, qui inclut des représentants de gouvernement locaux, des gouvernements nationaux, des organisations non gouvernementales et des organisations multilatérales comme la Banque mondiale et UN-Habitat) »²⁸.

Nous étudierons donc dans ce chapitre la genèse de Medcités en accordant autant d'importance aux différents acteurs qui le constituent – la Banque mondiale, la FMCU, et les municipalités elles-mêmes – en leur consacrant à chacun une section, afin d'évaluer leurs poids respectifs et les logiques qui les conduisent à ériger (ou pas) la Méditerranée en espace pertinent de circulation de savoirs.

1. La Banque mondiale à la recherche de la « bonne » municipalité pour protéger la Méditerranée : la tentation des réseaux

Au sein de la Banque mondiale, la création de Medcités s'inscrit au croisement d'un renouveau des interventions urbaines et d'une dynamique encore expérimentale d'engagement dans

²⁵ Metropolis est une association qui regroupe plus de 130 autorités métropolitaines dans le monde. Elle constitue aujourd'hui la branche « métropole » de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU).

²⁶ Sofie BOUTEGLIER, « Inequality in new global governance arrangements: the North-South divide in transnational municipal networks », *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2013, vol. 26, n° 3, pp. 251-267.

²⁷ Renaud PAYRE, « À la croisée des routes intermunicipales. Réseaux de villes et configurations circulatoires (1913-2013) », in Samuel RIPOLL (dir.), *Habitat III et la coopération urbaine*, Revue Pour Mémoire, Hors-Série 21, 2017, pp. 86-91.

²⁸ Elisabeth PEYROUX, « Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes : la stratégie des relations internationales de Johannesburg », *op. cit.*

les politiques de protection de l'environnement. Elle reflète la volonté de certains agents de l'institution multilatérale de prendre au sérieux le rôle des municipalités en dépit de la grande diversité de leurs prérogatives à l'échelle du bassin méditerranéen et de leur faiblesse politique, technique et financière, en particulier au sud et à l'est. Le travail municipal, son périmètre, son contenu et ses acteurs commencent à faire l'objet d'études et de recommandations visant à faire émerger un « bon » gouvernement municipal en Méditerranée, considéré comme incontournable dans les réformes de l'action publique environnementale que l'institution multilatérale entend promouvoir dans la région. L'approche retenue, fondée sur un programme d'assistance technique régional, constitue une innovation dans une banque de développement dont le cœur de métier réside dans des investissements matériels négociés directement en bilatéral auprès des gouvernements centraux. C'est dans ce cadre qu'elle va chercher l'appui d'autres réseaux en Méditerranée, en particulier les réseaux de villes tissés au sein de la FMCU. Les municipalités des rives « développées » européennes, en particulier Barcelone et Marseille, apparaissent comme des références dont il va falloir diffuser l'expertise.

1.1. L'entrée de la Banque mondiale en Méditerranée. Une approche régionale entre préoccupation environnementale et réforme de l'assistance technique

La mise à l'agenda international de la protection de l'environnement en Méditerranée s'inscrit dans une dynamique d'appropriation progressive des questions environnementales dans les arènes multilatérales, Nations unies en tête, engagée au lendemain de la 2nde Guerre mondiale²⁹. Les Etats du bassin méditerranéen prennent conscience du problème de la pollution de la mer dès les années 1960 et, au lendemain de la conférence de Stockholm (1972), chargent le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE), à peine créé, d'approfondir les connaissances à ce sujet³⁰. En 1975, seize pays riverains signent sous son égide un Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM), qu'ils opérationnalisent en 1976 à Barcelone sous forme d'une convention (dite « Convention de Barcelone »). Le siège de coordination du programme s'installe à Athènes. Les premières années sont consacrées principalement à des recherches sur la nature et la cause des pollutions, qui aboutissent sur un protocole visant à interdire les déballastages sauvages en mer, responsables d'une importante pollution aux hydrocarbures. A partir des années 1980, le PAM s'intéresse aux pollutions d'origine terrestre et met en œuvre dès 1983 un protocole proposant des limites standards aux émissions (municipales, agricoles, industrielles) dans la mer, un élément

²⁹ Yannick MAHRANE, Marianna FENZI, Céline PESSIS et Christophe BONNEUIL, « De la nature à la biosphère. L'invention politique de l'environnement global, 1945-1972 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, vol. 1, n° 113, pp. 127-141.

³⁰ Peter M. HAAS, *Saving the Mediterranean. The politics of international environmental cooperation*, New York, Columbia university press, 1990. Voir en particulier le chapitre 3.

particulièrement difficile à négocier et à faire accepter aux pays du sud et de l'est qui y percevaient une contrainte à leur développement économique³¹.

Dans les années 1980, la Banque mondiale fait face à des critiques de plus en plus fortes, de la part de mouvements sociaux mais aussi d'Etats, concernant l'impact environnemental parfois désastreux de ses projets de développement. Elle engage ainsi progressivement des réflexions et des réformes afin d'inscrire la protection de l'environnement à son agenda³². L'année 1987 marque à ce titre un tournant. Son nouveau président Barber Conable (1986-1991), ancien élu républicain à la Chambre des représentants (Etats-Unis), entame une réorganisation profonde de l'institution qui vise, entre autres, à répondre aux critiques environnementales³³. Un département de l'environnement est créé à l'échelon central, accompagné de divisions spécifiques au sein de chaque section géographique. Il s'agit notamment de renforcer la présence de spécialistes du sujet au sein d'une institution dominée par les économistes et les ingénieurs. Le nombre de *environmental specialists* passe ainsi de seulement cinq en 1985 à plus de cent en 1990³⁴. Les préoccupations environnementales se diffusent plus largement à cette période au sein de différents secteurs. Sur les questions urbaines par exemple, le Programme de gestion urbaine (PGU, voir chapitre précédent) en fait rapidement l'une de ses thématiques centrales³⁵.

La réforme de 1987 est aussi l'occasion pour certains agents de développer leurs compétences sur un sujet en pleine émergence, à l'image du tunisien Ezzedine Hadj-Mabrouk. Diplômé de science politique à la Sorbonne, il rejoint la Banque mondiale à Washington sur des missions d'assistance technique et de formation, et intègre dès 1987 le nouveau département environnement de la vice-présidence pour la région MENA (*Middle East and North Africa*). Il rappelle ainsi le contexte encore très incertain et expérimental de l'époque :

« Il faut mentionner la réorganisation « monstre » de la Banque mondiale de 1987. Elle a mis presque tout le monde au chômage, et nous avons organisé ensuite un recrutement massif. Mais c'était l'occasion pour la Banque de créer un service pour s'occuper de l'environnement. A l'époque cette activité était très peu développée au sein de la Banque [...] J'ai donc rejoint la division qui s'occupait d'environnement au sein de la région MENA. Il faut dire qu'au départ nous étions presque tous des novices dans le domaine. Nous avions un certain intérêt presque personnel. Nous avons essayé

³¹ *Ibid.*, p. 67.

³² Voir notamment Philippe PRESTRE, *The World Bank and the environmental challenge*, Selinsgrove, Susquehanna University Press, 1989 ; Devesh KAPUR, John P. LEWIS et Richard WEBB (dir.), *The World Bank. Its first half century*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1997, n° 2/2 ; Zoe YOUNG, *A new green order? The World Bank and the politics of the Global Environment Facility*, London, Pluto Press, 2002.

³³ Philippe PRESTRE, *The World Bank and the environmental challenge*, *op. cit.*, chapitre 6 ; Pat AUFDERHEIDE et Bruce RICH, « Environmental reform and the multilateral banks », *World Policy Journal*, 1988, vol. 5, n° 2, pp. 301-321.

³⁴ Devesh KAPUR, John P. LEWIS et Richard WEBB (dir.), *The World Bank. Its first half century*, *op. cit.*, p. 612.

³⁵ Josef LEITMANN, « Browning the Bank: the World Bank's growing investment in urban environmental management », *Environmental Impact Assessment Review*, 1996, n° 16, pp. 351-361.

de nous former, de voir quel type de programme nous devons développer, sur quels pays... »³⁶

La protection de la mer Méditerranée apparaît comme l'un des premiers chantiers de ce nouveau département. La Banque lance ainsi dès 1988 le Programme pour l'environnement dans la Méditerranée (PEM), en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI)³⁷, avec pour objectif d'appuyer la mise en œuvre de la Convention de Barcelone.

Le premier rapport du PEM, publié en 1990, propose un diagnostic de la dégradation de l'environnement en Méditerranée et identifie des pistes d'actions possibles pour les deux banques d'investissement³⁸. Car l'objectif premier est bien de développer de nouveaux prêts, d'identifier des projets à financer, dans un secteur émergent sur lequel elles tâtonnent encore. L'égyptien Shérif Arif, docteur en physique nucléaire, employé par l'agence de coopération américaine USAID en Egypte depuis 1978, rejoint la Banque mondiale en 1990 pour travailler sur les questions d'environnement. Parmi ses dossiers, il compte notamment la mise en œuvre du protocole de Montréal sur les CFC (1987), le projet de création du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM, 1991) et le lancement du PEM. Il résume les enjeux de ce dernier comme suit :

« Il y avait la Banque mondiale qui n'avait pas encore de financements dans le domaine de l'environnement, et de l'autre côté il y avait une banque d'investissement, la BEI, qui elle aussi n'avait pas vraiment d'investissements dans ce secteur. Ces deux banques se sont mises d'accord sur le fait qu'il fallait vraiment capitaliser sur les ressources humaines, et essayer de commencer une activité conjointe, pour renforcer les capacités humaines pour la mise en œuvre de la Convention de Barcelone. On voulait renforcer les capacités et les institutions. Le terrain était encore vierge de ce point de vue en 1990 [...] Les pays eux-mêmes, notamment au Moyen-Orient, disaient qu'ils n'étaient pas encore en mesure de recevoir des prêts. »³⁹

Avant d'envisager de financer des investissements lourds – cœur de métier de ces deux institutions – il faut donc identifier puis « renforcer » les acteurs qui, au sein des institutions publiques, seront en mesure de les porter. Le financement d'un tel programme pose en effet un certain nombre de problèmes pour des bailleurs comme la Banque mondiale ou la BEI, qui structurent l'essentiel leurs offres de financement autour de prêts dans des opérations physiques (construction de stations d'épuration, dépollution de sites industriels...). Ces derniers ne pratiquent

³⁶ Entretien avec Ezzedine Hadj-Mabrouk, Paris-Tunis, 22/05/2017.

³⁷ La Banque européenne d'investissement (BEI) est créée en 1957 pour constituer l'institution financière des Etats membres de l'Union européenne. Sa fonction principale consiste à lever des fonds sur les marchés financiers pour financer l'investissement dans les pays membres sous forme de prêts, avec à la fin des années 1980 un volume de prêt annuel avoisinant les 10 milliards d'ECU. Elle développe ses premiers engagements dans les pays voisins méditerranéens dès les années 1960.

³⁸ BANQUE MONDIALE et BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Programme pour l'environnement dans la Méditerranée. La gestion d'un patrimoine collectif et d'une ressource commune*, Washington D.C., Banque mondiale, 1990.

³⁹ Entretien avec Shérif Arif, Paris-Washington, 18/01/2019.

en principe pas la subvention, ou alors de manière marginale. Les activités d'assistance technique s'intègrent ainsi la plupart du temps dans les opérations. Par exemple, pour un prêt de 10 M\$ destiné à la construction d'une infrastructure, les banques peuvent en consacrer 5 à 10% aux études, à la formation du personnel en charge de l'exploitation, et à des rapports proposant des pistes de réformes de politiques publiques pour améliorer la gestion du secteur concerné. Pour un programme comme le PEM, qui vise essentiellement la connaissance et la sensibilisation dans un domaine émergent de l'action publique, il faut massifier le recours à la subvention. C'est pourquoi la Banque mondiale cherche à s'entourer d'autres acteurs en ouvrant un fonds fiduciaire, sorte de « pot commun » international dont elle assure le secrétariat, et permettant à d'autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux de contribuer.

Mais pour la Banque mondiale, il s'agit également de se positionner dans le paysage de la coopération internationale en Méditerranée, coordonné jusqu'à présent par le PNUE au travers du PAM. Un positionnement qui ne va pas de soi, loin de là, si l'on écoute Shérif Arif :

« Il y a eu une résistance énorme du PNUE, qui considérait que le PAM était le centre de gravité, que tout devait passer par là. Il y a eu un divorce, les banques ont dit non. Notre idée était que si l'on voulait investir dans l'environnement, il fallait développer les capacités humaines, les institutions, les cadres légaux [...] Il ne suffit pas de dire qu'il faut dépolluer, et de fixer quelques standards [...] Politiquement aussi, il faut dire que le PAM avait ce problème très différent des banques : le PAM voulait utiliser la convention de Barcelone à ses fins. [...] Ils ont créé des centres d'activités qui étaient financés par les pays du Nord. Mais ils avaient utilisé cette Convention de Barcelone à mon avis pour pouvoir injecter leurs propres ressources et financer eux même les activités. Mais il n'y avait pas de *in-house capacity*, pas d'appropriation de la part des pays du Sud. A la Banque mondiale, c'est le contraire, on veut développer l'appropriation. »⁴⁰

La Banque mondiale entend donc faire son entrée en Méditerranée en s'affirmant sur des enjeux d'assistance technique auprès des pays du « Sud ». Le rapport du PEM publié en 1990 identifie les principaux facteurs de la dégradation de l'environnement, dont la plupart sont profondément liés aux dynamiques d'urbanisation, comme le rejet des eaux usées non traitées, la mise en décharge mal gérée des déchets ou encore l'artificialisation des sols⁴¹. Le rapport va

⁴⁰ Entretien avec Shérif Arif, Paris-Washington, 18/01/2019.

⁴¹ Les principaux facteurs identifiés sont les suivants. Les eaux usées municipales et industrielles, d'abord, dont plus de 70% ne sont pas traitées avant rejet en mer : cette pollution est plus aigüe au nord du bassin (côtes espagnoles, françaises et italiennes), qui concentre un plus grand nombre d'activités industrielles polluantes. Mais la situation est également inquiétante au sud qui, bien que moins polluant, ne traite que 10% de ses effluents avant rejet. Ensuite, le traitement insuffisant des déchets solides : les villes méditerranéennes produiraient environ 500 000 m³ de déchets solides par jour, soit 10 litres par linéaire côtier. La collecte est de bonne qualité mais le recyclage et la mise en décharge sont trop souvent insuffisants ou mal gérés, en particulier au sud et à l'est du bassin. Troisième facteur, la dégradation ou destruction des zones humides (marais, estuaires, deltas...), habitats de milliards d'oiseaux migrateurs et de nombreuses espèces en voie de disparition, à cause notamment de l'artificialisation des sols et des aménagements fluviaux. Quatrième facteur, l'artificialisation croissante des côtes méditerranéennes, qui devraient voir leur population

chercher les causes de ces dégradations sur le terrain des défaillances économiques et institutionnelles. Les politiques économiques « inappropriées » de gestion des ressources naturelles sont pointées du doigt : les subventions étatiques, en particulier dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, maintiennent ces ressources à une valeur artificiellement basse, le coût payé par les usagers se révèle ainsi inférieur au coût économique, ce qui n'inciterait ni à une gestion parcimonieuse, ni à l'investissement dans la protection des ressources⁴². Le rapport souligne également la nécessité de donner à la protection de l'environnement un cadre législatif solide au plan national (via la mise en place de lois et d'institutions comme des ministères de l'environnement, des agences de protection des ressources...), accompagné de réorganisations des compétences de gestion des secteurs environnementaux souvent éclatées entre de trop nombreux organismes (à l'image des secteurs de l'eau ou des déchets)⁴³.

Les politiques d'aménagement du littoral apparaissent elles-aussi centrales, parce que ces zones concentrent la croissance urbaine et le tourisme⁴⁴. L'inadaptation des documents d'urbanisme face aux réalités des villes « en développement » est encore une fois dénoncée, car elle ne permet pas aux pouvoirs publics de bien gérer les conflits entre urbanisation et préservation de l'environnement. Pire, certains plans auraient même tendance à encourager la construction de logements ou d'industries le long des côtes. Il faut donc également promouvoir des démarches de planification des zones littorales intégrant spécifiquement les enjeux environnementaux. Enfin, le document note que « la sensibilisation accrue du public joue un rôle essentiel – peut-être aussi important que les connaissances scientifiques – dans la mise en place d'un cadre favorable à la protection de l'environnement et dans la réduction des obstacles politiques à l'adoption de mesures plus énergiques de conservation des ressources »⁴⁵. Il faut donc notamment accompagner l'émergence d'une société civile spécialisée, car « c'est souvent à la suite des efforts des organisations non gouvernementales (ONG) qu'administrations et secteur privé finissent par inscrire les problèmes de l'environnement à leur ordre du jour et par les incorporer à leurs politiques industrielles »⁴⁶.

doubler entre 1990 et 2025, atteignant alors près de 160 millions d'habitants, en parallèle d'un accroissement du tourisme estival. La dégradation des ressources naturelles, notamment l'eau douce (un tiers de la population de la rive sud aurait un accès insuffisant à l'eau salubre) mais aussi les sols, sous la pression notamment de l'urbanisation et de l'industrialisation, est pointée du doigt. La vidange « sauvage » des eaux de cale et de ballast des navires en pleine mer constitue également une menace : ces rejets représentent environ 75% des 650 000 tonnes d'hydrocarbures polluant annuellement la Méditerranée. Enfin, la surexploitation des ressources halieutiques présente un risque pour la pérennité du stock. Voir BANQUE MONDIALE et BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Programme pour l'environnement dans la Méditerranée. La gestion d'un patrimoine collectif et d'une ressource commune*, op. cit., pp. 20-40.

⁴² *Ibid.*, pp. 41-46.

⁴³ *Ibid.*, pp. 47-52.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 51-54.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 55.

⁴⁶ *Ibid.*

Le diagnostic est donc posé, le champ des solutions possibles identifié. Inutile de procéder à des investissements lourds avant d'avoir corrigé les distorsions du marché et d'avoir accompagné une réelle prise en compte politique, sociale et institutionnelle de la problématique environnementale. Les banques envisagent donc d'entrer concrètement en Méditerranée au travers d'un programme exclusivement consacré à l'assistance technique : le *Mediterranean Environmental Technical Assistance Programme*, ou programme d'assistance technique pour l'environnement en Méditerranée (METAP). Créé en 1990, ce programme devra constituer « l'instrument opérationnel pour traduire les priorités du PEM en recommandations de politique générale, en mesures de renforcement des institutions et en programmes d'investissements »⁴⁷. Ses offres de financements, qui prennent la forme de dons destinés aux pays du sud et de l'est du bassin, doivent ainsi accompagner l'émergence de plans nationaux et locaux d'action, de réformes et réorganisations institutionnelles, de formations et d'adoptions de mesures en matière de gestion « rationnelle » des ressources naturelles. Le METAP est destiné à l'origine aux pays clients de la Banque mondiale et de la BEI, à savoir uniquement les Etats d'Afrique du Nord et du Proche-Orient⁴⁸, ainsi que l'Albanie depuis la chute du régime communiste en 1991. Pendant sa première période de fonctionnement (1990-1993), le METAP bénéficie d'un budget de près de 13 M\$, apportés par la Banque mondiale (2 M\$), le PNUD (3 M\$), la BEI (2 M\$) et la CCE (5 M\$), chaque contributeur pouvant flécher ses investissements vers des projets spécifiques. La Banque mondiale joue néanmoins un rôle prédominant car elle assure en interne le fonctionnement de son secrétariat. C'est d'ailleurs sur la base de ses propres apports qu'elle lancera le réseau Medcités.

1.2. Le réseau de villes : une technologie expérimentale de développement

La principale originalité du METAP repose dans sa dimension régionale. La Banque mondiale est certes organisée en « vice-présidences » géographiques⁴⁹, au sein desquelles sont discutées et fixées les grandes orientations régionales de développement. Mais son *modus operandi* classique demeure bilatéral : il consiste à négocier directement les activités et les investissements auprès des Etats bénéficiaires, en général avec les ministères techniques ou financiers. L'approche régionale du PEM et du METAP s'explique d'abord par la volonté de la Banque mondiale de s'inscrire dans la Convention de Barcelone, signée par les différents Etats du bassin, qui constitue le principal cadre international de protection de l'environnement en Méditerranée. Une convention

⁴⁷ *Ibid.*, p. 71.

⁴⁸ Maroc, Algérie, Tunisie, Lybie, Egypte, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie. Rappelons ici qu'Israël, considéré comme un pays « développé », ne fait pas partie des pays bénéficiaires de la Banque mondiale.

⁴⁹ Amérique latine et Caraïbes ; Asie de l'Est et du Pacifique ; Asie du Sud ; Europe et Asie Centrale ; Afrique ; Moyen-Orient et Afrique du Nord.

qui prend acte du caractère profondément international des problèmes environnementaux : améliorer l'état d'une mer commune nécessite des efforts de l'ensemble de ses riverains. L'approche régionale recouvre également une tentative de la Banque de renouveler sa méthodologie de coopération, comme l'affirme Shérif Arif :

« Il y avait à ce moment, en 1990, comme une mode de la « régionalité ». Il fallait coopérer, Nord-Nord et Nord-Sud. La Banque mondiale pensait que si on voulait par exemple développer une bonne capacité au Maroc, mais que derrière les tunisiens n'avaient pas de capacités, ça ne fonctionnerait pas. En fait il y avait une économie d'échelle. Quand on fait des plans nationaux d'actions pour l'environnement, il y a une méthodologie standard, que l'on peut répliquer. Et on ne voulait pas créer de la concurrence entre les différents pays, Maroc, Tunisie, Egypte... On voulait éviter de faire se chevaucher les activités dans les différents pays. »⁵⁰

La protection de la Méditerranée nécessite de faire évoluer l'ensemble des pays riverains dans une même direction, selon des méthodologies homogénéisées. C'est dans cette perspective qu'émerge l'idée de mettre en place des réseaux d'institutions et de professionnels à l'échelle régionale, pour favoriser l'échange de savoirs et de démarches, et faciliter le repérage de bonnes pratiques. M. Hadj-Mabrouk, en charge du volet « renforcement institutionnel » au sein du METAP, se souvient en effet :

« A ma connaissance, le METAP était le premier programme régional [de la Banque mondiale] dans le domaine de l'environnement. A l'époque, on ne savait pas bien comment le gérer, cela sortait des sentiers battus [...] Comme l'environnement était une nouvelle activité pour la Banque, on voulait innover dans ce domaine. L'idée de réseautage, d'avoir un réseau comme moyen de gestion et de coopération était une idée nouvelle, mais qui a été bien accueillie à l'époque. [...] La méthode classique consiste pour nous à prêter de l'argent aux ministères, et eux 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. Dans le domaine agricole par exemple, plutôt que de laisser les institutions travailler chacune séparément sur un angle bien déterminé d'un projet, nous nous sommes dit qu'il pourrait être intéressant de les faire travailler de concert, en réseau formel. »⁵¹

La mise en réseau d'institutions considérées comme similaires autour du bassin, engagées dans la planification ou la gestion de l'environnement, apparaît donc pour la Banque mondiale comme un nouvel outil lui permettant de renouveler son offre d'assistance technique. Le partage direct d'expériences entre pairs à l'échelle transnationale doit devenir un pilier du renforcement des capacités locales, et par la même occasion économiser le recours systématique à des bureaux d'études internationaux souvent onéreux. En parallèle du financement d'études et de conseils, le

⁵⁰ Entretien avec Shérif Arif, Paris-Washington, 18/01/2019.

⁵¹ Entretien avec Ezzedine Hadj-Mabrouk, Paris-Tunis, 22/05/2017.

METAP soutient ainsi dès l'origine la constitution d'un réseau pour les agences de gestion de l'eau, un pour les agences de protection de l'environnement (protection des espaces et des espèces), et un pour les municipalités, sur lequel nous allons maintenant nous concentrer.

Les municipalités, nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, ne sont pas un interlocuteur privilégié de la Banque mondiale, qui négocie et met en œuvre ses prêts avec les gouvernements centraux et leurs agences. Mais la croissance urbaine, les effluents qu'elle entraîne avec elle dans la mer, ont clairement été identifiés comme des causes majeures de dégradation de la Méditerranée. La Banque est donc à la recherche d'interlocuteurs pour travailler sur ces questions, comme l'explique Ezzedine Hadj-Mabrouk : « La municipalité était pour nous le seul acteur qui travaillait au niveau de la ville, le seul vis-à-vis. Normalement, les municipalités étaient en charge de certaines questions d'environnement, comme les déchets, l'assainissement. C'était donc un passage obligé [...] Il faut dire qu'à la Banque [mondiale], il y avait un réel enthousiasme pour tout ce qui touchait à la ville »⁵². Le « calcul » est ainsi, schématiquement, le suivant : si dans une ville la Banque envisage par exemple d'investir dans la construction d'une centrale d'incinération des déchets ménagers, elle cherchera à s'assurer auprès de l'Etat de la bonne gestion de l'installation, via la formation des ingénieurs, etc... Mais elle cherchera également à s'assurer que la collecte, en général assurée par la municipalité, est suffisamment efficace pour justifier l'usine mais aussi pour garantir sa rentabilité. Rentabilité qui conditionnera le taux de remboursement du prêt. L'action publique, qui plus est dans un domaine aussi transversal que l'environnement, ne peut plus être du seul ressort de l'Etat. Les municipalités, aussi faibles soient-elles, dans les faits, sur le plan des compétences techniques et financières, doivent faire l'objet d'un « renforcement » à part entière. C'est aussi que la Banque mondiale souhaite multiplier ses échelles d'interventions pour se « rapprocher » du terrain dans une région – le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord – où elle semble considérer les gouvernements centraux comme peu à même d'impulser de réels changements. Le directeur de la division urbaine de l'époque se souvient ainsi : « Why work with [weak] municipalities ? Because national governments were not that strong either ! And we had this theory of subsidiarity, this idea of working with closer agencies »⁵³.

Car s'il est un constat partagé par les institutions internationales et les observateurs, c'est bien celui de la faiblesse politique, technique et financière des municipalités au sud et à l'est de la Méditerranée, soumises à la tutelle quasi-totale d'Etats profondément centralisés. Si l'on regarde dans le détail, les municipalités des différents pays engagés dans Medcités n'ont pas toutes les mêmes compétences, loin de là. En Tunisie par exemple, elles sont essentiellement chargées du

⁵² Entretien avec Ezzedine Hadj-Mabrouk, Paris-Tunis, 22/05/2017.

⁵³ Entretien avec Michael Cohen, Paris-New York, 25/06/2020.

ramassage des déchets et de l'entretien de l'espace public, la fourniture des services d'eau, d'électricité ou encore d'assainissement étant entièrement assurée par des entreprises publiques nationales⁵⁴. Au Maroc, les compétences étendues, notamment sur les plans sociaux et culturels, sont limitées en réalité par un manque de ressources humaines⁵⁵. Au Liban, les municipalités disposent, sur le papier, de prérogatives non négligeables, qui dans les faits se limitent en général à l'entretien des routes et, dans une moindre mesure, à l'entretien du réseau d'eau potable⁵⁶. Mais pour les concepteurs de Medcités, il existe comme un noyau municipal commun en Méditerranée, situé quelque part entre l'Etat et les populations. La charte de Medcités, adoptée par les maires lors de la réunion de lancement, stipule ainsi explicitement qu'« au-delà des différences d'organisation administrative des pays dans lesquelles leurs villes sont situées, qu'au-delà des différences d'attributions et de compétences dont elles sont dotées d'un pays à l'autre, [les maires] constatent également que leurs équipes municipales sont confrontées dans les faits aux mêmes requêtes de la population, à la même obligation d'assurer le relai des politiques nationales, et qu'ils partagent donc les mêmes préoccupations »⁵⁷.

Pour la Banque mondiale, la mise en place d'un réseau municipal apparaît enfin comme un moyen permettant de mobiliser des réseaux d'expertise différents de ses réseaux habituels (consultants, bureaux d'études) : les élus et techniciens municipaux eux-mêmes, et en particulier ceux du nord du bassin qui, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, commencent à s'organiser pour exister en ce sens auprès des institutions internationales. Ezzedine Hadj-Mabrouk, le concepteur de Medcités, affirme ainsi :

« Certaines municipalités comme Barcelone ou Marseille avaient une certaine expérience [dans le domaine de l'environnement]. Par exemple l'Aire Métropolitaine de Barcelone fonctionnait comme une agence technique auprès des municipalités. Les municipalités avaient ainsi leurs propres agences pour travailler sur l'environnement, soit sur l'aire communale restreinte soit sur l'aire urbaine. 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. Idem pour Marseille. On voulait qu'il y ait un échange d'experts et de compétences entre les villes. »⁵⁸

⁵⁴ Sami Yassine TURKI et Eric VERDEIL, « Tunisie : la constitution (du printemps) ouvre le débat sur la décentralisation », in Mona HARB et Sami ATALLAH (dir.), *Local Government and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, The Lebanese Center for Policy Studies., Beyrouth, Open Society Foundations, 2015, pp. 11-45.

⁵⁵ Aziz IRAKI et Ali BOUABID, « Maroc : tensions centralisatrices », in Mona HARB et Sami ATALLAH (dir.), *Local Government and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, The Lebanese Center for Policy Studies., Beyrouth, Open Society Foundations, 2015, pp. 46-90.

⁵⁶ Mona HARB et Sami ATALLAH, « Lebanon: a fragmented and incomplete decentralization », in Mona HARB et Sami ATALLAH (dir.), *Local Government and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, The Lebanese Center for Policy Studies., Beyrouth, Open Society Foundations, 2015, pp. 187-225.

⁵⁷ *Newsletter Medcités* n°0, 1992.

⁵⁸ Entretien avec Ezzedine Hadj-Mabrouk, Paris-Tunis, 22/05/2017.

Le « centre » du réseau de municipalités méditerranéennes semble donc dès l'origine se situer au « Nord », plus précisément quelque part entre Barcelone et Marseille, les deux premières villes contactées par la Banque mondiale. Elles font figure de références dont il faut diffuser l'expertise au « Sud », dans les « pays en développement », seul territoire pertinent et légitime pour la Banque mondiale. Dans le réseau Medcités, les politiques environnementales des villes européennes n'apparaîtront de fait jamais comme des cibles potentielles d'action, ni même de réflexion, quand bien même leur rôle dans la pollution de la mer est reconnu comme autant voire plus important que leurs homologues africaines et asiatiques. Une cadre de la Banque mondiale, animatrice de Medcités au milieu des années 1990, ira jusqu'à affirmer : « in those days, North was the real problem for the Mediterranean! They were rich and could dirty it more! [...] Helping the Mediterranean had to occur mostly by the Northern cities. But they were not doing it. They were just harming the Mediterranean more than others, generating tourism revenue from dirtying the sea »⁵⁹. Le principe même du développement instaure au sein du réseau une asymétrie fondamentale.

Mais la création d'un tel réseau, son animation quotidienne, sont des activités qui sortent du cadre d'action étatique habituel de la Banque mondiale. Elle n'entretient pas de liens directs avec les municipalités, et n'est pas outillée pour gérer elle-même un tel réseau. Il lui faut chercher des relais, qu'elle trouvera avec l'agence Cités Unies Développement (CUD). Ezzedine Hadj-Mabrouk prend ainsi contact avec le directeur de CUD, Jean-Marie Tétart, pour lui proposer de jouer le rôle d'opérateur du réseau. La Banque apporte des financements pour l'animation (organisation des premiers séminaires, études préparatoires) et permet également le recrutement au sein de CUD d'un agent dédié : Mohamed Boussraoui. Diplômé en environnement urbain de l'Ecole nationale supérieure d'architecture Paris La Villette, il avait passé les premiers temps de sa carrière dans des bureaux d'études puis au service de l'urbanisme de la mairie d'Issy-les-Moulineaux, au sud-ouest de Paris. C'est lui qui, avec la Banque mondiale, se lance dans la mise en place concrète de Medcités : cahier des charges, contacts avec les villes... Dans la perspective de favoriser des échanges techniques, il est décidé dans un premier temps de limiter le réseau à une seule ville par pays. Les principaux critères retenus et présentés lors de la réunion de lancement sont les suivants⁶⁰ : la ville doit être côtière ; elle doit être grande ou moyenne (minimum 100.000 habitants), mais ne pas être la capitale du pays (considérée par les bailleurs comme souvent trop spécifique et politiquement difficile d'accès) ; il existe déjà des documents de planification et des prémices de préoccupations environnementales dans les politiques publiques ; il existe une masse minimale de savoir-faire

⁵⁹ Entretien avec Ayse Kudat, Paris-Washington, 25/07/2017.

⁶⁰ METAP, *Note d'information de base sur le réseau Medcités*, op. cit.

technique en matière d'environnement ; elles doivent avoir une vocation touristique, thématique identifiée comme centrale dans la protection de l'environnement et le développement économique régional ; enfin, les villes doivent « avoir déjà une pratique de la coopération internationale ou, au moins, être réceptives aux possibilités offertes »⁶¹.

Les critères de sélection présentés ci-dessus sont d'ordre théorique. Dans les faits, la constitution de Medcités s'appuie également sur les réseaux informels déjà existants en Méditerranée, tissés au sein de la FMVJ, et sur le poids politique de certaines villes sur la scène municipale internationale. Mohamed Boussraoui explique en effet :

« L'idée était d'avoir une ville par pays, mais aussi d'avoir les villes qui pesaient en Méditerranée, comme Barcelone ou Marseille. Il valait mieux les avoir dans le réseau car c'étaient des villes motrices, qui pouvaient drainer d'autres villes. On avait choisi des villes comme Tanger ou Sousse qui étaient déjà bien implantées dans la Fédération [FMCU]. Pour elles c'était plus facile, mais pour d'autres c'était vraiment une aventure. Par exemple pour Tripoli au Liban, il a fallu établir des contacts progressivement. Pareil pour les villes de Chypre [...] On s'est aussi appuyé sur le rôle moteur que pouvaient jouer certaines villes. Par exemple Tunis, à l'époque, avait un maire très connu sur la scène municipale méditerranéenne, Ali Bouleymen, qui était notre ambassadeur sur ces questions. Il nous a aidé à asseoir le réseau. »⁶²

La création de Medcités se situe donc au carrefour d'un engagement balbutiant et encore expérimental de la Banque mondiale dans les politiques environnementales régionales et d'un tissu de relations entre des villes méditerranéennes, structuré au sein de la FMVJ, qu'il nous faut désormais analyser. Car si l'engagement dans Medcités apparaît pour la Fédération comme une opportunité conjoncturelle permettant d'expérimenter les nouvelles formes de coopération en gestion urbaine qu'elle appelait de ses vœux depuis quelques années, il s'appuie tout autant sur l'existence d'une tradition méditerranéenne que nous allons désormais décrire.

2. La tradition méditerranéenne de la FMVJ

Dans cette section, nous nous intéressons à la genèse de l'engagement de la FMCU en Méditerranée, comprise comme région géographique mais aussi comme espace de projet politique. Nous allons voir que, depuis sa création en 1957, la FMCU est une institution animée et composée en majorité par des acteurs issus de pays riverains de la Méditerranée occidentale : France, Italie, Espagne, Maroc, Tunisie. Au-delà de ce poids géographique, elle est traversée dès ses débuts par des activistes, en particulier français et italiens, qui entendent faire de la Méditerranée un espace de

⁶¹ *Ibid.*, p. 9.

⁶² Entretien avec Mohamed Boussraoui, Barcelone, 13/04/2017.

projet politique. Celui-ci s'appuie sur un certain militantisme méditerranéen qui, dès les années 1950, perçoit la région comme un laboratoire de réconciliation « Nord-Sud ». Gravitant d'abord autour d'un soutien aux luttes anticoloniales qui agitent le Maghreb et de la résolution du conflit israélo-arabe, ce projet se structure à partir des années 1970 autour d'un enjeu environnemental : la protection de la mer Méditerranée. La FMVJ, en particulier sous l'impulsion de la ville de Barcelone, ouvre ainsi un espace d'interconnexions au sein duquel il s'agit de penser et de promouvoir le rôle concret des municipalités dans la lutte contre la pollution de la mer.

2.1. La FMVJ : une organisation méditerranéenne ?

Les membres les plus actifs de la FMVJ, et aussi les plus représentés dans ses instances de gouvernance, sont en majorité issus de pays méditerranéens, et plus précisément du bassin occidental. Nous l'avons rappelé au premier chapitre, la FMVJ est créée à l'initiative d'acteurs français et italiens. Les français constitueront jusque dans les années 1990 le contingent majoritaire. Ils sont également les principaux animateurs du secrétariat, installé à Paris. La Yougoslavie est, elle aussi, présente dès l'origine. Dans les années 1960, les tunisiens font leur entrée à l'initiative du Président Habib Bourguiba dans des perspectives de luttes anticolonialiste et d'affirmation de l'indépendance des Etats du « tiers monde » (voir le chapitre 1). Ils s'engagent depuis activement dans l'animation et l'organisation de séminaires. L'Algérie et le Maroc suivent rapidement, bien que dans un premier temps de manière plus discrète. En 1968, sur les 53 membres que compte le Conseil Exécutif de la Fédération, 21 sont issus de pays riverains de la Méditerranée (les autres étant issus d'Afrique subsaharienne, d'Union Soviétique et d'Europe de l'Ouest)⁶³. Après la mort de Franco en 1975, les nouveaux maires espagnols démocratiquement élus font une entrée massive dans la fédération. Le maire de Madrid, Enrique Tierno Galván, en prend la présidence en 1981 lors du congrès mondial de Casablanca, succédant au maire de Turin Diego Novelli.

C'est aussi à cette période que le Maroc, sous l'impulsion du ministère de l'Intérieur, intensifie sa participation. Cela fait suite notamment au conflit grandissant au Sahara occidental, ancienne colonie espagnole qui, après le départ de ces derniers en 1976, se voit disputée entre le Royaume et le Front Polisario qui revendique l'indépendance, avec le soutien du gouvernement algérien. Un conflit qui va considérablement impacter les relations internationales marocaines, par la rupture des relations avec l'Algérie, d'abord, mais aussi du fait d'une contestation grandissante sur la scène internationale, le Front Polisario faisant l'objet de nombreux mouvements de soutien internationaux, par exemple au sein de l'Union Africaine (que le Maroc quittera en 1984 pour cette

⁶³ Algérie (1), Espagne (1), France (10), Israël (1), Italie (4), Maroc (1), Tunisie (1), Yougoslavie (1). Voir *Cités Unies*, 1968, n° 52-53, pp. 13-14.

raison, avant de la réintégrer en... 2017)⁶⁴. Le makhzen déploie ainsi une véritable offensive diplomatique pour contrer les revendications sahraouies partout où elles pourraient se déployer. L'engagement dans la FMCU s'inscrit notamment dans cette dynamique, comme l'explique un ancien secrétaire général :

« Les marocains sont devenus vraiment très présents [dans la Fédération] lors de l'affaire du Sahara occidental, des Sahraouis et de la Marche verte. La diplomatie marocaine exigeait qu'ils soient présents dans n'importe quelle réunion de la FMCU, en nombre, afin d'empêcher que, quel que soit le sujet – ordures ménagères ou autre – des Sahraouis ne viennent parler du problème des déchets dans le camp de réfugiés de Tindouf, et finalement réclamer l'autonomie. Tout colloque, toute rencontre, pouvait dégénérer là-dessus. Et souvent les barcelonais et les catalans inscrivaient des gens dans les colloques qui, à la première pause-café, allaient aux toilettes pour mettre leurs tenues Sahraouis, et créaient un incident de séance. »⁶⁵

L'année 1976 est également marquée au Maroc par la promulgation d'une nouvelle Charte Communale. Elle est porteuse à l'origine de promesses en matière d'ouverture démocratique de la gestion locale, en actant par exemple l'élection au suffrage universel direct des conseillers municipaux et en confiant au Président de commune des compétences en matière d'aménagement et de construction. Mais elle va rapidement devenir l'un des éléments du renforcement du contrôle territorial et sécuritaire de l'Etat central, sous la houlette de l'emblématique ministre de l'Intérieur Driss Basri (1976-1999)⁶⁶. C'est ce dernier qui, en novembre 1981, quelques mois après les émeutes de Casablanca⁶⁷, accueille dans cette ville le Congrès Mondial de la FMVJ qui, pour la deuxième fois de son histoire, se tient en Afrique⁶⁸. Il inscrit explicitement ce colloque dans la dynamique de « décentralisation » ouverte par le Maroc en 1976, et invite les participants à enrichir la réflexion sur le rôle des communes dans la vie économique et sociale⁶⁹. C'est l'occasion pour les acteurs marocains de présenter leur réforme territoriale, d'explicitier les dynamiques urbaines marquantes du pays et les outils d'urbanisme mis en place⁷⁰. C'est aussi l'occasion de mettre en valeur leur engagement récent dans la coopération intercommunale internationale⁷¹. Ils rappellent par exemple

⁶⁴ Khadija MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental. Les enjeux d'un conflit régional*, op. cit.

⁶⁵ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

⁶⁶ Myriam CATUSSE, Raffaele CATTEDRA et M'Hammed IDRISSE JANATI, « Decentralization and its paradoxes in Morocco », in Barbara DRIESKENS, Franck MERMIER et Heiko WIMMEN (dir.), *Cities of the South. Citizenship and exclusion in the twenty-first century*, Saqi Book, 2007, pp. 113-135.

⁶⁷ En juin 1981, des mouvements populaires s'embrasent, notamment suite à des hausses de prix liées aux programmes d'ajustement structurel lancés par le Maroc avec les institutions internationales. La répression fait des dizaines de morts et des milliers de prisonniers.

⁶⁸ La première édition africaine a eu lieu en 1973, à Dakar.

⁶⁹ Driss BASRI, « Bienvenue à Casablanca », *Cités Unies*, 1981, n° 104, p. 7.

⁷⁰ Voir notamment l'intervention du secrétaire général du ministère de l'Intérieur : Mohammed HAJJAJ, « L'évolution de la ville de Casablanca », *Cités Unies*, 1981, n° 104, pp. 8-12.

⁷¹ « Les collectivités locales marocaines et la coopération intercommunale internationale », *Cités Unies*, 1981, n° 104, pp. 52-53.

l'existence de plus quarante jumelages organisés par la FMVJ, associant des villes marocaines avec des homologues principalement françaises mais aussi italiennes, espagnoles, tunisiennes et palestiniennes. Mais le Maroc s'engage également dans d'autres réseaux, comme par exemple l'Organisation des Villes Arabes (OVA) ou encore l'Union des Villes Africaines.

En 1987, au lendemain du Congrès mondial de la FMVJ (désormais FMCU) de Grenoble, le Conseil international placé auprès de Pierre Mauroy est composé pour moitié de représentants de villes méditerranéennes, avec Juan Antonio Barranco Gallardo (maire de Madrid, parti socialiste ouvrier espagnol), Sadok Boussofara (maire de Hammam-Lif et président de la Fédération nationale des villes tunisiennes), Giulio Dolchi (Vice-président du Conseil régional de la Vallée d'Aoste, Italie, Parti communiste), Pasqual Maragall (Maire de Barcelone, parti des socialistes de Catalogne), Abdelmoulghit Slimane (Président du conseil municipal des Roches Noires, Casablanca), Bernard Stasi (député-maire d'Epernay, président du comité national de jumelage français, Union pour la démocratie française)⁷². La fédération apparaît donc à cette époque profondément enracinée en Méditerranée occidentale et favorise le tissage de liens nombreux entre les villes de la région.

2.2. La Méditerranée : projet intellectuel, spirituel et militant

Au-delà de ce poids géographique, la Méditerranée émerge également au sein de la FMVJ sous la forme d'un espace cohérent dans lequel porter un projet politique. Celui-ci s'inscrit dans des débats plus larges relatifs à l'avenir de cette région, ouverts dans les années 1950 par des intellectuels, militants et hommes politiques de gauche français et italiens mais aussi marocains, tunisiens et algériens. Nous y retrouvons des personnages comme Jean Rous et Giorgio La Pira, qui seront ensuite au cœur des premières initiatives méditerranéennes de la FMVJ.

En France, la nouvelle revue *Etudes Méditerranéennes*, publiée par les éditions de minuit, effectue sa première livraison en 1957⁷³. Ses artisans, militants anticolonialistes proches des mouvements décrits dans notre premier chapitre, se proposent de « faire entendre la voix d'hommes de bonne volonté, spécialistes des problèmes méditerranéens, qui, par-delà les conflits immédiats, tenteront, dans un esprit de connaissance réciproque et dans un but de rapprochement, de suggérer des solutions positives »⁷⁴. Nous sommes en effet au lendemain de l'indépendance de

⁷² « Composition du Conseil International », *Cités Unies*, 1987, n° 128, pp. 47-48.

⁷³ D'autres revues consacrées aux « questions méditerranéennes » voient le jour en France dans les années 1950-1960. *Etudes Méditerranéennes* est très certainement celle au contenu politique et militant le plus prononcé. Voir Mathieu BOUCHARD, « Thalassa, Études méditerranéennes et L'Arc, trois revues méditerranéennes dans la France des années 1950 et 1960 », *Cahiers de la Méditerranée*, 2012, vol. 85, pp. 135-146.

⁷⁴ « Une nouvelle revue : « Études méditerranéennes » », *Le Monde*, 27 juin 1957.

la Tunisie et du Maroc (1956). La crise de Suez est encore dans tous les esprits et la guerre d'Algérie bat son plein. Les Balkans sont isolés sous l'emprise du bloc communiste. La revue est lancée dans ce contexte par Jean Rous avec, entre autres, le journaliste Jean Lacouture, l'écrivain Jean Amrouche, l'israélien Jo Golan (responsable du bureau des affaires arabes au Congrès Juif Mondial) ou encore le journaliste tunisien Béchir Ben Yahmed⁷⁵. Dans le premier numéro, les lecteurs peuvent y parcourir des articles de cadres marocains de l'Istiqlal, des poèmes de l'écrivain algérien Kateb Yacine ou encore les bonnes feuilles de l'ouvrage *Juifs et arabes* de l'historien Salomon Goitein⁷⁶. Le projet de la revue, au ton volontiers anticolonialiste et anti-impérialiste, apparaît clairement : la Méditerranée, perçue comme un lieu de multiples fragmentations politiques, culturelles et religieuses (luttres anticoloniales, guerre froide, conflit israélo-arabe, crise de Suez...) doit devenir un laboratoire d'émancipation des peuples colonisés et de promotion de la paix.

En Italie aussi, la Méditerranée fait l'objet de nombreuses entreprises politiques et intellectuelles, portées par des élites qui, au lendemain du fascisme, entendent renouveler et renforcer la présence italienne dans le bassin⁷⁷. Giorgio La Pira (1904-1977) est l'un des principaux artisans de ce renouveau, notamment au travers des « Colloques méditerranéens », qu'il lance en 1958. Sa trajectoire mérite ici d'être brièvement décrite. Catholique fervent, tertiaire dominicain dès 1927, il s'engagera toute sa vie auprès de l'Eglise au travers de nombreux écrits, d'œuvres sociales et de dialogues interreligieux⁷⁸. Militant d'un catholicisme social et réformateur, il est appelé par le Pape Jean XXIII comme consultant laïc à l'occasion du Concile Vatican II (1962-1965). Giorgio La Pira commence sa carrière professionnelle en 1933 comme professeur de Droit à l'Université de Florence. Engagé contre Mussolini et persécuté pendant la guerre, il participe à la Libération à la création de la revue antifasciste et pro démocratie *Cronache sociali* (Chroniques sociales) avec d'autres intellectuels catholiques de gauche comme Giuseppe Dossetti qui entendent construire une alternative au communisme⁷⁹. C'est aussi à cette époque qu'il s'engage en politique au sein du parti de la Démocratie Chrétienne, créé dans la clandestinité en 1942. Elu député en 1946, il participe à l'écriture de la nouvelle Constitution italienne. Sur le plan économique, il se distingue d'autres figures du catholicisme de gauche, plus libérales, en se faisant le défenseur d'une intervention forte de la puissance publique⁸⁰. Il est ensuite élu maire de Florence à deux reprises

⁷⁵ Béchir Ben Yahmed est alors encore conseiller du président Habib Bourguiba, avec lequel il se brouillera quelques mois plus tard. Il fondera en 1961 la revue *Jeune Afrique*.

⁷⁶ Salomon D. GOITEIN, *Juifs et arabes*, Paris, Editions de Minuit, 1957.

⁷⁷ Stéphane MOURLANE, « La Méditerranée des élites italiennes aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale », *op. cit.*

⁷⁸ Le Pape François lui décernera en 2018 le titre posthume de « Vénérable ».

⁷⁹ Norberto BOBBIO, *Ideological profile of Twentieth-Century Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1995, pp. 157-158 et 181-182.

⁸⁰ Flavio FELICE, « The Economy without Ethics is a Diseconomy. Luigi Sturzo, Social Market Economy and the Controversy with Giorgio La Pira », *The European Union Review*, 2017, vol. 22, n° 1-2-3, pp. 77-90.

(1951-1957 puis 1961-1965). Très actif sur la scène internationale, il s'engage en particulier dans la FMVJ, dont il prendra la présidence entre 1967 et 1973, date de la première conférence intermunicipale de lutte contre la pollution en Méditerranée, sur laquelle nous reviendrons plus bas.

Pour Giorgio La Pira, l'ambition méditerranéenne apparaît d'abord d'ordre spirituel, comme un espoir de rencontre entre les mondes chrétiens, musulmans et juifs. A propos du premier Colloque Méditerranéen qu'il organise à Florence en octobre 1958, il écrit : « Il ne s'agit pas d'une réunion académique ou culturelle ou simplement politique et diplomatique. Non, il s'agit au contraire de l'affirmation d'une valeur, un idéal, une intuition qui trouvent dans la révélation faite par Dieu à Abraham, père des croyants, leurs plus profondes racines religieuses et leur validité civile la plus solide »⁸¹. Mais, de fait, c'est aussi une initiative politique et diplomatique largement controversée⁸². Le colloque est soutenu par le gouvernement italien et organisé avec l'aide de l'équipe qui vient de lancer la revue *Etudes Méditerranéennes*, Jean Rous et Jo Golan en tête. On retrouve parmi les intervenants des responsables politiques du Maroc et de Tunisie, indépendants depuis 1956, comme le prince héritier du Maroc Moulay Hassan, la figure de l'Istiqlal Mehdi Ben Barka, ou encore Mohamed Masmoudi, secrétaire d'Etat à l'information dans le gouvernement de Bourguiba. On y retrouve aussi, au grand dam des diplomates français, des représentants du FLN, en pleine guerre d'Algérie, avec à leur tête Ali Boumendjel.

Néanmoins, à Florence, derrière une unité apparente de lutte contre le colonialisme et de promotion la paix et de l'unité dans la région, le « projet méditerranéen » promu par les organisateurs italiens et français se heurte à des revendications différentes des représentants maghrébins, qui entendent pousser plus loin la critique du passé colonial mais aussi mettre sur le devant de la scène le sort des palestiniens. Anne Voléry explique ainsi : « La situation s'apparente donc à un dialogue de sourds entre les organisateurs, qui développent un "projet méditerranéen", et les intervenants maghrébins. Les premiers développent un discours très abstrait, à tendance culturaliste, parfois même volontariste : faisant référence à des valeurs, à des principes, à une conscience supposée commune, ils assignent un rôle à la Méditerranée, basé sur ces valeurs. Ce discours n'ouvre pas sur l'action et met en avant une Méditerranée intemporelle. Délibérément, ils se placent dans une dimension apolitique et se heurtent ainsi aux représentants maghrébins qui, au contraire, au grand désarroi des démocrates-chrétiens qui parlent de dérive, essayent de ramener les débats à leur dimension politique. Entre les tenants de ces deux visions de la Méditerranée, le

⁸¹ Cité dans Stéphane MOURLANE, « Malaise dans les relations franco-italiennes. Le premier colloque méditerranéen de Florence (3-6 octobre 1958) », *Mélanges de l'école française de Rome*, 2001, vol. 113, n° 1, p. 427.

⁸² *Ibid.* ; Anne VOLÉRY, « Méditerranée : les années 1950. Un débat sur l'unité », *Confluences Méditerranée*, 2000, n° 35, pp. 173-180.

dialogue ne parvient pas à s'établir »⁸³. Malgré une certaine déconvenue, les organisateurs persévèrent en élargissant leurs initiatives à l'Afrique. Le colloque de 1962 n'a pas lieu à Florence mais à Dakar, et porte sur les « voies africaines du socialisme et les politiques de développement »⁸⁴. L'édition 1963 se tient à nouveau à Florence et l'on peut lire dans le communiqué final des revendications aussi diverses qu'une critique de la dictature espagnole, un soutien aux mouvements kurdes, un encouragement au dialogue israélo-arabe, une condamnation de l'apartheid et un soutien aux derniers mouvements de décolonisation (Angola, Mozambique, Guinée Portugaise)⁸⁵.

2.3. « Villes de la Méditerranée : unissons-nous » : l'environnement comme moteur des circulations

La première initiative méditerranéenne de la FMVJ s'appuie sur ces mouvements politiques et intellectuels tout en marquant une rupture importante. Plutôt que de postuler d'emblée une certaine « unité méditerranéenne » ancrée dans des imaginaires politiques et culturels, et d'aborder de front les conflits majeurs qui la fracturent, elle propose d'entrer dans la région sous l'angle d'un problème commun concret : la protection de la mer. Appuyée par Jean Rous et Giorgio La Pira, président de la Fédération, elle organise ainsi en juin 1973, à Beyrouth, la première conférence intermunicipale de lutte contre la pollution en Méditerranée.

Dans un contexte régional tendu – des forces spéciales israéliennes se sont infiltrées en avril dans le siège beyrouthin de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), assassinant plusieurs de ses dirigeants – elle se tient au Palais de l'Unesco, et rassemble près de 250 participants issus de 16 pays⁸⁶. On y retrouve des représentants de municipalités mais aussi des agents d'organisations internationales (PNUE, FAO, OMS). Les préoccupations environnementales prennent à cette époque une place croissante dans les agendas politiques, scientifiques et administratifs de nombreux pays et institutions internationales, en particulier au lendemain de la première conférence des Nations unies sur l'environnement (Stockholm, 1972)⁸⁷. En France en particulier, d'où sont issus l'essentiel des cadres de la FMVJ, les politiques publiques de l'environnement commencent à se structurer, notamment autour de la création d'un ministère dédié en 1971⁸⁸.

Pour l'urbaniste français André Chaudières, principal organisateur de la conférence de Beyrouth, délégué général adjoint de la FMVJ, l'objectif est clair : il faut construire « la paix par les

⁸³ Anne VOLERY, « Méditerranée : les années 1950. Un débat sur l'unité », *op. cit.*, p. 179.

⁸⁴ Jean WOLF, « Les Colloques Méditerranéens (Florence, 22-26 juin 1963) », *Civilisations*, 1963, vol. 13, n° 3, p. 322.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 323.

⁸⁶ Marcel GARDINIER, « Le récit de la conférence », *Cités Unies*, 1973, n° 77-78, pp. 35-37.

⁸⁷ Yannick MAHRANE, Marianna FENZI, Céline PESSIS et Christophe BONNEUIL, « De la nature à la biosphère. L'invention politique de l'environnement global, 1945-1972 », *op. cit.*

⁸⁸ Florian CHARVOLIN, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.

égouts »⁸⁹. Un mot d'ordre que n'auraient pas renié, en leur temps, les saint-simoniens⁹⁰. La lutte contre la pollution doit être à la fois un moyen de sauvegarde d'une mer commune et un vecteur de rencontres et de relations apaisées entre les villes du bassin. Moins sujettes aux crispations militaires et diplomatiques des Etats, elles peuvent servir de ponts entre les populations. La protection de la mer commune apparaît comme le trait commun par excellence. Les villes littorales sont en effet au cœur des enjeux environnementaux : André Chaudières rappelle qu'elles concentrent autour de la Méditerranée 100 millions d'habitants en temps normal, et jusqu'à 150 millions en été avec le tourisme⁹¹. Un supplément à la revue *Cités Unies* publié en 1973, qui vise à mobiliser les villes à l'approche de la conférence, prend ainsi pour titre le slogan « Villes de la Méditerranée : unissons-nous »⁹². Il faut accompagner la prise de conscience environnementale des municipalités du bassin face à leurs responsabilités communes. Les lecteurs y découvrent des articles, signés par des urbanistes ou des scientifiques français, concernant par exemple le scandale des boues rouges en Corse⁹³ ou les dangers d'une urbanisation à tout crin de la Côte d'Azur au profit d'un tourisme de masse. A Beyrouth, les échanges prennent un visage plus technique, sur la question par exemple des études à mener pour améliorer la connaissance de l'environnement urbain, sur les responsabilités actuelles et souhaitables des municipalités en la matière... C'est aussi l'occasion d'une réflexion sur la formation des responsables municipaux face à ces nouveaux enjeux (connaissance des technologies de dépollution, savoirs en écologie...). Mais pour Jean-Marie Bressand, l'enjeu environnemental invite à un changement plus profond de l'approche intellectuelle des responsables municipaux, quand il affirme : « cette maîtrise de la technique resterait vaine, si elle ne se doublait d'un renouvellement de la formation intellectuelle elle-même. Aucune spécialité ne doit être poussée en dehors de toute préoccupation écologique »⁹⁴. La protection de l'environnement devient peu à peu un thème central au sein de la FMVJ et sera particulièrement mise à l'honneur lors du congrès mondial de Grenoble en 1987 – année européenne de l'environnement – accueilli par le maire Alain Carignon, qui était alors également ministre de l'Environnement⁹⁵.

La conférence de Beyrouth marque ainsi le premier temps d'un engagement soutenu en Méditerranée. Elle aboutit à la rédaction d'une charte signée par les villes pour donner un cadre et

⁸⁹ André CHAUDIERES, « La paix par les égouts », *Cités Unies*, 1973, Supplément au n°76, p. 1.

⁹⁰ Emile TEMIME, *Un rêve Méditerranéen. Des saint-simoniens aux intellectuels des années trente*, *op. cit.*

⁹¹ André CHAUDIERES, « La paix par les égouts », *op. cit.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ Les boues rouges sont des pollutions chimiques de l'eau qui ont frappé les côtes corses dans les années 1970. Elles étaient déversées par la société italienne Montedison, installée près de Livourne, et ont soulevé dès 1972 d'importants mouvements de protestation.

⁹⁴ Jean-Marie BRESSAND, « La Méditerranée, chef d'œuvre en péril », *Cités Unies*, 1973, n° 77-78, p. 34.

⁹⁵ Jean-Marie TETART, « La FMVJ à l'heure de l'année européenne de l'environnement », *Cités Unies*, 1987, n° 126.

pérenniser les échanges. La seconde édition a lieu en octobre 1976 à Rijeka (Yougoslavie), au lendemain de la ratification par les Etats riverains de la Convention de Barcelone qui, pour la première fois, offre un forum régional de recherches et de négociations sur les problèmes de pollution en Méditerranée. Jean Rous se félicite en 1978 de cette nouvelle dynamique méditerranéenne, à laquelle il participe, en saluant la « renaissance de la Méditerranée par ses communes et ses régions », avant de rappeler tout ce qu'elle doit au « détonateur [que furent] la décolonisation et le retour à l'indépendance nationale des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient »⁹⁶. Ces initiatives régionales se poursuivent dans les années 1980 sous la houlette de la ville de Barcelone, qui s'impose progressivement au cœur des mouvements municipaux transnationaux. Nous y reviendrons dans quelques instants.

A l'aube des années 1990, la FMCU se révèle donc porteuse d'une tradition méditerranéenne, à la fois parce que ses membres sont majoritairement issus de cette région, mais aussi parce que, pour certains d'entre eux, essentiellement parmi ses animateurs français, italiens et espagnols, la Méditerranée apparaît comme un espace de projet politique. Un projet qui, en passant par les municipalités, en promouvant leur rôle dans la protection de l'environnement, doit contribuer à changer le visage politique d'une région fragmentée par son passé colonial, par ses inégalités de développement et par le conflit au Proche-Orient. C'est à partir de cette tradition que la Fédération saisit l'opportunité offerte par la Banque mondiale d'institutionnaliser un réseau régional. Mais son objectif est tout autant, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, d'opérationnaliser des nouvelles formes de coopération en matière de gestion urbaine avec les bailleurs internationaux. Des tensions ne manquent pas d'apparaître entre les ambitions des uns et des autres. La question démocratique, fer de lance de la FMCU, se voit ainsi écartée des objectifs affichés du réseau au profit de l'environnement, considéré par la Banque mondiale comme un sujet « technique ». Ezzedine Haj-Mabrouk souligne en effet : « à l'époque, on travaillait sur l'environnement, comment améliorer son état et sa gestion. Les autres thèmes de démocratisation, décentralisation, des thèmes importants et intéressants, ne faisaient pas partie de notre programme. Nous, tout ce qu'on a demandé à CUD, c'était de travailler autour de Medcités pour favoriser la coopération décentralisée entre les villes sur les questions d'environnement, pas autre chose »⁹⁷. Il faut rappeler qu'au tournant des années 1990 la Méditerranée, à l'inverse de l'Amérique latine, n'est pas un théâtre de transitions démocratiques, à l'exception peut-être de l'Albanie qui sort d'un régime communiste et du Liban qui se relève de la guerre civile. Pour la FMCU, l'objectif de soutien à la démocratie se reconfigure : il ne s'agit plus d'accompagner des forces locales engagées dans des transitions politiques mais de

⁹⁶ Jean ROUS, *op. cit.* Cité dans Pierre CHEVALIER, *Jean Rous (1908-1985) : une vie pour le socialisme et la décolonisation*, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université de Perpignan, 1999, pp. 887-888.

⁹⁷ Entretien avec Ezzedine Hadj-Mabrouk, Paris-Tunis, 22/05/2017.

soutenir l'émergence de municipalités capables de jouer pleinement un rôle dans le développement et les transformations urbaines. Jean-Marie Tétart, président de CUD, l'explique en ces termes :

« Peu nous importait que les municipalités [méditerranéennes] soient faibles. Pour nous c'était un fondamental de départ : je pense que [la municipalité], c'est l'échelon territorial le plus à même, dans ces pays, d'organiser le développement territorial. Ce n'est pas l'Etat. Que l'Etat continue de s'occuper des aéroports et autres grandes infrastructures, et qu'il donne un cadre pour que les forces vives locales puissent agir ensemble. [...] Les fondamentaux de la Fédération, c'était le local, la municipalité : c'est l'échelon de démocratie. »⁹⁸

L'absence de démocratie des pays sud et est de la Méditerranée n'apparaît donc pas comme un obstacle infranchissable, mais plutôt comme une raison de plus d'aller travailler avec les municipalités, de les accompagner dans leurs marges de manœuvre, aussi infimes soient-elles. Le renforcement technique des municipalités constitue un objectif politique en soi. Il s'agit presque d'un pari : l'affirmation du pouvoir municipal apparaît comme une condition nécessaire de la démocratisation.

3. La Méditerranée, vecteur d'internationalisation pour les élites municipales ?

Comment caractériser l'engagement des municipalités dans le réseau Medcités ? Rappelons d'abord que ce dernier rassemble lors de sa création treize villes côtières du bassin⁹⁹, avec l'objectif d'en mobiliser une par pays. Lors de la conférence de lancement, à Barcelone, elles sont toutes représentées par leur maires (à l'exception d'Izmir et de Rimini), accompagnés de haut-fonctionnaires techniques (souvent les directeurs de l'environnement), en l'absence de représentants des Etats centraux. Nous formulons l'hypothèse que l'engagement dans le réseau s'inscrit dans une stratégie plus vaste d'internationalisation portée par ces élites locales¹⁰⁰, et ce, qu'elles soient issues du « Nord » ou du « Sud ». L'enjeu de cette section consiste à mettre à jour ces stratégies, et à saisir la place spécifique qu'y occupe l'espace méditerranéen.

Nous avons tenu, dans cette partie de l'enquête, à retenir autant de villes du « Nord » et du « Sud », afin de pouvoir caractériser les points communs et différences de modalités d'engagement dans Medcités. Nous avons choisi des villes qui présentaient un certain dynamisme international et

⁹⁸ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

⁹⁹ Barcelone (Espagne), Benghazi (Libye), Gozo (Malte), Haïfa (Israël), Izmir (Turquie), Limassol (Chypre), Marseille (France), Oran (Algérie), Rimini (Italie), Sousse (Tunisie), Tanger (Maroc), Tirana (Albanie), et Tripoli (Liban).

¹⁰⁰ Gilles PINSON et Antoine VION, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *op. cit.*

ont partagé un engagement actif dans le réseau¹⁰¹. Au « Nord », nous nous sommes concentrés sur Barcelone et Marseille, non seulement parce qu'elles s'imposent comme les principales animatrices du réseau, mais aussi parce qu'elles joueront, dans les années qui suivent, un rôle majeur en Méditerranée¹⁰². Au « Sud », l'enquête a été contrainte par la difficulté de retrouver les témoins de l'époque, condition nécessaire pour rassembler des informations à propos de villes qui ont laissé peu de traces écrites de leurs travaux dans les réseaux. Nous avons ainsi retenu Tripoli et Tunis pour lesquelles nous avons pu rencontrer les maires de l'époque, qui se sont distingués par leur activisme international.

L'analyse qui suit révèle une profonde asymétrie « Nord-Sud ». Les villes européennes, qui étoffent à cette époque une réelle politique internationale, s'engagent dans Medcités dans une logique de rayonnement international et de diffusion de leur expertise technique. A aucun moment elles ne semblent attendre des échanges avec leurs consœurs du sud et de l'est des idées et pratiques pour faire évoluer leurs propres politiques urbaines. A Tunis et Tripoli, au contraire, la logique des maires, qui disposent d'équipes réduites et de capacités d'action publique plus marginales, consiste à s'appuyer sur le réseau pour mobiliser l'expertise internationale dans leurs villes. L'importance de la Méditerranée comme espace pertinent, comme espace de projet politique, apparaît elle aussi très hétérogène. Elle est là encore le monopole des villes européennes, et en particulier de Barcelone qui s'avère être la seule ville à structurer une réelle politique méditerranéenne. Pour Tunis et Tripoli, la Méditerranée est un espace ouvert par la coopération internationale, parmi bien d'autres, dans lequel il est possible de s'insérer et trouver des ressources pour l'action locale.

Les différentes élites municipales, responsables politiques et techniques, qui s'engagent dans Medcités, partagent néanmoins un projet commun. Le réseau leur ouvre un espace à l'écart des Etats, un espace d'affirmation et de renforcement de l'échelon municipal, de leurs capacités techniques et politiques. Qu'elles soient du « Nord » ou du « Sud », les villes s'emparent du réseau comme d'un instrument pour peser auprès de leurs Etats respectifs, qui demeurent des acteurs incontournables du développement urbain. Malgré une grande diversité dans les degrés d'autonomie locale des villes rencontrées, malgré une imbrication parfois quasi complète entre l'appareil d'Etat et l'appareil municipal, Medcités ouvre de fait un espace dans lequel les responsables municipaux méditerranéens peuvent évoquer leurs problèmes, suggérer des pistes aux institutions internationales pour mobiliser leur expertise, faire la démonstration de leurs capacités...

¹⁰¹ L'engagement des villes dans les réseaux se révèle souvent très hétérogène, avec en général quelques villes porteuses et d'autres nettement plus passives. Voir par exemple Aude-Claire FOUROT, Aisling HEALY et Anouk FLAMANT, « French participation in transnational migration networks: understanding city (dis)involvement and "passivism" », *op. cit.*

¹⁰² L'autre ville européenne présente à la création de Medcités, Rimini (Italie), ne participera jamais aux activités du réseau et disparaîtra rapidement des radars de la coopération internationale.

La scène transnationale ouverte par la Banque mondiale et la FMVJ, par les savoirs qu'elle produit et diffuse, devient un outil puissant de lobbying pour s'affirmer par rapport aux Etats centraux dont la remise en cause de la tutelle s'érige en leitmotiv méditerranéen.

3.1. L'exception barcelonaise : « capitale de la Méditerranée »

Au tournant des années 1980-1990, Barcelone est une ville dense d'environ 1.8 millions d'habitants, en légère décroissance au profit de ses périphéries, répartis sur une superficie avoisinant les 100 km². L'aire métropolitaine, étalée sur plus de 478 km², est délimitée au nord par la montagne, au sud par la mer, et enserrée à l'est et à l'ouest par deux fleuves, le Besòs et le Llobregat. La croissance de sa population, particulièrement rapide dès les années 1960 – alimentée par une immigration du sud de l'Espagne – se stabilise dans les années 1980 autour de 0.7%, essentiellement répartie dans les communes périphériques. En 1990, on compte déjà plus de 4 millions d'habitants.

Barcelone fait figure d'exception : au début des années 1990, elle est la seule municipalité à formuler la Méditerranée comme projet politique. Il s'inscrit dans un projet de reconquête démocratique : après des décennies de dictature, les élites locales entendent réconcilier la ville et la mer, aussi bien au sens de l'aménagement de son littoral (abandonné sous le franquisme) que de l'établissement de liens internationaux avec les autres municipalités du bassin. Cette politique méditerranéenne s'inscrit dans une stratégie plus vaste d'internationalisation de la ville portée par ses élites au lendemain de la dictature¹⁰³. Une internationalisation qui vise à affirmer le rayonnement mondial de Barcelone sur les plans économiques et politiques mais aussi à affirmer le pouvoir et l'autonomie municipale d'une majorité socialiste soucieuse de reprendre les rênes de la ville après des décennies de dictature¹⁰⁴.

Les premières élections municipales démocratiques de 1979 conduisent au pouvoir une coalition de gauche menée par Narcís Serra et le Parti Socialiste de Catalogne (PSC), marquant le début d'une longue hégémonie socialiste¹⁰⁵. Elles actent l'arrivée aux responsabilités d'une génération de militants, d'intellectuels et de professionnels, anciens opposants au franquisme, qui avait déjà érigé les questions urbaines en enjeu central de la lutte contre la dictature, notamment

¹⁰³ Il faut ici bien distinguer la politique internationale de la ville de Barcelone de celle de la Généralité (région) de Catalogne, dirigée par le parti centriste et nationaliste Convergence et Union – le principal opposant au parti socialiste – et caractérisée par une paradiplomatie identitaire visant à affirmer la nation catalane sur la scène internationale, souvent en opposition à l'Etat central. Voir Stéphane PAQUIN, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Laval, Presses de l'Université Laval, 2003.

¹⁰⁴ Vanessa MARX, *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Universidad Autonoma de Barcelona, 2008.

¹⁰⁵ Narcís Serra (1979-1982), Pasqual Maragall (1982-1997), Joan Clos (1997-2006), Jordi Hereu (2006-2011). La page se tourne en 2011 avec l'élection de Xavier Trias, du parti centriste Convergence et Union (CiU).

sur des enjeux de promotion immobilière et de corruption municipale¹⁰⁶. La mairie de Barcelone développe un intérêt prononcé pour la Méditerranée dès le début des années 1980, pendant le majorat de Narcís Serra (1979-1982), en premier lieu sous l'angle de la protection de l'environnement. Elle s'appuie sur les initiatives de la FMVJ et organise avec elle en novembre 1981 une conférence intermunicipale internationale sur la pollution de la mer Méditerranée, qui s'inscrit directement dans les pas des conférences de Beyrouth et Rijeka mentionnées plus haut. Pour Narcís Serra, qui introduit la conférence, les Etats ne peuvent à eux seuls garantir l'efficacité des mesures de protection de l'environnement : ils doivent notamment soutenir les villes qui sont en première ligne de la lutte contre la pollution. Plus de deux cent responsables municipaux issus de onze pays riverains, ainsi qu'un représentant du PNUE, viennent y approfondir les échanges techniques sur les méthodes de dépollution, d'assainissement... Une journaliste du quotidien français *Le Monde* perçoit dans cette initiative une volonté de la mairie de Barcelone de promouvoir son approche proactive et de s'affirmer comme un leader régional sur le sujet environnemental, quand elle écrit :

« La ville de Barcelone qui, en organisant de telles conférences, semble vouloir assumer un rôle de leader, notamment à l'égard des autres villes côtières d'Espagne et indépendamment du pouvoir de Madrid est, avec les trois millions d'habitants de son agglomération, la plus grande ville de la Méditerranée et l'une des plus industrielles. De plus, les deux tiers de la population de la Catalogne vivent dans une zone côtière qui accueille l'été des centaines de milliers de touristes dans un désordre accru, selon un responsable municipal, par « le manque pendant quarante ans de contrôle démocratique ». »¹⁰⁷

L'enjeu de protection de l'environnement serait ainsi un élément central de l'affirmation de Barcelone, de sa transformation urbaine et politique dans une Espagne en pleine démocratisation. Un point de vue que confirme Joan Parpal, ancien militant socialiste et opposant à la dictature qui, après avoir participé au processus de transition politique au niveau municipal, devient en 1978 directeur de l'environnement à la métropole (*Corporacio Metropolitana de Barcelona*). Celui qui participera à la réunion de lancement de Medcités (avant d'en devenir secrétaire général à la fin des années 1990) explique en effet :

« Pour nous, l'enjeu c'était l'entrée dans la démocratie, il fallait transformer la réalité. Il y avait une grande créativité, une vraie capacité, pour réfléchir à ce qu'on voulait faire sur les déchets, sur l'eau potable, etc. Par exemple, sur l'eau potable, nous avons remarqué qu'il y avait autour de Barcelone entre 100.000 et 150.000 personnes en urbanisation illégale, dans la montagne et tout autour, qui n'étaient pas connectées au

¹⁰⁶ Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004 ; Mariona TOMAS et Emmanuel NEGRIER, « Existe-t-il un modèle barcelonais ? Retour sur quarante années de politiques urbaines à Barcelone (1976-2016) », *Métropoles*, 2018, vol. 22, URL complète en biblio ; Céline VAZ, « De la crise du logement à la question urbaine. Le régime franquiste et les conditions de vie urbaines », *Vingtième Siècle*, 2015, vol. 3, n° 127, pp. 179-195.

¹⁰⁷ Michèle CHAMPENOIS, « Une rencontre à Barcelone. Les villes riveraines s'inquiètent de la pollution de la Méditerranée », *Le Monde*, 18 décembre 1981.

réseau. Ça demandait beaucoup d'investissements. Nous avons donc [abordé] les questions d'eau à l'échelle métropolitaine. Nous avons utilisé la tarification de l'eau sur l'ensemble du territoire, la péréquation, pour investir dans ces quartiers. [...] Il y avait aussi de gros problèmes de rejets de boues des stations d'épuration dans la mer. Les militants écologistes nous mobilisaient beaucoup là-dessus. »¹⁰⁸

Les sujets environnementaux sont donc au cœur de la construction d'une Barcelone démocratique, soucieuse de repenser l'équité dans la fourniture des services urbains et de se reconnecter à une société civile longtemps muselée. C'est ainsi que, lors de la conférence méditerranéenne de 1981, les responsables barcelonais mettent en avant leurs trois stations d'épuration et leurs 880 km d'égouts permettant de traiter 70% des effluents avant rejet dans la mer. La capitale catalane poursuit son engagement et devient l'animatrice principale des initiatives de la FMVJ en matière de protection de la Méditerranée.

Le maire emblématique Pasqual Maragall¹⁰⁹ (1982-1997) approfondit ces démarches et les inscrit dans un véritable projet politique méditerranéen, avec la volonté d'imposer la ville comme « capitale de la Méditerranée »¹¹⁰. Pour Maragall, il faut reconnecter Barcelone et la mer : cela doit passer autant par la récupération d'un front de mer longtemps occupé par des bidonvilles, emblème de l'abandon de la ville sous le franquisme, que par la création de relations avec d'autres villes de la région, symbole d'ouverture au monde et de réconciliation avec son voisinage. Le conseiller municipal Raimon Martínez Fraile présente ainsi en 1984 le « programme méditerranéen » de la FMCU que Barcelone anime désormais, orienté autour de trois axes : la lutte contre les pollutions du milieu marin ; la protection de zones côtières ; l'approfondissement des connaissances mutuelles et des relations entre les villes du bassin¹¹¹. Il rappelle que la mairie est engagée dans un certain nombre d'actions comme la préparation d'une charte intercommunale de protection de la méditerranée, la réalisation d'études de comparaison des systèmes juridiques locaux de gestion de l'environnement, la création de bandes dessinées pour sensibiliser le jeune public méditerranéen... Les initiatives barcelonaises en Méditerranée s'intensifient et se diversifient à partir de 1986. Ce phénomène s'inscrit dans une dynamique de renforcement et de structuration de l'action internationale de la municipalité suite à sa nomination officielle de ville olympique en octobre 1986,

¹⁰⁸ Entretien avec Joan Parpal, Barcelone, 12/04/2017.

¹⁰⁹ Né en 1941, Pasqual Maragall est le petit-fils d'un célèbre poète catalan, Joan Maragall. Il est licencié de droit et sciences économiques en 1965 à l'université de Barcelone, avant de trouver un emploi au sein des services municipaux. Au début des années 1970, il participe à la fondation du groupe clandestin *Convergència Socialista de Catalunya*, qui contribuera à donner naissance, après la mort de Franco, au Parti Socialiste de Catalogne. Il soutient en 1978 un doctorat d'économie consacré aux prix du foncier à Barcelone entre 1948 et 1978. Il est élu conseiller municipal l'année suivante et devient maire de la ville en 1982 suite à la nomination de Narcís Serra au poste de ministre de la défense.

¹¹⁰ Oscar MONTERDE, *Barcelona, Capital del Mediterrani. Democràcia Local y Combat per la Pau*, Barcelone, Fundacio Catalunya Europa, 2021.

¹¹¹ Raimon MARTINEZ FRAILE, « Programme Méditerranéen », *Cités Unies*, 1984, n° 116, pp. 15-16.

désignée pour accueillir les jeux d'été de 1992¹¹². Barcelone se transforme en un vaste chantier à ciel ouvert, la préparation pour les Jeux doit catalyser le projet de reconversion de la ville, frappée de plein fouet par la crise des industries qui constituaient jusque dans les années 1970 le cœur économique de la « Manchester catalane ».

La reconquête du littoral s'accélère : le quartier industriel côtier du Poble Nou, transformé en vaste friche, fait l'objet d'un important projet de reconversion pour accueillir le village olympique, en parallèle d'un réaménagement des plages. La politique internationale s'intensifie aussi : à la demande de Maragall, un département des relations internationales, composé de trois à quatre agents, est créé en 1986 sous la houlette de Jordi Borja. Son action s'articule autour de trois champs principaux : la promotion internationale de la ville (tourisme, promotion culturelle et attraction des entreprises), la participation aux réseaux de villes (Eurocités, FMVJ, IULA, Conseil des communes et des régions d'Europe) et enfin la coopération ville à ville. Les zones géographiques privilégiées sont, par ordre d'importance : l'Europe (l'Espagne adhère officiellement à l'Union européenne en 1986), l'Amérique latine et enfin la Méditerranée.

Le département des relations internationales de la municipalité coordonne dès 1986, avec la FMVJ, la première « Université d'été méditerranéenne » qui rassemble près de soixante-dix participants de Méditerranée occidentale (espagnols, marocains, tunisiens, français et italiens, mais aussi quelques grecs), pour la plupart haut-fonctionnaires municipaux, autour des enjeux de développement économique local. Pour 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 », avant d'ajouter : « nous devons faire de la Méditerranée ce qu'elle a déjà su être, ce qu'elle peut redevenir : un lieu de communication et de coopération »¹¹³. Une région sur laquelle travaillera plus particulièrement Antonia Sabartès, alors jeune géographe catalane, qui avait été détachée en 1986 au secrétariat de la FMVJ par Jordi Borja, puis rappelée dès 1987 pour faire partie de sa petite équipe internationale. Elle devient la cheville ouvrière des universités d'été méditerranéennes.

C'est dans ce cadre que la mairie de Barcelone, contactée en 1991 par la Banque mondiale et la FMCU, décide de saisir l'opportunité et de s'engager dans la création de Medcités. Antonia Sabartès souligne en ces termes l'importante mobilisation politique qui entoure ce moment :

« Medcités on l'a créé en 1991. Ça a été un de ces moments qu'il faut prendre quand ils passent. Ça a été très important. [...] Ça a été un grand, grand succès. Il y a eu une participation de maires incroyable. [...] Il y avait une implication politique autour de Medcités. Maragall, quand il a vu le niveau des maires présents, il était vraiment

¹¹² Vanessa MARX, *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*, op. cit. Voir en particulier le chapitre 3.

¹¹³ Cité dans Gilbert SANS, « 3e université Barcelone-Méditerranée », *Cités Unies*, 1988, n° 132, p. 30.

enthousiaste ! Il y en avait une quarantaine, avec des israéliens, des algériens alors que c'était l'époque où les islamistes avaient remporté les municipales. »¹¹⁴

Les barcelonais proposent d'accueillir la conférence de lancement du réseau. On y retrouve une vingtaine de représentants de la ville, notamment les agents du département international, et de la métropole (services techniques responsables de l'environnement), rassemblés derrière Pasqual Maragall, maire de Barcelone et président de la métropole, qui deviendra le premier président de Medcités.

3.2. Marseille : l'international contre le déclin

La ville se caractérise par son étalement sur plus de 240 km², avec près de 60 km de façade maritime selon un axe nord-sud, depuis l'Estaque jusqu'aux Calanques, et enserrée par des massifs montagneux. A partir des années 1960, Marseille connaît une profonde crise industrielle et portuaire autour d'un port dont l'activité, qui avait été maintenue artificiellement par les conflits coloniaux en Indochine et en Algérie, connaît un ralentissement brutal au lendemain des indépendances¹¹⁵. Malgré le rapatriement de centaines de milliers de personnes, notamment des pieds noirs, dont près de 100.000 vont se fixer à Marseille, ce choc s'accompagne d'une perte continue de population jusqu'à la fin des années 1990, que les vagues d'immigration maghrébine et surtout algérienne ne parviendront pas à combler. De 900.000 habitants en 1975, on n'en compte plus que 800.000 en 1990. Au même moment, ce sont près de 50.000 emplois industriels qui disparaissent. Le port et les zones de développement industriel sont déplacés à l'ouest, hors du périmètre municipal, à Fos-sur-Mer et autour de l'étang de Berre. A la différence de Barcelone, le Marseille des années 1980 semble plutôt marqué dans les milieux professionnels et intellectuels par la thématique du déclin et de la fragmentation sociale et territoriale¹¹⁶. La municipalité souffre d'une réputation de clientélisme et d'inefficacité¹¹⁷. L'internationalisation de la ville s'inscrit dans une volonté d'inverser la tendance. La Méditerranée apparaît comme un espace parmi d'autres pour redorer l'image de Marseille et affirmer les capacités de la municipalité à orienter son destin.

¹¹⁴ Entretien avec Antonia Sabartès, Barcelone, 10/04/2017.

¹¹⁵ Emile TEMIME, *Histoire de Marseille*, Marseille, Jeanne Laffitte, 2006, pp. 187-194.

¹¹⁶ Nous renvoyons ici à l'analyse critique de la « marseillologie » proposée par Nicolas Maisetti dans sa thèse. Voir Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2012, pp. 21-26.

¹¹⁷ Nicolas MAISETTI et Cesare MATTINA (dir.), *Maudire la ville. Socio-histoire comparée des dénonciations de la corruption urbaine*, Lille, Septentrion, 2021 ; Michel PERALDI et Michel SAMSON, *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*, Paris, La Découverte, 2005.

L'histoire politique marseillaise du second XXe siècle est profondément marquée par la figure du socialiste Gaston Defferre, qui en fût le maire de 1953 jusqu'à sa mort en 1986¹¹⁸. S'il est à l'origine du premier jumelage, en 1958, entre une ville française et une ville africaine (Abidjan, Côte d'Ivoire), il a en revanche toujours refusé de faire adhérer Marseille à la FMVJ, accusant celle-ci de liens ambigus avec le monde soviétique, et la considérant trop proche des communistes avec lesquels il entretient un conflit profond, notamment au niveau local. Il lui préfère l'un de ses grands rivaux, le Conseil des Communes d'Europe, dont il présidera la section française de 1957 à 1986¹¹⁹. Décédé en cours de mandat, Gaston Defferre est remplacé par un membre socialiste du conseil municipal, le neurochirurgien Robert Vigouroux. Lors des élections municipales de 1989, ce dernier se présente contre le candidat officiel de son parti et remporte le scrutin, ce qui entraîne son exclusion du PS. Il caresse l'espoir de changer la ville, son visage et ses modes de gestion, en ouvrant en particulier des réflexions sur l'avenir urbain et économique de Marseille face à l'effondrement du port et sur l'internationalisation de la ville¹²⁰.

C'est dans ce cadre qu'émergent les prémices du « récit méditerranéen » mobilisé par les acteurs locaux marseillais – bien étudié par Nicolas Maisetti – qui propose une histoire mythique de Marseille ville rebelle, grand port méditerranéen, terre de brassages de cultures et de civilisations, et qui deviendra une ressource centrale dans l'action publique locale¹²¹. Le politiste affirme ainsi clairement : « À la fin des années 1980, le contexte de succession politique ouverte par la mort de Defferre autorise les acteurs politiques à investir le projet méditerranéen comme relais des discours politiques des élites locales engagées dans une entreprise de restauration de l'image et des résultats économiques du territoire, ainsi que dans la compétition pour l'exercice d'un *leadership* politique laissé vacant »¹²². L'internationalisation, en particulier en Méditerranée, doit ainsi contribuer à redorer l'image de la ville, mais aussi et surtout de la municipalité, qui souffre d'une réputation de clientélisme et d'inefficacité. La référence à la Méditerranée devient peu à peu un élément central de discours mais peine encore à prendre la forme d'un projet politique réellement structuré.

Le chantier urbain le plus emblématique de cette dynamique est celui d'Euroméditerranée, un vaste projet de renouvellement de quartiers aux abords du port, composés en grande partie d'habitat précaire et de friches industrielles. Les germes de ce projet de reconversion sont plantés dès la fin des années 1980 par les milieux économiques locaux et par l'Etat – plus particulièrement

¹¹⁸ Membre de la SFIO puis du Parti Socialiste, parlementaire et ministre à plusieurs reprises sous les IVe et Ve républiques, son nom est associé à deux lois célèbres : la loi-cadre de 1956, étape importante du processus alors émergent de décolonisation, et la loi de 1982 sur la décentralisation.

¹¹⁹ Antoine VION, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *op. cit.*

¹²⁰ Cesare MATTINA, « La transformation des politiques clientélaires de redistribution. Nouvelle gestion urbaine et pratiques politiques à Marseille et à Naples », *Politiques et Management Public*, 2007, vol. 25, n° 1, pp. 1-18.

¹²¹ Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, *op. cit.*

¹²² *Ibid.*, p. 158.

le ministère de l'Équipement – qui entendent redonner de la centralité au quartier et y développer le secteur tertiaire, accueillir des entreprises internationales (notamment américaines et asiatiques) et positionner ainsi Marseille comme pôle économique en Europe du Sud, notamment par rapport à des villes comme Gênes et Barcelone¹²³. La municipalité de Robert Vigouroux s'engage dans ce projet ambitieux qui s'institutionnalisera en 1995 (au début du premier mandat de Jean-Claude Gaudin) par la création d'une Opération d'Intérêt National et d'un Etablissement public d'aménagement dans lequel l'État sera majoritaire¹²⁴. Le projet recouvre initialement un périmètre de 310 hectares pour un budget de 260 millions d'euros sur la période 1995-2000. Il doit constituer la vitrine du renouveau de la ville et son affirmation dans l'économie internationale

C'est aussi dans cette dynamique d'internationalisation que le maire fait entrer Marseille dans les mouvements municipaux transnationaux, adhérant par exemple à la FMVJ (dont il devient président-délégué) mais aussi à Eurocités, à Medcités... Il crée en février 1991, après délibération du conseil municipal, une mission internationale qui s'installe au prestigieux Palais du Pharo et s'assigne pour objectif de coordonner l'action internationale ; développer les réseaux européens et régionaux, notamment pour « mieux faire connaître la compétence et le sérieux marseillais » ; et enfin valoriser le savoir-faire de la ville, en particulier le savoir-faire technique de ses agents et celui des entreprises marseillaises¹²⁵. La Méditerranée n'apparaît pas comme une priorité politique. Les réseaux ciblés, par exemple, sont avant tout européens. Les jumelages mis en avant insistent sur la projection mondiale de la ville.

La direction de cette jeune mission est confiée à Pierre Calfas, ingénieur des ponts et chaussées, qui était jusqu'à présent détaché au sein de la municipalité comme responsable adjoint des services techniques, impliqué dans les grands projets initiés sous l'ère Defferre comme l'extension des deux lignes de métro (mises en ligne progressivement depuis la fin des années 1970) ou encore l'agrandissement des plages du Prado. Dans une brochure de présentation de sa structure, il insiste d'emblée sur son rôle de promotion des savoir-faire marseillais en affirmant : « Notre première mission est de faire savoir qu'il y a des compétences à Marseille, dans tous les domaines. Des capacités économiques, industrielles, intellectuelles, scientifiques, culturelles »¹²⁶. Il s'agit explicitement d'accompagner l'export des entreprises marseillaises (une initiative qui, de

¹²³ Voir notamment Jérôme DUBOIS et Maurice OLIVE, « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. État, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise », *Annales de la Recherche Urbaine*, 2004, n° 97, pp. 102-111 ; Gilles PINSON, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

¹²⁴ Une Opération d'Intérêt National est un dispositif dérogatoire au droit de l'urbanisme permettant à l'État de transférer certaines compétences urbanistiques municipales (permis de construire, droits de préemption, expropriation...) à un représentant local de l'État (et donc à l'établissement public d'aménagement dans le cas d'Euroméditerranée).

¹²⁵ MAIRIE DE MARSEILLE, *Marseille Internationale. Brochure de présentation*, 1994, p. 16.

¹²⁶ Cité dans *Ibid.*, p. 2.

l'aveu des responsables eux-mêmes, ne donnera pas de résultats concrets), et aussi de faire connaître la ville à l'international lors de missions, afin notamment de promouvoir les opportunités d'installation d'entreprises étrangères sur le futur site d'Euroméditerranée¹²⁷. Pour la jeune mission internationale, il s'agit de redorer l'image d'une ville en déclin, comme le souligne son directeur : « A l'époque Marseille se trainait un peu, il ne se passait rien. [Robert Vigouroux] voulait casser le carcan. La ville avait très mauvaise réputation. Il y avait les affaires avec les dockers, les bateaux étaient coincés, c'était un peu l'horreur »¹²⁸.

Une autre activité importante consiste à promouvoir les savoir-faire technique des agents et élus municipaux. C'est dans cette perspective que la mission internationale crée en 1991 un Institut International d'Ingénierie Urbaine, qui prend ses quartiers dans la villa « Les Platanes » du IX^e arrondissement. Il propose des formations (payantes) à la gestion urbaine à destination de responsables locaux étrangers, principalement d'Afrique subsaharienne, et anime le détachement d'experts municipaux marseillais dans des projets d'assistance technique à l'international¹²⁹. Cette volonté de faire reconnaître les capacités techniques municipales, notamment auprès d'une instance prestigieuse comme la Banque mondiale, recouvre aussi des enjeux locaux d'affirmation de la ville face à l'Etat, comme l'explique Pierre Calfas : « L'idée c'était aussi qu'Euroméditerranée était en train de se lancer, et que François Mitterrand ne nous prenait pas au sérieux. Il fallait qu'on prouve qu'on avait les capacités de porter le projet »¹³⁰. En effet, malgré la décentralisation instituée par le gouvernement socialiste dès 1982 – bâtie en particulier par Gaston Defferre – l'Etat ne cache pas sa volonté de rester le seul maître à bord dans ce qui doit devenir la plus grande opération d'aménagement de la ville. La capacité des élus et techniciens municipaux à concevoir et exécuter des projets avec une institution comme la Banque mondiale doit faire la preuve de leur capacité à jouer un rôle dans Euroméditerranée. L'engagement dans Medcités apparaît ainsi comme une opportunité d'affermir les liens avec l'institution financière.

C'est dans cette perspective que l'institut international d'ingénierie urbaine répond à un appel d'offre lancé par la Banque mondiale en 1992, dans le cadre de Medcités, pour accompagner la réalisation d'un audit environnemental de la municipalité de Tirana, capitale d'une Albanie dont le régime communiste, totalement fermé sur lui-même, vient tout juste de s'effondrer. L'institut international fonctionne alors comme un bureau d'étude, mobilisant une équipe d'une dizaine d'experts municipaux marseillais (marins pompiers, assistance publique, société des eaux de

¹²⁷ Entretien avec Pierre Calfas, Paris-Marseille, 06/07/2017.

¹²⁸ Entretien avec Pierre Calfas, Paris-Marseille, 06/07/2017.

¹²⁹ Dans sa brochure de présentation de 1994, la mairie de Marseille tire un premier bilan de cet institut et fait état de 3000 journées de stage réalisées avec près de 4 millions de francs de recettes et de 20 missions de conseil et d'expertise à l'étranger, le tout mobilisant une centaine d'experts marseillais.

¹³⁰ Entretien avec Pierre Calfas, Paris-Marseille, 06/07/2017.

Marseille...) pendant près de deux ans pour réaliser les études et proposer un plan d'investissement et de renforcement institutionnel. Bien que ce type de mission soit rémunéré par la Banque mondiale, et donc en principe sans impact négatif sur le budget de la commune, il ne fait pas l'unanimité au sein du conseil municipal. Pierre Calfas se souvient en effet : « il y avait une opposition parfois vraiment très rude au conseil municipal, en particulier Jean-Claude Gaudin¹³¹, qui considérait que c'était de la balade, il appelait ça la « danseuse de Vigouroux » »¹³². Le maire doit donc s'impliquer personnellement pour asseoir la politique internationale dans le paysage local.

Le réseau Medcités, dont Marseille assure le secrétariat pendant les premières années, apparaît ainsi comme l'un des relais possibles pour appuyer une action internationale plus large de la municipalité de Robert Vigouroux pour redorer l'image d'une grande ville « déclinante » et faire la démonstration de ses capacités en matière de gestion urbaine. Mais cette participation aux réseaux, cet engagement dans des projets d'assistance technique auprès des bailleurs multilatéraux, soulèvent également des formes de concurrence entre les deux villes européennes, Marseille et Barcelone, comme l'explique Pierre Calfas : « Nous étions, avec Barcelone, très actifs, précurseurs dans les réseaux Méditerranéens. Au début nous étions en concurrence avec eux, car ils étaient déjà très présents et ils nous ont vu arriver d'un mauvais œil. Ils pensaient que nous allions leur piquer des trucs, et puis finalement nous avons eu de très bonnes relations. Medcités était important, nous avons beaucoup travaillé avec eux et ça nous a permis de mieux nous connaître »¹³³. Marseille commence à se trouver une place à l'échelle régionale.

Dans la cité phocéenne, la Méditerranée apparaît au tournant des années 1990 comme un espace d'internationalisation parmi d'autres. S'il est alors privilégié dans les discours, comme un espace « naturel » dans lequel la ville doit trouver sa place économique, il cohabite dans les faits aux côtés d'autres horizons de projection et ne fait pas l'objet d'une politique spécifique. L'engagement dans Medcités est saisi comme une opportunité pour faire la démonstration des capacités techniques de la ville auprès de l'Etat français, pour rayonner comme un pôle de diffusion d'expertise en matière de gestion urbaine.

3.3. Tripoli ou les tentatives de reconstruction municipale

Située dans les plaines côtières du Nord Liban, à 80 km de Beyrouth et à 30 km de la frontière syrienne, Tripoli constitue la deuxième ville d'un pays urbanisé à près de 90%¹³⁴. Malgré une grande

¹³¹ Note de l'auteur : Jean-Claude Gaudin est alors chef de l'opposition de droite au conseil municipal. Il sera élu maire en 1995.

¹³² Entretien avec Pierre Calfas, Paris-Marseille, 06/07/2017.

¹³³ Entretien avec Pierre Calfas, Paris-Marseille, 06/07/2017.

¹³⁴ Nous nous appuyons dans les lignes qui suivent sur le géographe Bruno Dewailly, qui a produit une importante monographie sur la ville de Tripoli et sur la grande complexité de ses dynamiques urbaines et politiques : Bruno

incertitude sur les chiffres, on estime qu'elle compte dans les années 1990 environ 200.000 habitants dans le périmètre communal et près de 400.000 dans l'agglomération, loin derrière la capitale qui, forte de 400.000 habitants, s'insère dans une agglomération de plus de 1.4 millions d'habitants (soit près de 40% de la population libanaise)¹³⁵. La population de la région tripolitaine est en majorité sunnite (autour de 80%), marquée également par la présence, entre autres, de communautés alaouites et grecque-orthodoxes.

Au début des années 1990, le Liban commence à peine de se relever d'une guerre civile (1975-1990) qui, ponctuée d'interventions étrangères (notamment israéliennes et syriennes) a causé près de 150.000 morts et 200.000 blessés. Le pays, désormais sous tutelle syrienne, s'engage dans un processus de reconstruction des infrastructures physiques et de l'Etat, dans lequel s'inscrit la reconstruction des structures municipales, balayées pendant la guerre et dépourvues d'expériences de gestion locale. Malgré un régime démocratique, les municipalités d'alors, quasiment dépourvues d'autonomie et de capacités, sont écartelées entre une forte tutelle politique, administrative et financière de l'Etat central et une réalité de l'exercice du pouvoir local qui leur échappe largement au profit des grandes familles et des milices communautaires¹³⁶. L'engagement personnel du maire de Tripoli dans les réseaux transnationaux, en particulier Medcités, s'inscrit dans une volonté d'affirmer le pouvoir municipal et de trouver des ressources d'action indisponibles aux niveaux local et national.

A Tripoli, en 1991, le général de brigade des Forces de sécurité de l'intérieur (FSI)¹³⁷ Sami Minkara est nommé président du conseil municipal sur proposition des députés de la circonscription. C'est un proche de la grande famille sunnite tripolitaine des Karamé, et en particulier d'Omar Karamé, qui a accédé au poste de Premier Ministre en 1990, avant de démissionner et d'être remplacé par son principal rival, Rafic Hariri. Militaire de carrière, Sami Minkara a développé un parcours administratif important au sein des FSI, dans la planification du matériel et la gestion du personnel, après une formation en France au début des années 1980 à l'Ecole de Guerre puis à l'Institut International de l'Action Publique (aujourd'hui fusionné avec l'Ecole Nationale d'Administration). Ces savoirs gestionnaires, appuyés par une acculturation aux méthodes françaises, constituent très probablement des facteurs qui ont favorisé la connexion du futur maire aux dispositifs de coopération internationale.

DEWAILLY, *Pouvoir et production urbaine à Tripoli Al-Fayhā'a (Liban) : quand l'illusio de la rente foncière et immobilière se mue en imperium*, Thèse pour le doctorat de géographie, Université François Rabelais de Tours, 2015.

¹³⁵ Pour plus de précisions voir Eric VERDEIL, Ghaleb FAOUR et Sébastien VELUT (dir.), *Atlas du Liban*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo / CNRS Liban, 2007. Notamment pp. 75-80.

¹³⁶ Agnès FAVIER (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, op. cit.

¹³⁷ Les FSI sont un « équivalent » de la gendarmerie nationale française.

A son arrivée à la tête de la municipalité, Sami Minkara s'engage dans un processus de reconstruction urbaine (quartiers détruits, services urbains totalement désorganisés, infrastructures en mauvais état...) mais aussi et surtout de réhabilitation des capacités municipales¹³⁸. L'intéressé se souvient en effet :

« Après les événements [de la guerre civile], la municipalité avait besoin de personnel qualifié. La moyenne d'âge des fonctionnaires était de 55 ans. Et ils n'avaient pratiquement pas travaillé pendant quinze ans à cause des événements, qui avaient tout arrêté. Je ne pouvais donc pas travailler avec eux, et j'ai cherché des volontaires. Des volontaires de tous les niveaux, par exemple les universitaires, des économistes, mais aussi des « simples » habitants, les élèves des écoles... Et les fonctionnaires, je leur donnais moi-même des cours de gestion sur la manière dont l'administration doit travailler pour les citoyens. »¹³⁹

Le maire cherche ainsi à recréer des liens entre l'institution municipale et la population, par exemple au travers de la mise en œuvre de comités de quartiers chargés de faire remonter les besoins locaux (entretien de voirie, usages illégaux de l'espace public...). Autant d'initiatives qui rendront Sami Minkara populaire dans sa ville, tout en lui attirant fréquemment l'hostilité d'élites politiques locales dont il venait perturber les pratiques clientélistes¹⁴⁰.

La FMCU le contacte en 1991 pour participer au réseau Medcités. C'est la première expérience internationale d'une ville longtemps laissée de côté par la coopération internationale à cause de la guerre. Plus précisément, c'est la première expérience internationale personnelle d'un maire à la tête d'une institution largement vidée de sa substance, qui développera cette dimension au cœur de son mandat¹⁴¹. Son engagement s'inscrit dans une entreprise de reconstruction des capacités municipales et dans une tension avec l'Etat central, acteur tout-puissant de la reconstruction du pays via notamment le Conseil de Développement et de Reconstruction (CDR) et la Direction générale de l'Urbanisme. Eux seuls sont habilités à initier des grands projets d'aménagement et à contracter des prêts auprès des institutions internationales. La participation au réseau, l'accès direct aux experts barcelonais et marseillais, mais aussi et surtout aux agents de la Banque mondiale, constituent ici une ressource municipale déterminante. Elle offre un appui technique évident. Plus important, elle offre un espace de discussion direct entre la municipalité et les bailleurs, en l'absence de l'Etat libanais. Sami Minkara explique en effet :

¹³⁸ Bruno DEWAILLY, *Pouvoir et production urbaine à Tripoli Al-Fayhā'a (Liban) : quand l'illusio de la rente foncière et immobilière se mue en imperium*, op. cit., pp. 352 et suivantes.

¹³⁹ Entretien avec Sami Minkara, Paris, 03/07/2018.

¹⁴⁰ Paul RIJSEL, « La municipalité de Tripoli : entre pouvoirs locaux et services de l'État », in Agnès FAVIER (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo, 2001, pp. 295-318.

¹⁴¹ Il passera des accords avec une soixantaine de villes étrangères et inscrira la municipalité dans de nombreux projets de coopération – notamment européens – qui fourniront autant d'occasions d'apports d'expertise et de fonds. Il est aujourd'hui encore conseiller Moyen-Orient auprès de CGLU. Voir *Ibid.*

« Medcités aidait la ville [de Tripoli] à présenter ses projets à la Banque mondiale. On pouvait donc prendre rendez-vous directement avec eux, et ça permettait d'obliger l'Etat à suivre nos directions. C'était utile surtout pendant la période où Rafic Hariri était Premier Ministre, car il ne s'intéressait qu'à Beyrouth. Il a oublié la ville [de Tripoli]. »¹⁴²

La participation à Medcités, principalement perçue sous l'angle de l'accès direct qu'il permet aux bailleurs internationaux, donne l'opportunité à la municipalité de prendre part aux phases préparatoires de certains projets. L'Etat gardera certes le dernier mot, mais le projet peut être orienté en amont entre la Banque et la municipalité. C'est ainsi que, par l'intermédiaire du réseau et avec les fonds du METAP, elle mobilise des experts de la Banque mondiale et ceux des villes de Marseille et Barcelone pour réaliser un audit environnemental qui, dès 1993, permet d'identifier des priorités d'action : traitement des déchets, gestion des eaux usées, utilisation des sols. L'audit propose des investissements lourds (construction d'une station d'épuration et d'une usine de compostage, rénovation des réseaux, construction d'une décharge municipale), qui restent des prérogatives de l'Etat. Mais il invite aussi à des réformes institutionnelles dont une bonne partie relève explicitement de l'échelle municipale, avec en particulier l'élaboration d'un plan d'action environnemental municipal (incluant une évaluation des besoins en recrutement et formation du personnel) et une campagne de sensibilisation et de mobilisation des habitants sur la base des comités de quartier existants, dont le rapport d'audit salue la dynamique¹⁴³. On comprend ici comment la participation au réseau, au travers des connexions avec les experts marseillais et barcelonais et avec les agents des institutions internationales, et de l'engagement direct dans une étude préalable, donnent à la municipalité une capacité de peser dans les décisions finales d'investissement de l'Etat, en même temps qu'elles l'érigent en cible pertinente des coopérations internationales. Le réseau Medcités semble ouvrir un espace nouveau de plaidoyer municipal : les experts internationaux proposent un renforcement technique mais aussi un plaidoyer en faveur de Tripoli. C'est ce que suggère Sami Minkara lorsqu'il évoque une réunion à propos des suites de l'audit, entre la Banque mondiale, l'Etat libanais et la municipalité :

« La Banque mondiale est venue avec ses experts. Et moi j'ai pris contact avec Marseille et Barcelone pour que leurs experts qui avaient préparé le dossier [de l'audit municipal] viennent aussi pour le défendre. Les experts ont parlé entre eux. A la fin, la Banque mondiale a dit d'accord, c'est un bon dossier. Ils ont donné 1.5M\$ au gouvernement libanais pour la décharge. Le gouvernement avait essayé de faire autre chose, et la Banque a dit non, c'est pour la décharge de Tripoli. »¹⁴⁴

¹⁴² Entretien avec Sami Minkara, Paris, 03/07/2018.

¹⁴³ WORLD BANK, *Tripoli / El-Mina Municipal environment audit. Executive summary*, 1993, p. 5.

¹⁴⁴ Entretien avec Sami Minkara, Paris, 03/07/2018.

Mais à aucun moment la Méditerranée n'apparaît comme un espace particulièrement pertinent pour Tripoli et son maire. Il n'envisage pas de s'y projeter. L'internationalisation et l'engagement dans Medcités répondent avant tout à des logiques réceptives : il faut trouver à l'international de l'expertise et des moyens d'orienter les projets du gouvernement libanais.

3.4. Tunis : un maire au cœur des réseaux municipaux transnationaux

La capitale tunisienne occupe ici une place un peu particulière : elle n'est pas officiellement membre de Medcités, réservé aux villes secondaires. Son maire, Ali Bouleymen, joue néanmoins un rôle déterminant dans sa constitution, comme le soulignaient en entretiens nos interlocuteurs de la FMCU et de la Banque mondiale. Il s'appuie sur son poids politique national et sur sa position centrale dans les mouvements municipaux transnationaux pour mobiliser les villes arabes et asseoir le réseau. Son engagement nous éclaire sur la vision internationale et méditerranéenne des élites locales des pays « en développement ». Sa participation à Medcités se révèle pourtant ambiguë. Selon lui, la Méditerranée ne constitue en rien un espace pertinent pour la coopération des villes. Il affirme en effet sans détour :

« Je n'ai pas trouvé de dénominateur commun [en Méditerranée]. Il n'y a pas, dans la gestion des villes, de spécificité méditerranéenne. [...] Moi, au niveau des [relations entre] villes, j'ai visé l'acquisition de la technicité, de la gestion urbaine. Et, très franchement, je la trouve davantage à Paris ou même à Rome que dans bien des villes méditerranéennes. Il n'y pas un lien, qui s'appellerait la Méditerranée, qui nous unirait. Nous sommes unis parce que la gestion municipale est universelle, c'est un bien commun. [...] Peut être que politiquement, pour les relations internationales, la Méditerranée peut être un espace pertinent, mais au niveau municipal je n'y voyais pas un intérêt spécifique. »¹⁴⁵

L'engagement dans Medcités doit donc être réinscrit dans des stratégies plus larges de participation aux réseaux municipaux transnationaux. Il apparaît pour le maire comme une opportunité parmi d'autres d'y renforcer sa position. Ceux-ci apparaissent comme une ressource d'action locale pour un édile qui, tout en constituant un rouage de l'Etat central¹⁴⁶, est en quête de marges de manœuvre dans une municipalité largement marginalisée au sein d'un système d'action publique profondément centralisé. Celle-ci demeure sous stricte tutelle de l'Etat, et dispose de compétences limitées¹⁴⁷. Les ministères sectoriels conservent l'essentiel des prérogatives d'aménagement, et ce d'autant plus à Tunis que la capitale joue dans le pays un rôle politique, urbain

¹⁴⁵ Entretien avec M'Hamed Ali Bouleymen, Paris, 21/11/2019.

¹⁴⁶ Le maire appartient au parti unique, profondément imbriqué dans les structures de l'Etat. Il est nommé par le gouvernement.

¹⁴⁷ Sur la « centralisation autoritaire » de la Tunisie, voir par exemple Souhaïl BELHADJ, « De la centralisation autoritaire à la naissance du « pouvoir local » : transition politique et recompositions institutionnelles en Tunisie (2011–2014) », *Social Science Information*, 2016, vol. 55, n° 4, pp. 479-494.

et économique démesuré¹⁴⁸. Le maire de la ville a rang de secrétaire d'Etat, et constitue ainsi une partie intégrante du gouvernement central. Il est également président de la Fédération nationale des villes tunisiennes, sous tutelle du ministère de l'Intérieur.

Au début des années 1990, M'Hamed Ali Bouleymen est une figure importante de la haute administration tunisienne, avec également des responsabilités politiques locales et ministérielles. Il est diplômé de l'Ecole des hautes études commerciales (HEC), grande école parisienne (promotion 1965). Il intègre ensuite la haute fonction publique tunisienne au sein du ministère de l'économie. Ses premières missions concernent le secteur du textile, ce qui l'amène notamment à réaliser des études comparatives internationales, en particulier sur le modèle italien. Il rejoint le secteur minier au sein d'entreprises publiques, d'abord dans le plomb et le zinc, puis dans les phosphates au sein du Groupe Chimique Tunisien. Un poste qui marque, selon lui, sa première expérience de coopération internationale : il développe plus particulièrement des partenariats avec des acteurs koweïtiens et saoudiens. Il est ensuite nommé en 1981 par le président Bourguiba à la tête de l'Office national du tourisme tunisien, une agence publique qui a pour mission de mettre en œuvre la stratégie de l'Etat dans le secteur stratégique du tourisme (réglementation et contrôle, formation des acteurs, promotion de la Tunisie à l'international) et au travers de laquelle il collabore notamment avec la Banque mondiale. Il réalise un premier mandat de conseiller municipal de la ville de Tunis entre 1980 et 1985, où il a en charge les questions de réorganisation administrative. Reconduit en 1985, il est nommé maire de la ville par Bourguiba en 1986, en remplacement de Zakaria Ben Moustapha qui devient ministre de la Culture et de l'Information. M'Hamed Ali Bouleymen est ensuite nommé secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire en 1988 puis à nouveau maire de Tunis en 1990 pour deux mandats, qui s'achèveront en 2000.

C'est un maire qui se révèle actif à l'international, et plus particulièrement dans les réseaux municipaux transnationaux. Il s'implique dans l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) – lancée en 1979 par Jacques Chirac (maire de Paris) et Jean Pelletier (maire de Québec) – avec laquelle il mènera à Tunis un projet d'informatisation de l'état civil. Il participe également à l'animation de l'Organisation des Villes Arabes, association de municipalités (à l'origine principalement issues de la péninsule arabique) fondée en 1967 par le Koweït, un pays avec lequel il entretient des contacts depuis son passage dans l'industrie chimique. Dans ce pays, il est également en lien avec des responsables du Fond arabe pour le développement économique et

¹⁴⁸ A titre d'exemple, elle représente dans les années 1990 plus de la moitié de l'emploi total du pays et concentre l'essentiel des centres de décisions économiques et politiques. Voir notamment Amor BELHEDI, « Les disparités spatiales en Tunisie. Etat des lieux et enjeux », *Méditerranée*, 1999, vol. 91, pp. 63-72 ; Pierre SIGNOLES, *L'espace tunisien : capitale et Etat-Région*, Tours, Urbama, 1985.

social (FADES), qui financera différents projets à Tunis¹⁴⁹. Enfin, il devient président-délégué de la FMCU en 1990. Les réseaux, et plus particulièrement la fédération, apparaissent à ses yeux comme des espaces importants de socialisation et de plaidoyer politiques, avant d'être des lieux d'échanges techniques. Il raconte ainsi :

« Très sincèrement, je n'accordais pas une priorité absolue aux relations [bilatérales] de ville à ville. Je consacrai ce qu'il fallait par courtoisie, et pour connaître l'autre. Par contre, les réseaux, les associations de maires, ça, c'était très important [...] [La FMCU] faisait connaître Tunis et ça apportait une reconnaissance internationale importante. [...] Cela a permis de bénéficier de l'expérience des autres, je veux parler de l'expérience politique [...] Donc la Fédération a été d'un apport considérable pour la ville de Tunis qui était dû au premier chef à l'expérience, à la stature de Pierre Mauroy puis de Jorge Sampaio [maire de Lisbonne, qui succédera à Pierre Mauroy en 1992]. Cela a donné une impulsion, et quasiment un sésame pour accéder aux centres de décision, qu'ils soient gouvernementaux ou financiers. »¹⁵⁰

La participation d'Ali Bouleymen au réseau Medcités vise essentiellement à renforcer ses liens avec la FMCU et ses leaders politiques. Côté un homme politique de la « stature » de Pierre Mauroy confère une forme de crédit politique local, utile pour asseoir la légitimité du maire. Plus concrètement, soulignons que ce dernier, lorsqu'il se rendait en Tunisie, que ce soit au titre de président de la FMCU, d'élus français ou de Premier secrétaire du Parti Socialiste, rencontrait ainsi de nombreux haut-responsables, dont parfois le Président lui-même : autant d'occasions possibles de plaider la cause des maires tunisiens.

Sur le plan international, ensuite, l'accès direct du maire de Tunis à des cadres de la Banque mondiale apparaît stratégique. Comme à Tripoli, le réseau Medcités lui offre l'occasion de discuter des projets en amont de la signature des prêts – en particulier sur les dimensions d'assistance technique – et de donner le point de vue de la municipalité tunisoise qui, en principe, n'est pas un interlocuteur privilégié de l'institution internationale, comme le rappelle Ali Bouleymen :

« L'interlocuteur de la Banque mondiale, c'est le ministère de la Coopération internationale. [...] J'avais donc une mission double : convaincre le ministre de l'Intérieur [qui a la tutelle des municipalités], et ensuite celui des coopérations internationales, de la justesse de mon projet. Tous les moyens pour communiquer avec la Banque en amont étaient bons [...]. La coopération avec la Banque Mondiale, je l'appréciais beaucoup. Pas seulement pour les crédits – je rappelle que j'avais obtenu un crédit du FADES nettement supérieur à ceux de la Banque – mais parce qu'en accompagnement de la ligne de crédit, il y avait toujours cet apport technique, professionnel, en matière de gestion urbaine. C'était une partie indissociable du financement, préalable, que j'appréciais vraiment. »¹⁵¹

¹⁴⁹ Le FADES est une institution financière de développement panarabe installée au Koweït.

¹⁵⁰ Entretien avec M'Hamed Ali Bouleymen, Paris, 21/11/2019.

¹⁵¹ Entretien avec M'Hamed Ali Bouleymen, Paris, 21/11/2019.

L'engagement dans les réseaux transnationaux, par les contacts politiques et les échanges directs avec les bailleurs internationaux, apparaît donc ici comme une ressource centrale dans la délicate affirmation d'un maire dans la transformation de sa ville : affirmation technique, par sa capacité à s'imbiber de l'expertise internationale ; affirmation politique, grâce aux relais qu'ils permettent pour positionner la municipalité en amont de la définition de projets urbains.

Conclusion

Dans les années 1950, la Méditerranée devient l'objet d'attention de militants de gauche, notamment français et italiens, qui entendent repenser la région au-delà des conflits, en particulier coloniaux, qui la fragmentent. C'est en partie sur cette base que se développent dans les années 1970 les premières initiatives méditerranéennes de la FMVJ. Mais de fait, c'est la préoccupation environnementale, encore balbutiante et marginale dans les agendas politiques locaux et multilatéraux, qui constituera la force majeure d'émergence de la Méditerranée comme objet international, espace cohérent de circulations de savoirs sur le gouvernement des villes. La mer fait figure de lien physique qui invite les institutions internationales et les villes du bassin à se connecter, car l'urbanisation du littoral est au cœur de sa dégradation. La Méditerranée des villes, limitée dans les années 1970 et 1980 à quelques conférences inter-municipales animées par la FMVJ et par Barcelone, prend au début des années 1990 un nouvel essor : elle devient le laboratoire d'une expérience de développement, parmi les premières à associer directement les villes et les institutions internationales.

L'initiative de la Banque mondiale, qui découvre en grande partie le thème environnemental, joue ici un rôle déterminant. La Méditerranée devient pour elle un espace intéressant dans lequel expérimenter de nouvelles approches du développement. Elles prennent la forme d'un programme régional d'assistance technique, le METAP, inhabituel pour un bailleur spécialisé dans le financement de l'investissement négocié en bilatéral auprès des Etats. Au travers d'études et d'accompagnement institutionnel, il s'agit de « préparer » les pays des rives sud et est à investir massivement dans le secteur environnemental. L'institution de Washington, sensibilisée à l'importance de la gestion urbaine, entend prendre au sérieux les municipalités et leur donner un rôle, elles qui semblent pourtant frappées d'un double handicap. D'une part, elles ne sont pas des partenaires de la Banque, centrée sur les gouvernements nationaux. D'autre part, elles souffrent en Méditerranée de déficiences structurelles : dans les rives sud et est, profondément centralisées, elles sont globalement dépourvues de compétences techniques et financières comme de responsabilités politiques. Le réseau de villes apparaît comme une technologie expérimentale permettant de

contourner ces obstacles. En favorisant les échanges directs entre municipalités, et en particulier la diffusion de l'expertise technique de Marseille et Barcelone vers le « Sud », elle espère accompagner le renforcement des institutions locales et identifier des projets à financer. Avec la création de Medcités, La Méditerranée des villes commence à s'institutionnaliser : elle s'inscrit en partie dans le champ du développement. Elle en épouse les asymétries selon lesquelles le « Nord apporte » et le « Sud reçoit ».

La Banque mondiale, qui sort ici de son giron traditionnel, cherche auprès des villes et des mouvements municipaux un relais pour établir son réseau. Elle fait appel à la FMCU, qu'elle connaît depuis la fin des années 1980, pour identifier des municipalités et animer le réseau. La Fédération, historiquement bien ancrée en Méditerranée occidentale, y dispose déjà d'un certain tissu de relations. La Méditerranée s'y développe également sous la forme d'un projet politique et environnemental, porté quasi exclusivement par des membres européens : mobiliser les villes dans la protection d'une mer menacée par l'urbanisation, les pollutions industrielles et le tourisme de masse. Grâce à ce capital méditerranéen, la FMCU joue un rôle important dans la constitution de Medcités, en identifiant et amenant les municipalités membres ainsi qu'en accompagnant l'animation au quotidien. Elle se saisit de l'opportunité offerte par la Banque mondiale pour étoffer son offre de coopération en matière de gestion urbaine. Les municipalités sont mobilisées dans un second temps, une fois le principe du réseau élaboré entre la Banque mondiale et la FMCU. Leur engagement se révèle profondément hétérogène et asymétrique. Au tournant des années 1990, Barcelone est la seule ville à développer une politique méditerranéenne structurée. La politique méditerranéenne de Marseille est embryonnaire, celles de Tunis et Tripoli inexistantes. Les villes européennes perçoivent la Méditerranée comme un espace de projection, de rayonnement international, quand leurs consœurs du sud et de l'est s'y intéressent essentiellement selon des logiques réceptives.

La FMCU comme la Banque mondiale privilégient une entrée technique. Medcités, relativement dépourvu de sensibilités partisans, n'a pas vocation à porter des messages politiques à l'échelle régionale, concernant par exemple l'avancement de la démocratie dans tel ou tel pays. A la différence de l'Amérique latine, la Méditerranée n'est pas une région dans laquelle il faut accompagner des aspirations démocratiques. En ce sens, l'émergence de la Méditerranée des villes s'accompagne d'une forme de dépolitisation des circulations construites sur la démocratisation municipale. En revanche, c'est une région dans laquelle il faut affirmer le rôle des municipalités dans l'action publique, elles qui pourtant font figure d'éternelles marginales dans des pays arabes autoritaires et profondément centralisés. Là est le cœur du projet politique. Medcités signe l'ouverture d'un espace transnational méditerranéen, à l'écart des Etats, dans lequel la municipalité

est invitée à devenir une arène politique active, et ce quel que soit le « degré » de décentralisation. Il offre aux élites politiques et techniques municipales un espace de dialogue autonome, permettant un accès direct aux bailleurs de fonds internationaux. Ils y trouvent des ressources techniques et financières pour peser auprès des Etats dans la conception de projets locaux. Le réseau Medcités constitue en ce sens une expérience concrète de démocratisation du développement, monopolisé jusqu'à présent par les Etats et les institutions internationales : les villes – bien que de manière asymétrique – ont désormais leur mot à dire, peuvent orienter les projets, discuter régulièrement entre elles et avec les bailleurs, et obtenir des financements plus conséquents.

Partie 2. Démocratiser la Méditerranée par ses villes (1992 – 2011)

Nous avons décrit l'invention d'une Méditerranée des villes, comment celle-ci prend forme et s'autonomise progressivement comme espace de circulations, en s'inscrivant dans un projet plus vaste qui fait de la ville l'élément central d'une ambition de diffusion de la démocratie et de réforme des politiques de développement. Ce premier régime circulatoire se caractérise par une présence marquée d'activistes politiques et d'experts internationaux militants. Leurs enjeux sont d'ordre géopolitique tout autant qu'urbain : ce sont les décolonisations et les transitions démocratiques qui motivent dans un premier temps l'organisation des circulations. Il s'agit d'en penser les dimensions urbaines et locales, et de faire participer les villes à ces chantiers, au cours d'une période où la communauté internationale prend conscience du phénomène massif et structurant de l'urbanisation de la planète. Les réformes des politiques urbaines, du développement et de la démocratie sont envisagées d'un seul tenant. Le projet technique local doit accompagner main dans la main le projet politique international. En Méditerranée, la protection de l'environnement fait figure de thème fédérateur privilégié. La création de Medcités, en 1991, constitue une première tentative d'institutionnalisation et de systématisation des circulations.

Dans les années 1990, la Méditerranée des villes connaît d'importantes transformations. Le régime circulatoire change de visage. La dislocation de l'URSS, en décembre 1991, marque la fin du monde bipolaire et l'émergence, en Occident, d'un espoir d'universalisation de la démocratie libérale. Dans cette toile de fond géopolitique, l'année 1992 est jalonnée par plusieurs événements qui vont contribuer à profondément reconfigurer les circulations de politiques urbaines en Méditerranée. L'Union européenne lance la « Politique méditerranéenne rénovée », qui érige pour la première fois la région en objet d'attention communautaire, dans lequel les réseaux de villes ont une place particulière. L'organisation du « Sommet de la Terre » par les Nations unies, à Rio, reconfigure l'agenda de la coopération internationale. Enfin la tenue des Jeux Olympiques d'été à Barcelone contribue à ériger la capitale catalane en « modèle » sur la scène internationale et à l'imposer comme une figure centrale et structurante des mouvements municipaux méditerranéens. La Méditerranée des villes connaît ainsi un nouvel essor et s'approfondit de manière substantielle. La Méditerranée, jusqu'ici « réservée » à quelques activistes politiques et militants environnementalistes, devient désormais une région au cœur de l'attention internationale. Les

réseaux inter-municipaux se multiplient et se diversifient, de nouvelles institutions régionales voient le jour, qui s'assignent la tâche d'intervenir sur le gouvernement des villes. Les rencontres se systématisent. Les expériences deviennent plus nombreuses, plus approfondies, plus discutées, bénéficient de financements et d'expertises plus conséquents. La structuration des circulations devient aussi plus institutionnelle : elles s'organisent désormais autour de l'Union européenne, des institutions multilatérales de développement, et des gouvernements municipaux européens qui créent de nombreux réseaux régionaux. Les thématiques de coopération s'élargissent de l'environnement au gouvernement des villes dans son ensemble.

Ce nouvel espace se recompose autour d'un projet commun : il faut démocratiser la Méditerranée par ses villes. Ce projet se déploie selon deux plans distincts mais profondément liés entre eux. Il s'agit tout d'abord d'appuyer, par des interventions concrètes et localisées, la démocratisation du gouvernement des villes du sud et de l'est du bassin, posée par l'Union européenne et par les institutions internationales comme une étape incontournable de la transformation d'Etats arabes jugés autoritaires et centralisés, et dont la réforme s'impose progressivement comme l'enjeu clef de l'intégration régionale. Il s'agit tout autant de démocratiser les politiques euro-méditerranéennes en pleine émergence, en donnant un rôle aux autorités locales – essentiellement européennes – dans leur conception et leur mise en œuvre, aux côtés des Etats et des institutions communautaires.

La reconfiguration de la Méditerranée des villes s'appuie en effet d'abord sur l'engagement de l'Union européenne et de ses Etats membres qui, dès 1992, entreprennent un chantier de renouvellement des relations régionales dans un contexte post guerre froide. De mer à protéger, la Méditerranée se glisse peu à peu dans les habits de l'Euro-Méditerranée, espace politique d'intégration, de développement et de stabilité. Avec le lancement du Processus de Barcelone en 1995 (ou Partenariat Euro-Méditerranéen), la démocratisation des rives sud et est se voit hissée au rang de priorité. L'absence de démocratie, la « mauvaise gouvernance » des Etats arabes, sont désignées mères de tous les vices. Elles entravent le développement, interdisent l'intégration régionale, éloignent les perspectives de paix et de sécurité durables. Si ces politiques communautaires prennent peu en compte les enjeux urbains, elles s'appuient néanmoins sur les relations inter-municipales existantes et creusent un sillon dans lequel les villes vont chercher à s'engouffrer. Les réseaux inter-municipaux prolifèrent et se recomposent selon une ligne de fracture entre technique et politique (**chapitre 4**). Des autorités politiques locales européennes, en particulier françaises, espagnoles et italiennes, créent de nouveaux réseaux et concentrent progressivement leurs efforts sur les arènes communautaires. Elles réclament un rôle dans la conception et la mise en œuvre des politiques euro-méditerranéennes, en cherchant à s'affirmer

comme les dépositaires de la gouvernance locale démocratique et comme les artisans idoines de sa diffusion dans les pays voisins. La FMCU se recompose elle-aussi. Le départ de Pierre Mauroy, qui devient président de l'Internationale Socialiste en 1992, s'accompagne d'un recentrement de l'organisation autour d'un nouveau chantier lancé à l'occasion du sommet de la Terre de Rio (1992) : la fusion des associations mondiales de villes en une représentation unique auprès des Nations unies. Elle aboutit en 2004 à la création de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Les mouvements politiques de gauche qui portaient la FMCU et son projet de démocratisation municipale se fondent dans une approche moins partisane à vocation « universelle ». Les projets techniques de soutien aux municipalités sociale-démocrates cèdent progressivement la place à un plaidoyer politique qui érige « l'autorité locale démocratique » en nouvelle valeur internationale. Face à cette nouvelle configuration inter-municipale, des autorités politiques locales se mobilisent pour y donner une voix à la Méditerranée, qui cette fois encore se structure autour de la participation au Partenariat Euro-Méditerranéen.

Mais les réalisations concrètes peinent à voir le jour. Le plaidoyer politique, l'ambition de représenter les villes de Méditerranée auprès de l'UE, prennent le pas sur la transformation locale du gouvernement des villes. A la fin des années 2000, face aux attermoissements de l'Union européenne en Méditerranée, les élus locaux commencent à s'essouffler. En parallèle, ils ont délaissé progressivement, dès les années 1990, les réseaux considérés « techniques », à l'image de Medcités. La Banque mondiale se détourne également d'un instrument qui, s'il permet d'affermir l'expertise locale, peine à faire émerger des projets d'investissements. Avec le lancement du chantier euro-méditerranéen, l'Union Européenne développe désormais ses propres instruments et quitte le METAP, précipitant dès la fin des années 1990 le retrait définitif des institutions multilatérales de l'animation de Medcités. Celui-ci se recentre autour de Barcelone et de techniciens municipaux militants, désireux de maintenir en Méditerranée des coopérations techniques avec pour but de renforcer le pouvoir des maires et le rôle des municipalités.

Ces circulations « techniques », qui se construisent à l'ombre des relations euro-méditerranéennes (sans pour autant en être totalement indépendantes) prennent un nouvel essor autour d'un savoir emblématique : la planification urbaine stratégique. Elaboré par des techniciens municipaux et internationaux, il dessine à l'écart des Etats un projet de démocratisation de la gouvernance des villes (**chapitre 5**). Un nouvel espace de circulations se structure dans un premier temps autour de Barcelone qui, au lendemain des Jeux Olympiques de 1992, s'impose comme un « modèle » international de transformation urbaine. Des élites locales, souvent issues de la lutte contre la dictature, écrivent le récit d'une reconquête municipale démocratique dont le premier plan stratégique, rédigé au tournant des années 1990, constitue l'emblème. Accompagnées par des

institutions internationales, elles le détachent en une expérience à part, vecteur de démocratisation locale digne d'être diffusé dans le monde, d'abord en Amérique latine, puis en Méditerranée dès 1996 par le truchement de Medcités. Ce mouvement s'élargit et se connecte progressivement aux organisations internationales.

L'année 1996 est également une date clef dans les arènes multilatérales du développement. A Istanbul, la conférence des Nations unies « Habitat II » a pour vocation d'opérationnaliser le volet urbain de l'agenda du développement durable défini lors du Sommet de la Terre. Elle érige la « gouvernance urbaine » comme enjeu central des politiques de développement. Elle approfondit les ambitions de la gestion urbaine en hissant explicitement la « bonne » gouvernance locale en condition *sine qua non* du développement. Au sein de l'ONU et de la Banque mondiale, des réformateurs engagent un chantier de transformation des politiques de développement à destination des villes, pour intervenir directement dans ces problématiques. Les stratégies de villes, ou *City development strategies*, sont consacrées comme la nouvelle technologie d'intervention emblématique pour y parvenir. En Méditerranée, elles apparaissent comme une solution possible à « l'éternel » problème de la « mauvaise gouvernance » des pays arabes. Problème qui, au lendemain des attentats du 11 septembre, suscite une attention renouvelée de la communauté internationale. En passant par les villes, en constituant des réseaux autour de la planification stratégique, les institutions internationales espèrent susciter par le bas des réformes de la gouvernance, les Etats étant considérés comme sclérosés et irréformables directement.

Chapitre 4. Représenter la Méditerranée. La recomposition des réseaux de villes (euro)méditerranéens

Les années 1990 et 2000 sont marquées par une prolifération de nouveaux réseaux de villes et plus largement de collectivités territoriales méditerranéennes. Après Medcités, on observe la création, entre autres, des réseaux Med-Urbs soutenus par la Commission européenne (1992), de la Commission Euromed des Eurocités (1999), du Comité permanent pour le partenariat euro-méditerranéen des pouvoirs locaux et régionaux (COPPEM, 2000), de l'Arc Latin (2002), du réseau urbain Europe-MENA (2004), de la Commission Méditerranée de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU, 2005), de l'Assemblée régionale et locale méditerranéenne (ARLEM, 2010). Une prolifération qui souligne l'émergence d'un nouvel enjeu au cœur de ce chapitre : celui de la représentation des villes en Méditerranée. Comment expliquer cette volonté de leur donner une voix à l'échelle régionale ? Comment les espaces de circulation de savoirs sur le « bon » gouvernement des villes, structurés jusqu'alors autour de la protection de l'environnement, s'en trouvent-ils reconfigurés ?

Ces nouveaux réseaux ont des origines et des compositions bien différentes. Ils gravitent néanmoins autour d'une ambition commune : la volonté de prendre part au chantier des relations euro-méditerranéennes, engagé par l'Union européenne au début des années 1990. Avec la Politique méditerranéenne rénovée en 1992 puis, surtout, avec le Partenariat Euro-Méditerranéen, adopté à Barcelone en 1995, l'espace régional devient l'objet d'une attention communautaire approfondie. La politiste Dorothée Schmid, spécialiste des relations internationales, en résume bien les soubassements stratégiques et sécuritaires : « La réforme de la vieille « politique méditerranéenne » de l'Europe communautaire a été inspirée dans les années 1990 par des considérations d'ordre essentiellement stratégique. Il s'agissait, dans l'immédiat après-guerre froide, de faire face à l'éclosion de nouveaux dangers difficiles à identifier et à localiser. Le dynamisme démographique des pays du bassin méditerranéen, dans un contexte de sous-développement économique généralisé, associé à une instabilité politique latente, alimentait une vision très pessimiste de l'avenir régional. L'espace méditerranéen était perçu essentiellement en termes de menace »¹. Si l'Europe voit certains de ses espoirs de démocratisation et de réunification se concrétiser à l'Est, suite à l'effondrement de l'URSS, le pourtour Méditerranéen constitue à ses yeux un terreau d'instabilité

¹ Dorothée SCHMID, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *Politique Etrangère*, 2005, vol. 3, p. 546.

lié principalement aux migrations, à la montée de l'islamisme (incarnée par la guerre civile algérienne), à la première guerre du Golfe et, surtout, au conflit israélo-arabe². Sous la plume d'Edgar Morin, la région apparaît alors comme la nouvelle « poudrière du monde »³.

La démocratisation des pays arabes – qui pour beaucoup d'observateurs internationaux constituent une « exception autoritaire »⁴ – apparaît aux yeux de l'Union européenne comme une solution centrale pour assurer la stabilité, la sécurité et la prospérité de la région. Les études politiques méditerranéennes ont bien montré comment cet enjeu s'immisce au cœur des relations euro-méditerranéennes⁵. Il s'impose comme un axe fondamental du Partenariat Euro-Méditerranéen (ou Processus de Barcelone) adopté en 1995 par l'Union européenne, ses Etats membres et les Etats des rives sud et est. Le « manque » de démocratie dans les pays arabes, leur « mauvaise gouvernance », apparaissent parmi les principaux facteurs qui entravent l'intégration régionale et menacent la sécurité comme le développement. Cette démocratisation, dans la philosophie de l'Union, doit passer en premier lieu par la libéralisation économique, par des réformes de gouvernance et par l'encouragement des sociétés civiles. Contrairement à une approche développée notamment par les Etats-Unis, la démocratie n'est pas abordée « frontalement », au sens par exemple de mise en place d'institutions « démocratiques » (réformes du parlement, de la justice...) ou du soutien à des partis politiques d'oppositions⁶. La diffusion d'une économie de marché, par des réformes d'ajustement structurel, et l'émergence d'une classe moyenne doivent mécaniquement conduire à une ouverture politique. La mise en lien des acteurs

² Olfa LAMLOUM, « L'enjeu de l'islamisme au coeur du Processus de Barcelone », *Critique Internationale*, 2003, vol. 1, n° 18, pp. 129-142 ; Maria GIANNIOU, « La coopération Euro-Méditerranéenne et le processus de paix israélo-palestinien : une relation chronique et interdépendante », *L'Europe en Formation*, 2010, vol. 2, n° 356, pp. 207-223 ; Thierry FABRE, « Le Partenariat Euro-Méditerranéen : un Processus à Refonder », in Paul SANT CASSIA et Thierry FABRE (dir.), *Les défis et les peurs entre Europe et Méditerranée*, Arles, Actes Sud / Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme, 2005, pp. 291-299.

³ « L'après-guerre du Golfe vue par Cornélius Castoriadis et Edgar Morin. Entre le vide occidental et le mythe arabe », *Le Monde*, 19 mars 1991.

⁴ Michel CAMAU, « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *op. cit.* Dans son premier rapport sur le développement humain dans les pays arabes, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) écrit ainsi on ne peut plus clairement : « Les pays arabes enregistrent un retard par rapport aux autres régions en matière de gouvernance et de participation aux processus de décision. La vague de démocratisation, qui a transformé la gouvernance dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Asie orientale dans les années quatre-vingt, en Europe centrale et dans une bonne partie de l'Asie centrale à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, a à peine effleuré les États arabes. Ce déficit de liberté va à l'encontre du développement humain et constitue l'une des manifestations les plus douloureuses du retard enregistré en terme de développement politique ». Voir PNUD et FADES, *Rapport arabe sur le développement humain*, New York, PNUD, 2002, p. 3.

⁵ Richard YOUNGS, *The European Union and the promotion of democracy. Europe's Mediterranean and Asian politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; Richard GILLESPIE et Richard YOUNGS (dir.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Londres, Franck Cass Publishers, 2002 ; Michelle PACE et Peter SEEGER (dir.), *The EU's democratization agenda in the Mediterranean*, Londres, Routledge, 2013 ; Dorothee SCHMID, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *op. cit.* ; Immaculada MARRERO-ROCHA, « Coopération euro-méditerranéenne, démocratie et paix », *Cahiers de la Méditerranée*, 2015, n° 91, URL complète en biblio.

⁶ Daniela HUBER, « Democracy Assistance in the Middle East and North Africa: A Comparison of US and EU Policies », *op. cit.*

publics et non gouvernementaux autour du bassin doit favoriser une convergence quasi mécanique vers des cultures et des formes de gouvernance démocratiques. Cette conception du changement politique s'inspire directement du modèle de la construction européenne elle-même⁷, et ses effets se révéleront très largement relativisés par nombre de chercheurs⁸. Pour accompagner ces transformations, l'Union européenne entend en particulier renforcer son soutien aux sociétés civiles du monde arabe et les structurer de manière à ce qu'elles deviennent des forces de pression interne favorables à la démocratisation, dans des Etats qui semblent peu à même de se réformer directement⁹.

Nous nous appuyons sur ces travaux tout en effectuant un pas de côté. Nous voulons ici interroger l'engagement des villes dans ce projet de transformation des relations euro-méditerranéennes, les modalités et les objectifs selon lesquels elles entendent y prendre part. L'implication et le rôle des villes dans les relations internationales est une problématique de recherche encore relativement peu explorée en science politique. Les premiers travaux, initiés depuis une dizaine d'années, s'appuient sur des allers-retours entre le champ des relations internationales et celui des études urbaines. Ils prennent acte de l'engagement croissant des villes – organisées en réseaux comme le C40, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)... – comme actrices de la gouvernance mondiale sur des sujets comme la lutte contre le changement climatique, l'éradication de la pauvreté ou encore la promotion de la paix. En synthétisant ce phénomène sous le terme de « diplomatie des villes », ils invitent à le penser à la fois en termes d'impacts sur les relations internationales¹⁰ et d'effets sur la gouvernance des villes¹¹. Fondées principalement sur le constat de la prolifération des réseaux dans les arènes internationales, les questions posées sont ainsi variées : ces réseaux de villes peuvent-ils combler les défaillances du système multilatéral élaboré par et pour les Etats au lendemain de la seconde Guerre mondiale ? Comment contribuent-ils à formuler certains problèmes internationaux, comme le développement durable,

⁷ Federica BICCHI, « The European Origins of Euro-Mediterranean Practices », *op. cit.*

⁸ Voir par exemple Michelle PACE, Peter SEEBERG et Francesco CAVATORTA, « The EU's democratization agenda in the Mediterranean: a critical inside-out approach », *Democratization*, 2009, vol. 16, n° 1, pp. 3-19 ; Béatrice HIBOU, « Le partenariat en réanimation bureaucratique », *Critique Internationale*, 2003, vol. 1, n° 18, pp. 117-128.

⁹ Claire VISIER, « A la recherche de la « société civile internationale » : le cas de la coopération non gouvernementale en Méditerranée », *op. cit.*

¹⁰ Rogier VAN DER PLUIJM et Jan MELISSEN, *City diplomacy: The expanding role of cities in international politics*, La Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007 ; Chadwick ALGER, « Searching for Democratic Potential in Emerging Global Governance: What Are the Implications of Regional and Global Involvements of Local Governments? », *International Journal of Peace Studies*, 2011, vol. 16, n° 2, pp. 1-24 ; Michele ACUTO, « City leadership in global governance », *Global Governance*, 2013, vol. 19, n° 3, pp. 481-498 ; Yves VILTARD, « Conceptualiser la « diplomatie des villes ». Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue Française De Science Politique*, 2008, vol. 58, n° 3, pp. 511-533 ; Yves VILTARD, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique Etrangère*, 2010, n° 3, pp. 593-604.

¹¹ Kathryn DAVIDSON, Lars COENEN, Michele ACUTO et Brendan GLEESON, « Reconfiguring urban governance in an age of rising city networks: A research agenda », *op. cit.*

notamment en influençant l'expression de leurs dimensions territoriales¹² ? En somme, en quoi constituent-ils un vecteur de démocratisation des relations internationales et des politiques de développement ? En retour, quelles sont les formes et les pratiques de gouvernance urbaine privilégiées par des réseaux en interactions permanentes avec des dynamiques et des institutions mondiales¹³ ?

Les recherches empiriques consacrées à ces questions se sont concentrées principalement sur le champ environnemental¹⁴ et sur le rôle des *global cities* dans le renouveau de la gouvernance mondiale¹⁵. En considérant pour notre part l'émergence de la Méditerranée – et plus précisément des relations euro-méditerranéennes – comme nouvel enjeu géopolitique dans les années 1990, nous entendons décrire la manière dont les villes et leurs réseaux s'organisent pour y participer, leurs éventuels impacts dans les relations internationales, et comment ces dynamiques reconfigurent les savoirs sur le gouvernement des villes et leurs circulations. Autrement dit, nous proposons d'analyser en quoi le projet de représenter les villes dans l'Euro-Méditerranée transforme la Méditerranée des villes. Les deux premières sections de ce chapitre sont consacrées à la genèse des nouveaux réseaux et à leurs velléités d'implication dans les politiques euro-méditerranéennes. La dernière section interroge les reconfigurations de Medcités, premier réseau régional dont la création s'inscrivait dans des logiques techniques de protection de l'environnement portées notamment par les institutions internationales de développement.

Nous mettons à jour une fragmentation du monde municipal méditerranéen. En même temps qu'il s'élargit et se densifie, celui-ci creuse une ligne de fracture entre collectivités locales européennes et non européennes. Les premières envisagent un rôle nouveau dans les relations euro-méditerranéennes et organisent leur mobilisation autour de l'accès aux arènes communautaires et aux nouveaux financements qu'elles ouvrent. Les secondes, écartées de ces mêmes arènes, s'installent durablement dans un rôle de « partenaire », de « cible » des projets. La deuxième ligne de fracture se dessine au sein même des mouvements municipaux européens selon une distinction entre technique et politique. Les autorités politiques locales européennes,

¹² Steve RAYNER et Michele ACUTO, « City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? », *op. cit.*

¹³ Kathryn DAVIDSON, Lars COENEN, Michele ACUTO et Brendan GLEESON, « Reconfiguring urban governance in an age of rising city networks: A research agenda », *op. cit.*

¹⁴ Voir entre autres Kristine KERN et Harriet BULKELEY, « Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks », *Journal of common market studies*, 2009, vol. 47, n° 2, pp. 309-332 ; Michele M. BETSILL et Harriet BULKELEY, « Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program », *International studies quarterly*, 2004, vol. 48, n° 2, pp. 471-493.

¹⁵ Celle-ci apparaîtrait à la fois comme le résultat et l'indicateur d'un changement profond d'un ancien système international fondé sur la seule souveraineté de l'état, et aujourd'hui bouleversé par des logiques transnationales (économie de marché, criminalité, changement climatique) : la *global city* deviendrait ainsi l'échelle pertinente et l'acteur idoine pour traiter des nouveaux problèmes mondiaux. Voir notamment Michele ACUTO, *Global cities, governance and diplomacy. The urban link*, New York et Londres, Routledge, 2013 ; Simon CURTIS (dir.), *The power of cities in international relations*, New York et Londres, Routledge, 2014.

principalement françaises, espagnoles et italiennes, concentrent progressivement l'essentiel de leur attention internationale sur les instances communautaires. La Méditerranée apparaît comme l'un des chantiers permettant d'y accéder. L'enjeu de participation aux relations euro-méditerranéennes prend le pas sur la transformation concrète des villes de la région. Ce sujet est pris en main par des techniciens municipaux qui gravitent désormais autour de Barcelone.

1. Les autorités politiques locales à l'assaut des relations euro-méditerranéennes, ou les rêves contrariés de démocratisation locale par osmose

Walid Bakhos a montré dans sa thèse que les enjeux urbains n'apparaissent pas de manière structurée à l'agenda des politiques européennes en Méditerranée¹⁶. Déjà absente de l'agenda de l'UE au sein de son propre territoire¹⁷, la ville semble encore moins constituer une priorité de ses politiques étrangères. Elle s'invite néanmoins en Méditerranée par le biais de la coopération décentralisée, activement promue par quelques acteurs comme un moyen possible de transférer des éléments de « bonne gouvernance » locale des collectivités européennes vers leurs homologues du sud et de l'est. C'est sur cette approche politique que nous allons nous concentrer. Nous allons voir que les européens, villes et instances communautaires, défendent l'hypothèse selon laquelle la mise en connexion de ces acteurs doit pouvoir favoriser presque mécaniquement la démocratisation et l'acculturation des rivages sud et est aux modes de gouvernance locale européens, références implicites de démocratie, évoquant ainsi comme un pendant territorial à ce que Richard Youngs a qualifié de rêve d'une « démocratie par osmose »¹⁸ au cœur du Processus de Barcelone. Cependant, les relations entre les instances communautaires et les villes se caractérisent essentiellement par des hésitations, des conflits et des expérimentations avortées.

L'Union européenne ne structure pas elle-même des réseaux de villes en Méditerranée, faisant plutôt appel au principe de subsidiarité : par un mécanisme d'appels à projets, elle entend soutenir, avant tout financièrement, les initiatives des villes et des réseaux existants, comme par exemple Medcités. Les années 90 et 2000 sont ainsi marquées à la fois par des expérimentations

¹⁶ Cette thèse propose un vaste bilan des effets des relations euro-méditerranéennes sur les processus d'aménagement du territoire entre 2000 et 2011 (et en particulier de la coopération décentralisée). Voir Walid BAKHOS, *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*, *op. cit.*

¹⁷ Charlotte HALPERN et Patrick LE GALES, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue Française De Science Politique*, 2011, vol. 1, n° 61, pp. 51-78.

¹⁸ Richard YOUNGS, « Ten Years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform ? », *FRIDE Working Paper*, 2005, n° 2, p 3.

côté communautaire et par des mobilisations de municipalités, regroupées autour d'un noyau dur composé de Barcelone, Marseille, Rome, Turin mais aussi Bordeaux, Gênes et Nice, qui entendent faire pression auprès de l'Union européenne pour être reconnues comme actrices à part entière des relations euro-méditerranéennes, et obtenir l'ouverture de financements dédiés à la coopération décentralisée. C'est à l'étude de ces mobilisations et des expérimentations qu'elles ont permises que cette première section est consacrée. Nous utilisons bien le terme « expérimentations », car jamais un mécanisme pérenne de soutien à la coopération décentralisée ne verra le jour. Si nous partageons sur le fond le constat de Walid Bakhos quant aux résultats pour le moins nuancés de la coopération décentralisée régionale¹⁹, nous entendons ici surtout nous concentrer sur les mobilisations des villes, leur volonté d'exister dans les relations euro-méditerranéennes, et les recompositions des mouvements municipaux qui en découlent. Nous montrons que l'entrée de l'Union européenne en Méditerranée suscite une intense mobilisation d'élus locaux, principalement français, espagnols et italiens, qui se donnent pour objectif de participer aux relations euro-méditerranéennes, pour donner une voix aux collectivités locales dans la conception des politiques et renforcer le soutien à la coopération décentralisée. Mais ce phénomène masque une reconfiguration plus profonde : l'attention des édiles se déplace vers l'Europe et l'accès aux scènes communautaires. Si la Méditerranée prend une place plus importante dans les agendas politiques locaux, elle s'inscrit désormais en creux, voire en marge d'une stratégie européenne.

1.1. L'Union européenne et les villes méditerranéennes : nouvel acteur, nouvel horizon

La Communauté économique européenne fait son entrée en Méditerranée en 1972 avec l'adoption de la Politique méditerranéenne globale (PMG). Des relations bilatérales, sous la forme d'accords commerciaux concernant notamment des produits d'importation vers l'Europe (vin, olives, agrumes...), existent déjà dans les années 1960. Mais la PMG, poussée en particulier par les français et les italiens, signe pour les instances communautaires – qui disposent alors de très peu de prérogatives en matière de relations internationales – une première tentative de vision régionale des enjeux méditerranéens, qui doit permettre d'harmoniser les accords bilatéraux, essentiellement autour de problématiques commerciales et douanières²⁰. L'adoption de la Politique méditerranéenne rénovée (PMR) en 1992 marque une inflexion importante à plusieurs titres. Aux dimensions commerciales s'ajoutent désormais des préoccupations géopolitiques, la Commission

¹⁹ Walid BAKHOS, *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 pour le doctorat d'aménagement, Université de Montréal, 2014, p. 454.

²⁰ Christophe BERDAT, « L'avènement de la Politique Méditerranéenne Globale de la CEE », *Relations Internationales*, 2007, vol. 2, n° 13, pp. 87-109.

européenne étant depuis les années 1980 engagée dans les négociations pour la résolution du conflit israélo-arabe dont les impacts se font sentir sur l'ensemble de la région²¹. La fin de la guerre froide laisse penser aux occidentaux qu'une solution diplomatique est désormais possible : les américains portent le processus de paix que les européens accompagnent par un soutien au développement²². Au lendemain de la guerre du Golfe et au début de l'embrasement du conflit civil algérien, mais aussi face à la crainte de vagues migratoires massives en provenance des pays arabes, la Méditerranée devient un sujet d'inquiétude partagé en Europe²³. Pour la commission, la stabilité de la région passe en premier lieu par une lutte contre les déséquilibres régionaux en matière de développement économique et social : il faut accompagner les pays voisins de l'Union dans des réformes profondes, notamment en matière d'ajustement structurel.

Pour accompagner ces changements, la PMR propose de dépasser les approches essentiellement bilatérales développées jusqu'alors et d'amorcer une politique proprement régionale en s'appuyant pour ce faire sur les sociétés civiles des différents pays. Les programmes MED sont lancés avec pour objectif de mettre en relation des acteurs non gouvernementaux du nord et du sud du bassin autour de projets concrets. Prenant la forme d'appels à projets, ils permettent de soutenir la création de réseaux de collectivités territoriales (Med-Urbs), d'universités et de centres de recherche (Med-Campus), de médias (Med-Média) et d'entreprises (Med-Invest).

Le programme Med-Urbs ne s'appuie pas sur une analyse approfondie des phénomènes urbains en Méditerranée et de leurs impacts à l'échelle régionale, mais constitue plutôt une tentative d'élargissement du concept de coopération décentralisée – considéré comme pertinent dans l'aide au développement – à la région méditerranéenne²⁴. Il ambitionne de transférer le savoir-faire des collectivités locales européennes en matière de gestion urbaine²⁵. Le programme présente officiellement les objectifs suivants : l'amélioration du cadre de vie des populations urbaines ; la création et le développement des processus de coopération décentralisée entre collectivités locales des deux rives ; enfin le renforcement et la généralisation des pratiques démocratiques à l'échelon

²¹ David ALLEN et Alfred PIJERS, *European foreign policy making and the Arab-Israeli conflict*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1984 ; Elena AOUN, « L'Union européenne en Méditerranée. Puissance en repli, normes en déshérence ? », *Politique Européenne*, 2013, vol. 1, n° 39, pp. 76-104.

²² Patrick MÜLLER et Claire SPENCER, « From Madrid to Camp David: Europe, the US and the Middle-East peace process in the 1990s », in Victor MAUER et David MÖCKLI (dir.), *European-American Relations and the Middle-East: From Suez to Iraq*, Londres, Routledge, 2011, pp. 108-124.

²³ Dorothée SCHMID, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne : quel avenir pour une bonne idée ? », *op. cit.*

²⁴ La Commission européenne accorde à cette époque un intérêt croissant pour la coopération décentralisée (comprise dans une acception large, qui intègre les collectivités locales mais aussi la société civile). Elle est intégrée depuis 1989 dans la Convention de Lomé qui encadre la politique de développement de l'Union auprès des pays dits ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique), dont le pourtour méditerranéen ne fait pas partie. Christian Curé, directeur adjoint de Cités Unies Développement, rejoindra à cet effet en 1993 la DG VIII, en charge des politiques de développement.

²⁵ Jean ALEGRE, « La coopération décentralisée en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, 1993, n° 7, pp. 93-110.

local²⁶. Les thématiques de coopération sont ouvertes, et permettent aux collectivités de soumettre des projets allant de la sécurité urbaine à la gestion de l'eau et des déchets, en passant par la culture ou encore les transports.

Les réseaux ainsi constitués doivent être composés d'au moins deux collectivités européennes – dont une cheffe de file qui pilote le projet et signe les conventions de financement – et d'au moins une collectivité d'un pays tiers méditerranéen. Les subventions communautaires ont vocation à soutenir les missions de conseil et d'expertise des responsables municipaux européens, et à financer des études, des séminaires et colloques. La gestion technique et financière du programme Med-Urbs est confiée par la Commission européenne à un triumvirat : le Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE), Cités Unies Développement (CUD) et une agence ad hoc intitulée Agence pour les réseaux transméditerranéens (ARTM) sur les aspects financiers. La Commission espère ainsi appuyer ses premières expérimentations en matière de coopération décentralisée en Méditerranée sur des réseaux qui disposent déjà de tissus de relation en Europe et sur les rives sud et est.

Si les programmes Med-Urbs ne semblent pas traduire ni même faire émerger une politique urbaine de l'Union européenne en Méditerranée, ils apportent en revanche une dynamique de projet, principalement sous forme financière, sur laquelle les villes méditerranéennes et leurs réseaux déjà structurés s'appuient pour nourrir leurs coopérations et leur donner une nouvelle dimension. Entre 1992 et 1994, le programme Med-Urbs injecte 22M d'ECU, soit près du tiers des fonds globaux alloués à l'ensemble des programmes MED, et finance ainsi l'action de 170 collectivités locales (104 de l'Union européenne et 66 des pays tiers méditerranéens) issues de 17 pays²⁷. Sous forme de subvention, l'aide européenne peut couvrir jusqu'à 80% du coût du projet (études, voyages d'experts...). Des collectivités de toute l'Europe se mobilisent pour proposer des projets, avec néanmoins une certaine prédominance de celles issues de Catalogne, de région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Corse, d'Athènes et du Piémont²⁸. Autant de collectivités qui, pour la plupart, étaient déjà engagées dans les réseaux méditerranéens structurés par la FMCU et par Medcités. La Commission européenne regrettera d'ailleurs que son programme ait appuyé

²⁶ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Rapport spécial n° 1/96 relatif aux programmes MED accompagné des réponses de la Commission*, Journal Officiel n° C 240 du 19/08/1996, 1996, p. 3.

²⁷ Walid BAKHOS, *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*, *op. cit.*, pp. 397-398.

²⁸ Paul ALLIES, « Les régions du Sud et les programmes méditerranéens de l'Union européenne », *Pôle Sud*, 1995, n° 3, pp. 141-146.

essentiellement une logique « d'extension de réseaux déjà existants au Nord en direction du Sud » au détriment de la création de nouveaux réseaux ad hoc²⁹.

L'accès aux fonds Med-Urbs devient ainsi un enjeu clef pour le réseau Medcités qui par ce biais trouve un moyen de faire financer certaines de ses actions et d'approfondir les liens qu'il a permis de structurer entre les villes du bassin. La mairie de Marseille se dote d'une nouvelle structure pour répondre aux appels à projets européens³⁰ et rebondit ainsi sur l'occasion pour créer le réseau Audilenvi, financé par Med-Urbs à hauteur de 300.000 ECU, dont elle est cheffe de file, et qui rassemble d'autres membres de Medcités : Barcelone, Limassol, Oran, Sousse, Tanger et Tripoli (Liban)³¹. Ce réseau vise à compléter et approfondir les audits environnementaux réalisés avec Medcités et la Banque mondiale mentionnés dans le chapitre précédent. La municipalité marseillaise pilote également avec les fonds Med-Urbs le réseau MedRehab sur la réhabilitation des centres anciens et des banlieues, avec les villes de Lisbonne, Anderlecht, Oran, Rabat, Sousse et Tripoli (Liban), bénéficiant ici d'une subvention de 310.000 ECU entre 1993 et 1994³². Barcelone pilote quant à elle le réseau Sécu-Cités qui rassemble une dizaine de villes autour des enjeux d'action sociale et de prévention de la délinquance, ainsi qu'un réseau sur les déchets urbains avec Marseille et Tripoli (Liban) qui fait suite à l'audit environnemental de la municipalité libanaise financé par la Banque mondiale et réalisé dans le cadre de Medcités.

Avec les programmes Med-Urbs, l'Union européenne s'impose rapidement comme un acteur majeur de la coopération intermunicipale méditerranéenne. L'accès aux scènes communautaires et à leurs financements devient ainsi un critère central dans le choix des présidents de Medcités, qui doivent pouvoir y défendre les intérêts des villes membres et y obtenir des fonds. Un processus qui tend à marginaliser les maires des rives sud et est, qui ont peu d'occasion de contacts avec les acteurs communautaires. Lors de l'assemblée générale de Marseille, en 1993, le chypriote Anthony Haggipavlu, maire de Limassol est élu pour succéder à Pasqual Maragall. Chypre, qui ne fera son entrée dans l'Union européenne qu'en 2004, est déjà pleinement engagée dans le processus d'adhésion et ses élites multiplient les contacts avec Bruxelles, comme l'explique Mohamed Boussraoui, alors secrétaire de Medcités pour la FMCU :

« Il y avait aussi le maire de Limassol, M. Anthony Haggipavlu. Lui, il a passé beaucoup de temps, il est allé à Bruxelles rencontrer la Commission européenne pour essayer de les convaincre de l'intérêt du réseau [Medcités] pour soutenir financièrement les actions. [...] Pour les gens du Sud, l'entrée à Bruxelles était très difficile. Pour Limassol,

²⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Supplementary information and analysis of the results of the evaluations of the decentralized cooperation programmes in the Mediterranean*, 1997, p. 4. Traduction de l'auteur.

³⁰ Il s'agit de la structure « Marseille Mission Europe », voir Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, op. cit., p. 277.

³¹ MAIRIE DE MARSEILLE, *Marseille Internationale. Brochure de présentation*, 1994, p. 11.

³² Ibid.

il avait ses entrées à Bruxelles, même si Chypre ne faisait pas partie de l'Union européenne, il était connu. »³³

Dès le début des années 1990, l'Union européenne impulse une nouvelle dynamique aux réseaux municipaux méditerranéens. Elle s'impose dans le même temps comme un nouvel horizon des circulations. L'engagement méditerranéen des responsables municipaux devient indissociable d'un engagement européen qui, en même temps qu'il prend une place prédominante dans les agendas des villes européennes, marginalise les acteurs des rives sud et est.

Mais les programmes MED sont brutalement supprimés en 1996, alors que vient d'être lancé le Processus de Barcelone censé ouvrir une nouvelle page des relations euro-méditerranéennes. Les raisons invoquées par la Commission concernent la gestion technique et surtout financière des programmes. Si elle reconnaît avoir manqué de préparation et de réflexion dans la formulation de ces appels à projets, elle reproche néanmoins aux villes européennes d'avoir manqué de rigueur dans la gestion financière³⁴. Mais ce sont surtout des constats de défaillances de gestion au sein même de la commission, épinglées par la Cour des comptes européenne, qui vont conduire à l'abandon pur et simple des programmes : improvisation dans les passations des marchés, non suivi des règles en matière d'appel à la concurrence voire même conflits d'intérêts³⁵. La Commission européenne commande néanmoins une évaluation des programmes MED et de leur mise en œuvre sur le fonds, indépendamment de ces problèmes, basée sur un sondage et des interviews auprès d'acteurs européens et non européens ayant participé directement aux projets et aux réseaux. Concernant Med-Urbs, l'appréciation est globalement positive³⁶ : il aurait effectivement permis un transfert de savoir-faire vers les rives sud et est en améliorant les capacités du personnel technique et administratif, mais aussi en donnant l'occasion à ces derniers d'aborder des sujets parfois « tabous » dans leur pays, comme les problèmes de drogue. Le principal point négatif souligné, bien qu'abordé de manière laconique, est intéressant : les acteurs semblent partager un doute réel quant aux effets des réseaux sur le « renforcement de pratiques démocratiques »³⁷, pourtant présenté comme l'un des enjeux centraux des programmes MED.

³³ Entretien avec Mohamed Boussraoui, Barcelone, 13/04/2017.

³⁴ La mairie de Marseille, au début du premier mandat de Jean-Claude Gaudin (1995-2001), se montrera ainsi incapable de présenter de nombreuses pièces comptables du projet Med-Rehab, porté par l'administration Vigouroux. Voir Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2012, pp. 279-280.

³⁵ Pour plus d'éléments sur la suppression des programmes MED, voir Walid BAKHOS, *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 pour le doctorat d'aménagement, Université de Montréal, 2014, pp. 398-402.

³⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Supplementary information and analysis of the results of the evaluations of the decentralized cooperation programmes in the Mediterranean*, op. cit., pp. 52-53.

³⁷ *Ibid.*, p. 52.

La disparition de Med-Urbs est particulièrement mal vécue par les villes et les réseaux méditerranéens. Certains membres de Medcités, à l'image d'Antonia Sabartès à Barcelone, reprochent à la Commission européenne la lourdeur et l'illisibilité des procédures, qui auraient entravé la capacité des villes à s'y conformer³⁸. Pour l'ancien maire de Tripoli, Sami Minkara, ces programmes « étaient le vrai moteur pour faire des coopérations décentralisées »³⁹. Il demeure plus largement une incompréhension sur l'arrêt complet d'une initiative qui, malgré des lacunes administratives, avait initié une réelle dynamique régionale, comme le souligne Mohamed Boussraoui :

« Nous avons beaucoup insisté sur les réseaux Med-Urbs. Pour nous c'était une chose extraordinaire au début des années 1990, pour donner du corps à la coopération décentralisée. [...] C'était un moment très fort. Je ne sais pas sur quelles bases la commission a évalué tout ça. Peut-être qu'il y a eu quelques malversations, mais on n'arrête pas purement et simplement un programme qui a nourri des espoirs extraordinaires. Beaucoup de gens ont ouvert les yeux sur des problèmes locaux en Méditerranée qu'ils ne connaissaient pas. Il y avait un vrai enthousiasme. On est arrivé à plus de quarante réseaux, qui travaillaient sur l'eau, l'assainissement, la culture, l'éducation... Les villes italiennes, espagnoles, françaises, étaient parmi les plus actives, avec des [villes] tunisiennes, libanaises, marocaines... Mais le programme s'est arrêté, alors que c'était le début d'une ère intéressante. Depuis, la commission a beaucoup tâtonné. »⁴⁰

En effet, malgré une appréciation globalement positive de Med-Urbs, sur le plan des contenus, il faut attendre près de dix ans, avec le lancement du programme Med'Act en 2003, pour voir la Commission européenne s'engager à nouveau dans le soutien aux coopérations décentralisées. Ce timide retour s'appuie sur une intense mobilisation des villes et de leurs réseaux, en particulier au niveau des élites politiques, que nous allons maintenant décrire.

1.2. Les maires et l'Euro-Méditerranée

Le Partenariat Euro-Méditerranéen insuffle à partir de 1995 une nouvelle dynamique de relations régionales et suscite alors de vifs espoirs (encadré 4.1). La région, désormais qualifiée « d'Euro-Méditerranée », fait l'objet d'une attention politique nouvelle. L'Europe souhaite y promouvoir un nouveau projet d'intégration régionale, dont le volet politique principal repose sur l'ambition de démocratiser les pays des rives sud et est. De nouveaux programmes et lignes de crédits communautaires voient le jour.

³⁸ Entretien avec Antonia Sabartès, Barcelone, 10/04/2017.

³⁹ Entretien avec Sami Minkara, Paris, 03/07/2018.

⁴⁰ Entretien avec Mohamed Boussraoui, Barcelone, 13/04/2017.

Encadré 4.1. Les espoirs du Partenariat Euro-Méditerranéen

Le Partenariat Euro-Méditerranéen – ou Processus de Barcelone – est institué en 1995 lors de la conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères réunis à Barcelone les 27 et 28 novembre. Initiée à l'origine par l'Union européenne, représentée par le Vice-Président de la Commission Manuel Marin et par Javier Solana, ministre des affaires étrangères espagnol et président du Conseil de l'Europe, la réunion rassemble les quinze ministres européens⁴¹ et neuf ministres des rives sud et est⁴². Les ministres de Chypre et Malte, des pays dont le processus d'adhésion communautaire est entamé, sont également présents. Enfin, Yasser Arafat y représente l'Autorité Palestinienne, créée suite aux accords d'Oslo. Les pays des Balkans, embourbés dans la guerre, ne sont pas inclus.

Les participants adoptent la Déclaration de Barcelone, fondement du Partenariat Euro-Méditerranéen. Celle-ci définit une vision politique régionale : elle se donne pour objectif de faire de la Méditerranée une zone de « paix et de stabilité » et de « prospérité partagée »⁴³. Elle envisage la création d'une zone de libre-échange (qui n'aboutira jamais) et un ensemble d'actions dans les domaines politique, économique, financier, social et culturel. Le Partenariat constitue ainsi un forum politique régional qui, s'il demeure piloté depuis l'Union européenne, doit offrir néanmoins un nouvel espace aux acteurs des rives sud et est, avec l'espoir de produire une réelle intégration qui dépasse les collections de relations bilatérales.

Ce forum est complété d'un nouvel instrument financier communautaire : MEDA. Pour la période 1995-1999, MEDA I est pourvu d'une enveloppe financière de 4,685 milliards d'euros, dont 3.4 milliards ont été effectivement engagés. Pour la période 2000-2006, l'enveloppe de MEDA II est composée de 5.3 milliards d'euros. Cet instrument s'inscrit avant tout dans le cadre des relations bilatérales de l'Union avec les pays partenaires, mais une part marginale des fonds (environ 12%) est néanmoins consacrée à la coopération régionale⁴⁴. Il a vocation à soutenir en particulier les actions des sociétés civiles et des organismes non-étatiques autour du bassin, considérés comme des piliers du projet euro-méditerranéen.

Nous nous intéressons ici aux velléités de certaines villes, et plus précisément de certains maires, de participer à ce chantier. Nous en retenons trois – Barcelone, Rome et Bordeaux – qui se sont particulièrement illustrées. Leurs projets internationaux et méditerranéens en particuliers se révèlent hétérogènes. Ce qui les relie, c'est la volonté d'accéder aux institutions européennes, de donner un rôle politique aux villes dans l'espace communautaire, qui désormais prime sur l'espace méditerranéen.

Les ambitions géopolitiques de Barcelone en Euro-Méditerranée

Nous avons vu que la ville de Barcelone, sous l'égide de Pasqual Maragall, développe dès les années 1980 une politique méditerranéenne, au travers de la protection de l'environnement. Cet

⁴¹ Allemagne, France, Italie, Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, Irlande, Danemark, Royaume-Uni, Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, Finlande, Suède.

⁴² Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie.

⁴³ *Déclaration de Barcelone et Partenariat Euro-Méditerranéen*, 1995, URL complète en biblio.

⁴⁴ Walid BAKHOS, *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*, op. cit., p. 242.

engagement se prolonge au début des années 1990 par un « combat pour la paix et la démocratie »⁴⁵. La capitale catalane entend jouer un rôle, à son échelle, dans la résolution des conflits emblématiques qui secouent la région. Elle développe ainsi dès 1992 une coopération de longue haleine avec Sarajevo assiégée (encadré 4.2). A la suite des accords d'Oslo (1993), qui ouvrent une (courte) période d'espoir de paix au Proche-Orient, elle entame des échanges avec Gaza City. On lit ainsi dans les actes de l'assemblée générale de Medcités de 1993 : « Au vue de la conjoncture politique en Méditerranée et surtout de l'évolution du processus de paix Israélo-Arabe dans cette région du monde, Barcelone a souhaité que le réseau soutienne les efforts de paix. Ainsi donc, Barcelone endosse ce rôle de tête de réseau pour les efforts de paix en Méditerranée »⁴⁶.

Encadré 4.2. Sarajevo ou le 11^e district de Barcelone

En avril 1992, les armées serbes encerclent Sarajevo et commencent un siège qui durera près de quatre ans. Il restera dans les mémoires européennes, avec le massacre de Srebrenica, comme l'un des emblèmes des violences qui ont fracturé les Balkans dans les années 1990. A la veille des Jeux Olympiques de 1992, symbole de paix et de fraternité, l'attention des barcelonais pour le sort d'une ville qui accueillait les jeux d'hiver huit ans plus tôt se renforce⁴⁷. Maragall aide le maire de Sarajevo à briser l'encerclement pour se rendre à Barcelone et assister à la cérémonie d'ouverture.

Avec l'aide d'ONG, la capitale catalane organise l'acheminement de convois d'aide humanitaire dans la ville assiégée⁴⁸. Maragall se rend sur place pour la première fois en 1995 et qualifie la ville de « 11^e district », en référence aux 10 districts (arrondissements) de Barcelone. Le « 11^e district » deviendra ainsi le nom officiel du projet de coopération avec Sarajevo. Il y installe notamment dès 1996, avec Lisbonne, Vienne, Bologne et le soutien du Conseil de l'Europe et du CCRE, une « ambassade de la démocratie locale » qui rassemble des permanents barcelonais, serbes et bosniaques. Le 11^e district organise également le financement de projets de reconstruction et la mobilisation d'experts barcelonais, comme par exemple sur le projet emblématique de reconstruction de Mojnilo, ancien village olympique, pour lequel la mairie catalane débloque près de 820.000 € ou encore celui du complexe sportif de Zetra (850.000 €)⁴⁹.

Le 11^e district est le projet de coopération le plus ambitieux porté par la mairie de Barcelone dans les années 1990. Il est clôturé en 1999 et c'est sur ses cendres qu'à la demande du maire Joan Clos est créé dans la foulée un service de la coopération internationale, dirigé par Francesc Freixa. Il a pour vocation de structurer les coopérations décentralisées sur la base d'un budget fixe conséquent d'environ 0.7% du budget municipal (soit une moyenne de 10 M€ annuels), répartis entre les actions portées par la mairie en propre et des subventions aux ONG barcelonaises de solidarité. Ce service est distinct du service des relations internationales, chargé des dossiers politiques (réseaux, relations entre les maires, Union européenne...).

⁴⁵ Oscar MONTERDE, *Barcelona, Capital del Mediterrani. Democràcia Local y Combat per la Pau*, op. cit.

⁴⁶ METAP, *Actes de l'Assemblée Générale du réseau Medcités. Marseille, 25-26 octobre 1993*, 1993, p. 7.

⁴⁷ La mort d'un journaliste barcelonais dans les bombardements, Jordi Pujol Puente, en mai 1992, bouleverse également l'opinion.

⁴⁸ La mairie subventionnera plus de 2.3 millions d'euros d'aide humanitaire entre 1996 et 2000. Voir AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Barcelona Solidaria. 15 years of international cooperation*, Barcelone, 2007, p. 28.

⁴⁹ *Ibid.*

Avec le lancement en 1995 du Processus de Barcelone, cet engagement militant se couple à une stratégie locale d'insertion dans les institutions européennes. Le gouvernement espagnol est particulièrement actif dans la création du Partenariat Euro-Méditerranéen⁵⁰. Il obtient de l'Union européenne d'accueillir la conférence de lancement dans la capitale catalane. Cette initiative est de nature diplomatique, portée d'abord et avant tout par l'Etat central depuis Madrid. Mais Pasqual Maragall, fort du succès des Jeux Olympiques, entend lui donner une dimension « collectivités locales » dont Barcelone serait le centre. Il organise en effet une conférence des maires euro-méditerranéens en parallèle de l'événement étatique. Cette initiative doit être replacée dans la stratégie européenne de la capitale catalane, qui a fait de l'accès aux scènes bruxelloises le cœur de sa stratégie internationale et qui entend ainsi se positionner sur tous les chantiers communautaires possibles. Car si au début des années 1990, Pasqual Maragall développe une réelle politique méditerranéenne, il est aussi et surtout en train de consacrer sa stature européenne. La représentation des autorités locales auprès des instances communautaires s'accélère et le maire de Barcelone y joue un rôle central. Il est en effet cofondateur du réseau Eurocities (1989), président du Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE) depuis 1992 et vice-président du Comité des régions depuis 1994 (dont il prendra la présidence en 1996). C'est dans ces réseaux qu'il s'investit le plus et mobilise ses services, comme le rappelle Antonia Sabartès, ancienne chargée de mission au département international :

« Nous avons clairement une priorité : l'Europe. [...] On voulait jouer ça à fond. Après notre priorité c'était la Méditerranée, puis l'Amérique latine. [...] [Le CCRE] nous a donné une position qu'on n'aurait jamais pu avoir depuis Eurocities. Eurocities c'était le lobbying, le quotidien. Avec le CCRE on a travaillé pour construire le Comité des régions, la réforme du conseil de l'Europe avec les chambres régionales et locales. On était à une position très importante, avec accès à la présidence de la commission. [...] A mon avis, [le CCRE et le Comité des Régions] donnent [à Barcelone] une position dans le cadre européen encore meilleure que [celle de] la Catalogne et peut être même que l'Etat espagnol. On devient un acteur consulté, on nous demande des experts. »⁵¹

C'est dans ce contexte que Maragall confie à son département des relations internationales⁵² la tâche d'organiser une conférence des maires euro-méditerranéens, qui doit avoir lieu en parallèle de la conférence officielle de lancement du Processus de Barcelone. Francesc Freixa, auparavant engagé dans la préparation des Jeux Olympiques, est recruté comme chargé de mission

⁵⁰ Richard GILLESPIE, « Spain and the Mediterranean: Southern sensitivity, European aspirations », *Mediterranean Politics*, 2007, vol. 1, n° 2, pp. 193-211.

⁵¹ Entretien avec Antonia Sabartès, Barcelone, 10/04/2017.

⁵² Ce département est dirigé depuis peu par Margarita Obiols (qui succède ainsi à Jordi Borja), auparavant responsable des olympiades culturelles, un programme artistique et culturel de la municipalité organisé en parallèle des compétitions sportives.

« Méditerranée » à cette occasion. Il devient la cheville ouvrière de la conférence, dont il présente les enjeux comme suit :

« Il y avait un double message. D'abord la volonté, à partir des villes, de créer une ambiance favorable à la coopération euro-méditerranéenne, pour accompagner l'initiative que les Etats étaient en train de construire. En mars [1995], c'était encore quelque chose de très compliqué. La conférence de novembre, c'est dur de le dire ainsi, mais l'assassinat de [Ytzhak] Rabin en juillet a changé la donne, ça a fait que la conférence a été très facile. C'était comme un hommage, les réticences israéliennes et palestiniennes étaient mises de côté. Mais en mars encore, la Tunisie, l'Algérie, disaient « Si Israël vient, on ne vient pas ». Et l'autre idée, c'était de réclamer un rôle pour les villes dans cette démarche euro-méditerranéenne, d'en faire des acteurs. [...] Ce n'est pas seulement parce que nous sommes nous même un gouvernement local, un genre de corporatisme. Non. Nous croyons que la dimension locale c'est le meilleur vecteur pour donner la dimension sociale et culturelle, de dialogue, qui permet la participation des populations. On a besoin de coopérations qui touchent les citoyens. »⁵³

Barcelone entend donc jouer un rôle politique dans des relations euro-méditerranéennes en plein renouvellement qui, au moment du lancement du Processus de Barcelone, sont encore portées par un vent d'optimisme. La mobilisation des maires peut accompagner les initiatives géopolitiques portées par les Etats pour apaiser la Méditerranée, la coopération entre villes peut les faciliter et leur donner une traduction concrète, locale.

Manuel Marin, socialiste espagnol, désormais vice-président de la Commission européenne en charge du partenariat euro-méditerranéen, se rend à la conférence des maires pour présenter la substance de l'accord intergouvernemental. La déclaration ministérielle contient une courte phrase invitant les Etats signataires à « encourager la coopération entre les autorités locales et en faveur de l'aménagement du territoire »⁵⁴. Aucun programme précis n'est cependant annoncé à ce sujet. C'est le début d'une longue mobilisation de quelques villes italiennes, françaises et espagnoles – Barcelone, Bordeaux, Gênes, Marseille, Nice, Rome, Turin... – pour obtenir de l'Union européenne la concrétisation de ces engagements.

Rome ou l'environnement au cœur de l'engagement international

Le maire écologiste de Rome, Francesco Rutelli (1993-1999)⁵⁵, va lui aussi contribuer à positionner sa ville comme une actrice majeure des mouvements de municipalités

⁵³ Entretien avec Francesc Freixa, Barcelone, 05/10/2018.

⁵⁴ *Déclaration de Barcelone et Partenariat Euro-Méditerranéen*, op. cit.

⁵⁵ Fils d'un architecte romain, Francesco Rutelli est élu député à 29 ans, en 1983, sous les couleurs du parti radical (centre-gauche, social-libéral). Il participe à la fin des années 1980 à la création de la Fédération des Verts, dont il devient coordinateur national en 1992. C'est sous cette étiquette qu'il est élu maire de Rome en 1993, à la tête d'une coalition rassemblant également le parti démocrate de la gauche, né en 1991 des cendres du parti communiste. Réélu en 1997 pour cinq ans, également élu député européen en 1999, il démissionne du capitole en 2001 pour mener la coalition de centre-gauche aux législatives, qu'il perdra face à Silvio Berlusconi.

méditerranéennes. Son engagement dans cette région s'inscrit, ici encore, dans une stratégie internationale plus large qui fait de l'Europe l'enjeu central. Il s'engage dans différentes initiatives internationales dès le début de son mandat, qui visent principalement à positionner la capitale italienne dans les initiatives européennes ayant trait à la ville et à l'environnement. Il participe à la conférence d'Aalborg en 1994, qui ouvre la campagne européenne des villes durables, coordonnée par le réseau ICLEI. Cette dernière rassemble près de 180 villes en 1995 et vise à promouvoir l'appropriation locale du développement durable, notamment par la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux⁵⁶, et à promouvoir les liens entre les villes et les instances communautaires, notamment en facilitant l'accès des premières aux financements internationaux (programmes LIFE, Thermie, Concerto...)⁵⁷. C'est ainsi que, avec le soutien d'ICLEI et de la Commission européenne, Rutelli organise à Rome, du 22 au 24 novembre 1995, la première Conférence méditerranéenne de l'Agenda 21 local⁵⁸. Il s'agit d'apporter une contribution environnementale et locale au Processus de Barcelone en train d'émerger. Une centaine de maires répondent à l'appel, principalement européens mais aussi maghrébins et proche-orientaux.

Le réseau Medcités devient rapidement le véhicule principal de cet engagement international. Rutelli en prend la présidence en 1999. Un ancien responsable municipal, chargé des coopérations internationales, explique en effet :

« The experience made as a member of the [Medcities] network at the beginning, and then covering the role of the presidency, was an extraordinary and very fruitful experience for Rome. Because thanks to the direct and active involvement in the network, Rome was able to establish several relations with other cities all around the Mediterranean and the European Union, and also with other institutions. »⁵⁹

La Méditerranée fait ainsi son entrée à l'agenda municipal romain, mais elle semble profondément appuyée sur une démarche et une perspective d'abord européenne. A une question concernant son engagement à la fois méditerranéen et européen, Rutelli répondait lors d'une interview en 1997 :

« Depuis longtemps je suis un fédéraliste européen convaincu. J'ai exercé la coordination des groupements de parlementaires intéressés par l'Union européenne et par une perspective de fédération européenne. Aujourd'hui, je suis convaincu que Rome, qui est une capitale européenne et méditerranéenne en même temps, doit être aussi une ville guide pour la coopération internationale. Nous sommes en train de

⁵⁶ Les agendas 21 locaux, formalisés au lendemain du « sommet de la Terre » de Rio en 1992, constituent des stratégies territoriales de mise en œuvre du développement durable. Voir Cyria EMELIANOFF, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable & territoires*, 2005, n° 4.

⁵⁷ Cyria EMELIANOFF, « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *op. cit.*

⁵⁸ La municipalité reçoit notamment un soutien financier de 45.000 € du programme européen LIFE pour la logistique de cet événement.

⁵⁹ Entretien avec Franco La Torre, Paris-Rome, 17/12/2018.

conclure des relations très importantes avec les villes méditerranéennes et la côte Sud. En même temps, nous sommes en train d'obtenir cette année de l'Union européenne à peu près 100 milliards de Lires pour des projets différents d'aménagements urbains, d'interventions sur l'informatisation des services de la ville et d'interventions pour la reconversion de l'industrie locale. Alors je pense que ces deux voies, c'est-à-dire la coopération Nord-Sud et l'intégration européenne sont vraiment propres à cette ville. »⁶⁰

Les retombées politiques et économiques locales des « relations très importantes » avec des villes du sud et de l'est du bassin peuvent sembler bien dérisoires comparées aux réseaux politiques tissés au sein des instances communautaires, et surtout aux investissements de milliards de liras dans les infrastructures romaines qui peuvent en découler. Toujours est-il que l'espace méditerranéen, les villes du bassin, font désormais partie d'un discours et d'un projet international municipal qui, à Rome, vont s'installer dans la durée. Les maires de Rome vont en effet assurer successivement la présidence de Medcités pendant près de dix ans⁶¹.

Bordeaux et la genèse du groupe Euromed des Eurocities : entre voie d'accès vers l'Europe et démocratisation des pays arabes

La conférence des maires euro-méditerranéens, organisée par Maragall en 1995, constitue un premier plaidoyer des élus locaux pour participer au Processus de Barcelone et exister auprès des instances communautaires. Des représentants d'autorités locales sont ensuite présents dans les forum civils Euromed, organisés pour porter la voix des ONG dans le Partenariat Euro-Méditerranéen⁶². Mais la dynamique propre aux villes ne s'institutionnalise qu'à la fin des années 1990 avec la création d'un groupe « Euromed » au sein du réseau Eurocities. Ce dernier, créé en 1989 à l'initiative de villes comme Barcelone, Lyon, Milan, Rotterdam ou encore Birmingham, a vocation à promouvoir les intérêts des villes secondaires auprès des institutions européennes. L'initiative du groupe Euromed est portée par la mairie de Bordeaux, en France, une ville pourtant bien éloignée de la Méditerranée. Nous allons voir que sa mobilisation dans les relations euro-méditerranéennes relève d'une volonté de la mairie de se positionner à l'international, et plus précisément de trouver sa place auprès des instances communautaires.

⁶⁰ Pierre VALARIE, Rosetta ZACCARIA et Francesco RUTELLI, « L'écologie entre modernité et durabilité. Entretien avec Francesco Rutelli », *Pôle Sud*, 1997, n° 6, pp. 4-9.

⁶¹ Francesco Rutelli est élu à cette position en 1999. Suite à son départ du capitole en 2001, son successeur Walter Veltroni, issu du Parti Démocrate, est confirmé dans ces fonctions et réélu président lors de l'assemblée générale de Barcelone en 2004. En 2008, Rutelli se présente à nouveau aux élections municipales mais perd face à Gianni Alemanno, candidat de la droite soutenu par Silvio Berlusconi. Alemanno est lui aussi élu président de Medcités la même année. Néanmoins, son mandat est marqué par coup d'arrêt brutal donné aux politiques de coopération internationale, avec un retrait rapide de nombreux réseaux, dont Medcités en 2009.

⁶² Claire VISIER, « A la recherche de la « société civile internationale » : le cas de la coopération non gouvernementale en Méditerranée », *op. cit.*

Alain Juppé est élu maire de Bordeaux en juin 1995, poste qu'il occupera jusqu'en 2004, puis de 2006 à 2019. Il est alors déjà une figure de la droite française. Il a notamment été ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement d'Edouard Balladur (1993-1995) et a joué à ce titre un rôle actif dans la conception du Processus de Barcelone. Il est également Premier ministre dans le gouvernement de Jacques Chirac entre mai 1995 et juin 1997. Lors de son arrivée à l'hôtel de ville, il charge son cabinet de réfléchir à une stratégie pour renforcer la visibilité de Bordeaux sur le plan international. L'entrée en Méditerranée répond dans un premier temps à cette volonté de trouver un positionnement sur la scène mondiale, en passant en premier lieu par l'Union européenne, et plus précisément par le réseau Eurocities, caisse de résonance des villes secondaires auprès des instances communautaires. Jean-Yves Lavoit est alors conseiller international au cabinet du maire, avant de devenir directeur du service des relations internationales nouvellement créé entre 1997 et 2004⁶³. Il raconte ainsi :

« Nous devons répondre au souhait du maire [Alain Juppé], qui était que Bordeaux soit plus visible sur la scène internationale. Son nom [en référence aux célèbres vins], bien sûr, est une belle marque, mais ça ne suffit pas. Mais il nous a été assez difficile de positionner Bordeaux, sur le plan géographique notamment. [C'est une ville] atlantique, mais aussi du Sud, proche du monde ibérique. Mais sur le plan atlantique, les positions étaient déjà prises par Nantes, Bilbao... Pour nous, à part aller vers les villes américaines, comme Boston, il était difficile de nous positionner. Cette thématique Euro-Méditerranéenne est arrivée là, car nous faisons partie d'Eurocities. Nous trouvions que ce réseau, à l'époque – ce n'est plus le cas aujourd'hui – était une coquille un peu vide, ça tournait en rond. Il a mis longtemps à s'affirmer sur le plan international. Aujourd'hui c'est très bien implanté auprès de la Commission européenne, c'est très utile aux collectivités locales, notamment pour la recherche de financements. Mais à l'époque, nous voulions donner du contenu à ce réseau. »⁶⁴

La décision de travailler en Méditerranée apparaît donc comme un moteur permettant aux bordelais de se construire un positionnement européen et international, à une époque où le chantier euro-méditerranéen occupe une place importante dans les agendas communautaires, comme le souligne Jean-Yves Lavoit :

« Nous avons pensé que la Méditerranée était un thème naturel. Nous voulions à l'époque, suite à l'ouverture [de l'Union européenne] à l'Est, promouvoir une ouverture démocratique vers le Sud. Et plus largement, la question est toujours d'actualité, [nous voulions développer] la relation avec le Sud, et avec la Méditerranée pour en faire un lieu partagé politiquement, économiquement, socialement... Donc avec des villes comme Barcelone, Bologne, Turin, qui étaient très dynamiques, nous avons poussé ce projet. [...] L'enjeu euro-méditerranéen a toujours été très important

⁶³ Fonctionnaire territorial, il est notamment l'auteur d'une thèse de droit public portant sur l'administration locale en Russie et ex-URSS.

⁶⁴ Entretien avec Jean-Yves Lavoit, Bordeaux, 04/07/2019.

à Bruxelles, essentiel, et concurrent par rapport à l'enjeu Est-Ouest. [...] C'était pour nous un des biais nous permettant de faire exister Eurocities à Bruxelles »⁶⁵

Ce désir de « promouvoir une ouverture démocratique vers le Sud » en parallèle de l'élargissement de l'Union européenne, un enjeu au cœur du Partenariat Euro-méditerranéen, apparaît donc également central dans l'engagement des villes. La mairie de Bordeaux organise avec Eurocities, à Bordeaux, une rencontre des villes euro-méditerranéennes les 30 novembre et 1^{er} décembre 2000. Elle fait suite notamment à la conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères de Stuttgart d'avril 1999 qui encourageait à nouveau les collectivités locales à s'engager dans le processus de Barcelone. Dans la déclaration finale de Bordeaux, les maires s'offusquent de la suppression des programmes MED en 1996 et soulignent « l'important travail effectué par les collectivités territoriales dans le cadre de programmes européens de coopération décentralisée (exemple : *Med-Urbs*), en vue d'établir un dialogue, une confiance ainsi que les conditions d'une coopération en faveur du développement durable, de la paix et de la démocratie dans l'espace euro-méditerranéen »⁶⁶. Ils appellent à reprendre les coopérations entre villes de la région pour « diffuser les principes et expériences de gouvernance locale (tels que séminaires, ateliers, publications) impliquant directement les villes et pouvoirs locaux, particulièrement dans les politiques urbaines, l'aménagement du territoire, la gestion démocratique des territoires locaux, la formation des élus et personnels, l'autonomie locale en référence aux termes de textes internationaux, notamment la Charte européenne de l'autonomie locale et le projet de Charte mondiale de l'autonomie locale, etc... »⁶⁷.

Ces aspirations doivent se concrétiser au travers de la création, actée à Bordeaux, d'un groupe de travail « Euro-Méditerranée » au sein du réseau Eurocities, appelé groupe Euromed. Il doit faire office à la fois de lieu d'échange entre les municipalités des différentes rives et de caisse de résonances des thématiques de la gouvernance locale et de la coopération décentralisée auprès du Partenariat Euro-Méditerranéen. Le groupe est constitué avec l'aide d'autres villes européennes, en particulier Marseille, Barcelone, Rome, Gênes et Turin. Encore une fois, l'enjeu de la démocratisation des pays voisins de l'Union européenne émerge comme une aspiration essentielle des collectivités locales : la démocratisation doit passer par des transformations de la gouvernance locale, que les collectivités européennes sont les plus à même d'impulser. Jean-Yves Lavoit résume cette pensée en ces termes :

⁶⁵ Entretien avec Jean-Yves Lavoit, Bordeaux, 04/07/2019.

⁶⁶ La retranscription de la déclaration est disponible dans Louis LE PENSEC, *Rapport d'information sur l'état d'avancement du partenariat euro-méditerranéen* [Rapport], Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 2001, p. 77.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 78.

« Bruxelles comptait sur ce type de démarche pour en faire un des aspects fondamentaux de la démocratisation de ces pays. Mais c'est extrêmement difficile, parce que [...] la culture des pays arabes méditerranéens n'est pas du tout ouverte à l'autonomie locale. [...] Il s'agissait vraiment de développer l'aspect « démocratisation territoriale » du processus global de démocratisation du sud de la Méditerranée. On ne disait pas les choses aussi clairement, car on ne voulait pas heurter frontalement les gouvernements de l'époque, mais c'était bien l'idée. »⁶⁸

Pourtant, nous l'avons rappelé, le Partenariat Euro-méditerranéen n'a donné lieu au début des années 2000 à aucun programme explicitement dédié aux questions urbaines et de gouvernance locale, ni à aucune forme concrète de soutien à la coopération décentralisée. Ce sera donc le principal cheval de bataille du groupe Euromed : obtenir le retour de la Commission européenne dans le financement de projets pilotes de coopération décentralisée en Méditerranée. Ce groupe est animé par un noyau dur restreint de villes françaises (Bordeaux, Marseille, Nice), italiennes (Gênes, Rome, Turin) et espagnoles (Barcelone). La présidence en sera assurée successivement par Bordeaux (2000-2004), Turin (2004-2006) puis Marseille (2006-2008). Les collectivités locales du sud et de l'est participent de manière moins structurée, plus ponctuelle, en général lorsqu'elles sont directement impliquées comme partenaires dans un projet de coopération décentralisée. Ces dernières n'étant pas membres de droit du réseau Eurocities, elles peuvent participer un temps aux travaux avec un statut de « membre associé », exonéré de cotisations, qui sera remis en cause en 2008 et précipitera la dissolution du groupe⁶⁹.

Mais ces villes, réunies autour d'Eurocities, ne sont pas les seules à revendiquer la représentation des villes auprès de l'Union européenne. Une autre initiative voit le jour à Palerme en novembre 2000, animée par des municipalités siciliennes, avec des objectifs semblables : le Comité Permanent pour le Partenariat Euro-Méditerranée des pouvoirs locaux et régionaux (COPPEM). Un réseau qui, aux yeux d'un représentant de la FMCU, apparaît clairement concurrent aux initiatives existantes⁷⁰. Le COPPEM restera de fait moins visible dans les instances communautaires, constituant plutôt une agence de coopération décentralisée des collectivités siciliennes concentrée sur des actions culturelles.

⁶⁸ Entretien avec Jean-Yves Lavoie, Bordeaux, 04/07/2019.

⁶⁹ La ville de Nice relancera par la suite son propre réseau Euromed sur les cendres du précédent, cette fois indépendant d'Eurocities.

⁷⁰ Entretien avec Mohamed Boussaroui, Barcelone, 13/04/2017.

1.3. L'échec de la coopération décentralisée

Les villes souhaitent donc s'organiser pour obtenir un rôle dans les relations euro-méditerranéennes au travers de la coopération décentralisée. Nous interrogeons dans les lignes qui suivent les expérimentations en la matière.

Med'Act ou le timide retour de l'Union européenne dans la coopération décentralisée

Lors de la rencontre annuelle du groupe Euromed, organisée à l'hôtel de ville de Barcelone les 22 et 23 février 2002, son président Alain Juppé présente une déclaration des maires accompagnée d'un projet de « pacte euro-méditerranéen » de coopération entre les villes de la région. Celui-ci est étudié par les ministres des affaires étrangères réunis à Valence en avril de la même année lors de la cinquième conférence ministérielle euro-méditerranéenne. Le soutien aux villes ne constitue pas le cœur, loin de là, de ce sommet qui cherche à donner une nouvelle impulsion à un Processus de Barcelone en souffrance. Au lendemain des attentats du 11 septembre, et face à un processus de paix au Proche-Orient qui semble s'évaporer derrière la seconde Intifada, les préoccupations européennes dans la région deviennent avant tout d'ordre sécuritaire⁷¹. Les velléités de démocratisation sont reléguées au second plan face à la crainte de l'arrivée des islamistes au pouvoir. Au début des années 2000, le Partenariat Euro-Méditerranéen fait déjà l'objet de nombreuses critiques : les résultats se font attendre et le projet politique des débuts se trouve peu à peu relégué derrière une approche gestionnaire et technocratique⁷².

Néanmoins, le plan d'action de Valence, approuvé par les ministres, se félicite « de la déclaration des villes euro-méditerranéennes réunies à Barcelone en février dernier »⁷³. Il convient ainsi « que la proposition du pacte euroméditerranéen présentée par Eurocités [mérite] d'être étudiée de façon plus approfondie »⁷⁴. La Commission européenne concrétise cette orientation en

⁷¹ Olfa LAMLOUM, « L'enjeu de l'islamisme au coeur du Processus de Barcelone », *op. cit.* ; Annette JÜNEMANN (dir.), *Euro-Mediterranean Relations After September 11*, Londres, Franck Cass Publishers, 2004 ; Richard YOUNGS, *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*, Lynne Rienner Publishers, 2006 ; Maria GIANNIOU, « La coopération Euro-Méditerranéenne et le processus de paix israélo-palestinien : une relation chronique et interdépendante », *op. cit.*

⁷² La politiste Béatrice Hibou écrivait ainsi en 2002 : « Le risque de perversion atteint également, et c'est certainement plus grave encore, la logique démocratique du processus de Barcelone. En donnant la primauté à la gestion, les instances communautaires soutiennent *de facto* les régimes autoritaires. La Tunisie en est l'exemple par excellence et désormais classique, étant donné son statut de bon élève économique : le gouvernement sachant négocier, les projets se déroulant convenablement du point de vue des délais et de la gestion administrative, les résultats macro-économiques étant meilleurs que dans les autres pays de la région, les décaissements se suivent au rythme de ces évaluations positives, sans que soit prise en compte la dimension politique pourtant théoriquement présente dans le Partenariat. Celui-ci se trouve ainsi coupé, dans tous les [pays tiers méditerranéens], de toute cette partie de la population qui revendique une démocratisation des régimes et sa (déjà) faible légitimité s'en trouve encore amoindrie ». Voir Béatrice HIBOU, « Le partenariat en réanimation bureaucratique », *op. cit.*, p. 127.

⁷³ COMMISSION EUROPEENNE, *Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères (Valence, les 22 et 23 avril 2002) - Conclusions de la présidence*, Bruxelles, 2002, p. 16.

⁷⁴ *Ibid.*

2003 avec l'ouverture d'un programme pilote intitulé *Mediterranean Europe Development Action of Towns and Cities* (Med'Act), qui s'inscrit dans MEDA, le principal instrument financier du Partenariat Euro-Méditerranéen. Il est considéré comme un test avant d'envisager un éventuel engagement pérenne de la Commission européenne dans la coopération décentralisée, après l'échec des programmes Med-Urbs. Aux villes désormais de faire la démonstration de leur capacité à s'organiser en réseau, à proposer des projets à l'échelle régionale, et à les exécuter dans les règles européennes de l'art. Dans la conclusion de la Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères de Naples (2-3 décembre 2003), ces derniers se déclarent ainsi « satisfaits du lancement de projets pilotes dans le cadre de Med'Act pour la coopération entre les villes euroméditerranéennes en vue d'envisager, en temps opportun, la mise en place d'un programme régional visant la coopération entre les autorités locales euroméditerranéennes dans le cadre de MEDA »⁷⁵.

L'initiative Med'Act va ainsi donner naissance à quatre projets entre 2003 et 2006, rassemblés sous deux volets thématiques, le premier consacré aux « cultures urbaines euro-méditerranéennes » et le second au « développement urbain durable ». Le principe est proche de celui de Med-Urbs : la Commission européenne publie des appels à projets à destination des municipalités européennes, qui doivent constituer des réseaux de projets avec des villes des rives nord, sud et est. Les villes européennes retenues sont, sans surprise, des villes déjà bien implantées dans le paysage de la coopération méditerranéenne et/ou actives dans le groupe Euromed d'Eurocities. Bordeaux va ainsi obtenir la coordination générale du volet « cultures urbaines euro-méditerranéennes », et la mise en œuvre concrète de la phase 1 (juillet 2003 – Juillet 2004) qui rassemble également Byblos, Tunis et Venise sur des enjeux de création artistique contemporaine et de valorisation du patrimoine. Barcelone, avec le soutien de Medcités, supervise la phase 2 (février 2005 – février 2006) sur la question des bibliothèques municipales avec les villes d'Alexandrie, Casablanca, Fès, Thessalonique, Strasbourg et Jdeideh. Rome assure la coordination générale du volet « développement urbain durable » et supervise directement sa première phase sur des projets d'agendas 21 et de planification urbaine stratégique, avec les villes de Bruxelles, Bosra, Sfax, et Mahdia. Enfin, Gênes porte la phase 2 du même volet avec Amiou, Sidi Abdellah et Marseille.

Pour mieux saisir le fonctionnement de Med'Act, les réseaux qu'il mobilise et le contenu des projets, nous proposons ici de décrire brièvement la phase 1 du volet « cultures urbaines euro-méditerranéennes »⁷⁶. La mairie de Bordeaux en est le coordonnateur général : c'est elle qui mobilise

⁷⁵ *Déclaration des ministres euro-méditerranéens des affaires étrangères. Conférence de Naples, 2 et 3 décembre 2003*, URL complète en biblio.

⁷⁶ Nous nous appuyons ici sur un document d'évaluation du projet. Voir CULTURE LAB, *Évaluation du projet MED'ACT Phase 2 - Volet 1 (2005 – 2006). Cultures urbaines euro-méditerranéennes*, Bruxelles, 2006.

les villes, soumet le projet à la Commission, reçoit les fonds et les redistribue en établissant des conventions financières avec chacune des municipalités partenaires. Le budget général du projet est de 711.148 €. La subvention européenne est de 513.568 €, soit environ 72% du montant total, et se répartit comme suit entre les villes : Bordeaux : 179.840 € ; Venise : 73.728 € ; Byblos : 130.000 € ; Tunis : 130.000 €. L'objectif général consiste à structurer des échanges inter-municipaux dans les domaines artistiques et patrimoniaux au travers de manifestations culturelles, ainsi qu'à renforcer les capacités des villes partenaires du sud et de l'est dans ce domaine. Il s'organise ainsi autour des événements suivants : le festival NOVART à Bordeaux, le salon du patrimoine culturel de Venise, l'ouverture d'un centre des métiers d'arts et d'un centre d'information touristique à Byblos et enfin un symposium à Tunis sur le théâtre et les cultures euro-méditerranéennes.

A Bordeaux, la deuxième semaine du festival (10-14 novembre 2003) est ainsi consacrée à la création euro-méditerranéenne, et le programme Med'Act permet de financer la venue d'artistes et de spectacles des villes partenaires. A Venise, les subventions soutiennent l'organisation d'un stand commun pour les villes méditerranéennes, d'un stand pour la commission Euromed des Eurocities et l'organisation de tables rondes sur les bonnes pratiques en matière de valorisation touristique du patrimoine. A Byblos, le centre des métiers d'art et le centre d'information touristique viennent de s'installer dans la médina, dans deux bâtiments réhabilités avec le soutien de l'Unesco : le programme Med'Act propose d'en accompagner les premiers pas en finançant l'acquisition de matériel pour les artisans (fours de verrerie, machines pour le textile...) et en dépêchant des experts bordelais (artisans, experts de l'office de tourisme...) pour former les agents. Les villes de Venise et Tunis semblent ici moins associées : elles ne seront même pas présentes lors de l'inauguration des lieux. A Tunis enfin, Med'Act accompagne la municipalité dans l'organisation d'un important symposium intitulé « Dialogue des cultures euro-méditerranéennes : le théâtre en question », les 16 et 17 avril 2004. Il finance ainsi la venue de représentants des mondes culturels du bassin – en particulier des villes partenaires – et l'achat de matériel informatique pour la sous-direction des affaires culturelles de la municipalité tunisoise.

Dans l'évaluation qui suivra, la gestion du projet – en termes d'exécution budgétaire, de respect du calendrier et d'atteinte des objectifs fixés – est qualifiée de globalement bonne, malgré l'ombre des déconvenues de Med-Urbs qui continue de planer⁷⁷. La cohérence globale du projet soulève en revanche quelques inquiétudes. Le bureau d'études note en effet que, malgré une panoplie intéressante de manifestations culturelles, « l'hétérogénéité du programme et des acteurs,

⁷⁷ Un contentieux entre la mairie de Bordeaux et la Commission européenne remontant à la participation de la ville à un programme Med-Urbs va en effet ressurgir pendant l'implémentation de Med'Act. La commission réduira de fait sa subvention initialement prévue de 513.000 € à seulement 65.000 €, laissant la municipalité dans l'obligation de compléter le reste sur son budget propre. Voir *Ibid.*, p. 18.

suggérant la juxtaposition quelque peu aléatoire de domaines et d'activités en vue du projet Med'Act plutôt que la construction d'un programme homogène et structuré, a sans doute pu limiter la pertinence et la qualité de certains résultats »⁷⁸. Pour répondre correctement à l'appel à projet, la ville aurait privilégié les coopérations au coup par coup, selon les opportunités, sans envisager une cohérence d'ensemble à son projet. C'est ce même sentiment de « saupoudrage » des subventions européennes qu'exprime une ancienne chargée de mission au département international de la ville de Marseille quand elle affirme : « Souvent sur les projets européens il y a un peu un effet d'opportunité, c'est-à-dire que vous avez une ville qui vous contacte [en disant] « nous allons faire un projet sur cette thématique, nous voulons un partenaire français, est-ce que vous venez ? ». Donc dans ce cadre ça fait parfois développer des coopérations un peu au coup par coup »⁷⁹. En d'autres termes, la logique de l'appel à projet semble primer sur la stratégie d'ensemble, sur l'impact réel des projets en matière de gouvernance urbaine ou de démocratisation locale. La remarque est valable sur l'ensemble des quatre projets Med'Act, qui relèvent d'initiatives bien distinctes, chacune portée par une ville qui entend y développer son propre projet, au risque de fonctionner en vase clos. Au sein même du volet « cultures urbaines méditerranéennes », il n'est pas prévu de réunion de coordination entre les mairies de Bordeaux et de Barcelone, cette dernière étant pourtant responsable du volet 2 sur les bibliothèques municipales.

Mais le problème a pu sembler secondaire aux yeux d'une Commission européenne qui, au travers des projets pilotes Med'Act, souhaitait avant tout s'assurer dans un premier temps qu'il existait des villes européennes capables de constituer des réseaux de projet et d'exécuter efficacement les contrats. Elle entend désormais élargir et systématiser ce dispositif en lançant en 2006 le programme MED-PACT (*Local authorities partnership programme in the Mediterranean*). Toujours inscrit dans le cadre de l'instrument MEDA, il est cette fois doté d'un budget conséquent de 5 M€. Ici encore, il s'agit de s'appuyer sur les liens existants entre les villes du bassin, et sur leur capacité à se connecter autour de projets concrets. Car l'objectif affiché est bien de « contribuer à promouvoir en Méditerranée méridionale et orientale, des modèles de développement local plus équilibrés et plus durables, notamment en s'efforçant (i) d'impliquer davantage les citoyens dans des processus de programmation et de mise en œuvre et (ii) d'encourager le partage et la diffusion d'expériences, plus particulièrement entre les Partenaires Méditerranéens eux-mêmes »⁸⁰. Et pour ce faire, il faut « Renforcer et élargir les réseaux des municipalités dans la région concernée et

⁷⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁷⁹ Entretien avec une ancienne chargée de mission au département des relations internationales de la mairie de Marseille (Marseille 1), Marseille, 07/03/2019.

⁸⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *MED-PACT. Programme de partenariat entre collectivités territoriales en Méditerranée. Lignes directrices à l'intention des demandeurs dans le cadre de l'appel à propositions 2006*, Bruxelles, 2006, p. 4.

accroître leurs moyens d'accès à une information et à des outils techniques et méthodologiques appropriés »⁸¹. Neuf projets sont ainsi financés entre 2006 et 2009, date de la clôture du programme. Ils sont portés cette fois principalement par des villes qui, à l'exception de Venise et Marseille, ne s'étaient jusqu'à présent pas encore impliquées dans des réseaux méditerranéens comme Medcités ou le groupe Euromed des Eurocités⁸².

Mais le programme Med'Pact, ancré dans les instruments financiers du Partenariat Euro-Méditerranéen, ne survivra pas au lancement d'un nouveau cadre de coopération entre l'Europe et ses voisins, la Politique Européenne de Voisinage (PEV) qui, dans la deuxième moitié des années 2000, va s'imposer comme le nouveau référentiel des relations euro-méditerranéennes. Une fois encore, la durée de vie du programme se révèle trop courte pour porter des projets à maturité et laisser la possibilité d'une capitalisation conséquente. A Rome, le directeur de l'agence de coopération municipale ECOMED constate ainsi : « Med'Pact was positive but with a really short life. Too short to do something that we can remember now »⁸³. Dans l'évaluation finale du programme commandée en 2010 par la Commission européenne, il est fait état d'une certaine satisfaction dans la conduite et la gestion des projets, qui en revanche ont souvent pêché par un manque de préparation et surtout d'analyse fine des situations locales⁸⁴. Dans la précipitation des réponses aux appels à projets, les villes européennes auraient parfois passé des accords avec des partenaires identifiés au dernier moment, trop peu structurés et sans capacités de décision. La structure profondément centralisée des pays partenaires aurait par ailleurs été sous-estimée, et l'évaluation regrette que les gouvernements centraux aient été trop systématiquement écartés des projets.

La politique européenne de voisinage ou la fin des ambitions régionales ?

L'émergence de la PEV, dont le chantier est officiellement lancé en 2003, va avoir un impact considérable sur le Partenariat Euro-Méditerranéen en général et sur l'implication des villes en particulier. La perspective de l'élargissement à dix nouveaux états membres – essentiellement à l'Est⁸⁵ – à l'horizon 2004 invite l'Union européenne à repenser ses relations avec ses contiguïtés géographiques. A travers la PEV, les européens entendent proposer à leurs voisins une forme de relations ambiguë qui mêle une intégration économique et politique privilégiée, fondée sur des

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Dunkerque (France), Venise (Italie), Sassuolo (Italie), l'association des municipalités d'Antalya Sud (Turquie), Komoloni (Grèce), Prato (Italie), Marseille (France), Bruxelles (Belgique), Catane (Italie).

⁸³ Entretien avec Franco La Torre, Paris-Rome, 17/12/2018.

⁸⁴ TRANSTEC, *Local authorities partnership in the Mediterranean programme (MED-PACT). Lessons learned and recommendations*, Bruxelles, 2010, pp. 15-22.

⁸⁵ Huit sont issus de l'ancien bloc communiste (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) et deux de Méditerranée (Chypre et Malte).

valeurs communes (démocratie, Etat de droit, libertés civiles...) mais sans pour autant aller jusqu'à l'adhésion dont la systématisation risquerait, selon eux, de diluer le projet politique communautaire⁸⁶. Au lendemain des attentats du 11 septembre, et face à des agendas migratoires et sécuritaires particulièrement prégnants en Europe, la PEV va de fait restructurer les relations euro-méditerranéennes autour de thématiques sécuritaires, autour d'un « récit de la menace » qui devient la grammaire principale des nouvelles relations entre l'Union et ses voisins, accentuée par les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005⁸⁷. Le Conseil européen, qui s'imposera comme l'acteur clef d'élaboration de la PEV, s'empare du sujet et affirme qu'il est « dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les Etats faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défailtantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes »⁸⁸. La PEV s'appuie sur des accords-cadres bilatéraux signés entre la Commission européenne et les Etats voisins, reléguant ainsi à l'arrière-plan le Partenariat Euro-Méditerranéen et son approche normative régionale : la Commission européenne pense désormais son « voisinage » de l'est et du sud comme un tout dans lequel elle entend coordonner la somme de ses coopérations bilatérales, au détriment d'une politique régionale à proprement parler⁸⁹. La PEV affiche une volonté de maintenir les fondamentaux normatifs au cœur du processus de Barcelone, en particulier la promotion de la démocratie, en établissant un principe de conditionnalités préalables à la signature d'accord. Un principe qui sera peu mobilisé en pratique, l'Union européenne s'accommodant souvent de réformes superficielles, conduisant à ce que certains analystes ont qualifié de « modernisation de l'autoritarisme »⁹⁰.

En 2004, le maire de Turin Sergio Chiamparino (Parti Démocrate) est élu président du groupe Euromed des Eurocities. Lors d'une réunion à Rome (30 novembre – 1^{er} décembre), son représentant, l'ancien député européen communiste Rinaldo Bontempi, affirme d'emblée, en présence de la commissaire européenne chargée des relations extérieures, que le réseau Euromed doit « être un protagoniste du débat sur la nouvelle politique de voisinage de l'UE, qui sera définie

⁸⁶ Julien JEANDESBOZ, « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Cultures et conflits*, 2007, n° 66, pp. 11-29.

⁸⁷ Alexandra GOUJON, « L'Europe élargie en quête d'identité », *Politique Européenne*, 2005, vol. 1, n° 15, pp. 137-163. Sur les impacts du 11 septembre en Méditerranée et le resserrement sécuritaire des relations régionales, voir aussi Richard YOUNGS, *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*, Lynne Rienner Publishers, 2006 ; Annette JÜNEMANN (dir.), *Euro-Mediterranean Relations After September 11*, Londres, Franck Cass Publishers, 2004.

⁸⁸ Javier SOLANA, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Document adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles, le 12 décembre 2003, 2003, URL complète en biblio. Cité dans Julien JEANDESBOZ, « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *op. cit.*, p. 19.

⁸⁹ Federica BICCHI, « The European Origins of Euro-Mediterranean Practices », *op. cit.*

⁹⁰ Roberto ALIBONI, *Promoting democracy in the Euro-Mediterranean Partnership. Which political strategy?*, Lisbonne, Working group 1, Third Year Report, Euromesco, 2004.

au cours des deux prochaines années et sur laquelle il est encore temps d'influer »⁹¹. L'enjeu est de taille car la mise en œuvre de la PEV, à l'horizon 2007, doit s'accompagner de nouveaux instruments financiers qui auront vocation à remplacer MEDA, qui avait notamment financé Med'Act. C'est ce qu'explique à Rome Jean-Marc Riegel, représentant de la Direction générale du développement et de la coopération de la Commission (*Europeaid*). S'il rappelle que des discussions sont en cours au niveau communautaire pour renforcer le principe de Med'Act dans le cadre des dernières années de MEDA (2005-2007) – discussions qui se concrétiseront avec le lancement de Med'Pact – il insiste sur le fait que la nouvelle politique de voisinage devra se doter de nouveaux instruments, sans préciser si des financements dédiés à la coopération décentralisée seront sanctuarisés ou non⁹². Cet enjeu devient central pour le groupe Euromed, qui se donne comme priorité dans son programme d'action de développer un plaidoyer pour faire entendre la voix des villes dans l'élaboration de la PEV et de ses instruments financiers⁹³. Mais le sujet semble échapper à ce réseau de villes et se tourner vers l'Est : Eurocités se dote dans les mois qui suivent d'un autre groupe de travail, dédié à la Politique européenne de voisinage, présidé par Varsovie.

Dans les séminaires d'Euromed qui suivent, par exemple à Barcelone (25 novembre 2005), à Fès (1-2 juin 2006) ou à Turin (9 novembre 2006), les discussions se concentrent désormais sur la publication puis la mise en œuvre des projets Med'Pact qui constitueront la dernière initiative réellement régionale de soutien à la coopération décentralisée en Méditerranée. L'autre sujet de débat concerne la création d'un forum permanent des autorités politiques locales et régionales méditerranéennes, porté notamment par des villes comme Marseille, Barcelone et Turin. Nous y revenons dans la section suivante. A la fin des années 2000, Eurocities envisage de faire payer une cotisation aux villes du Sud présentes dans Euromed, ce qui précipite la dissolution du groupe.

Après une quinzaine d'années d'expérimentations, d'hésitations et de rétropédalages, la mobilisation des villes dans les relations euro-méditerranéennes laisse un arrière-goût de rendez-vous manqué. Manqué parce que l'Union européenne, en plus d'avoir sans cesse bouleversé ses cadres de coopération régionale, n'a jamais défini de stratégie claire en matière urbaine et

⁹¹ EUROCITIES et VILLE DE TURIN, *Compte rendu de la réunion du groupe Euromed d'EUROCITIES. Rome, 30 novembre et 1er décembre 2004*, URL complète en biblio.

⁹² *Ibid.*, p. 3.

⁹³ Le 19 avril 2005, Eurocities organise à Bruxelles, au Parlement Européen, un événement à l'occasion duquel Catherine Parmentier (directrice générale d'Eurocités) et Rinaldo Bontempi présentent aux responsables communautaires un document de position concernant la révision du Partenariat Euro-Méditerranéen. Voir EUROCITIES, *EUROCITIES Statement on revising the Euro-Mediterranean Partnership*, 2005, URL complète en biblio.

territoriale. Au nom du principe de subsidiarité, elle a préféré confier cette tâche aux villes européennes et à leurs réseaux méditerranéens existants, qui lui réclament un rôle et un soutien dès les années 1990. Mais rares sont celles qui accordent à la Méditerranée une réelle priorité : même dans le cadre d'une telle politique régionale, l'enjeu majeur se situe avant tout en Europe et dans l'accès aux arènes communautaires. La transformation du gouvernement des villes « voisines » de l'Union européenne, dans une perspective de démocratisation – un terme employé par les acteurs comme synonyme d'acculturation aux modes de gouvernance locale européens – demeure certes un objectif essentiel. Il ne parvient cependant pas à s'étoffer ni à s'incarner dans des résultats probants sur le terrain. Les villes européennes, seules à avoir accès aux instances et fonds communautaires, y renforcent une position déjà centrale, marginalisant un peu plus les autres rives. La Méditerranée s'installe aux marges de l'Europe.

Les coopérations décentralisées demeurent éparpillées et ponctuelles, relevant plus souvent d'une logique « opportuniste » de réponse à appels à projets que, là encore, d'une réelle vision des enjeux urbains régionaux et d'une stratégie en la matière⁹⁴. Chaque ville tente, à sa manière et selon ses intérêts, de se glisser tant bien que mal dans les cadres communautaires et de développer ses propres réseaux. Conscientes de cette fragmentation, certaines villes vont chercher à structurer les mouvements municipaux régionaux en s'appuyant sur le processus d'unification des réseaux de villes mondiaux initiés au début des années 1990, qui culmineront en 2004 avec la création de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

2. Quelque part entre l'Europe et le monde. La délicate représentation de la Méditerranée dans l'unification des mouvements municipaux mondiaux

L'Europe creuse un sillon qui recompose profondément l'engagement des villes en Méditerranée. Mais celui-ci cohabite avec une autre lame de fond qui, dans les années 1990, reconfigure les mouvements municipaux transnationaux : le rapprochement des associations mondiales de villes – en particulier la FMCU, IULA et Metropolis – qui aboutit à leur fusion en 2004 au sein d'une organisation unifiée, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Ce projet est

⁹⁴ Nous rejoignons ici le constat dressé par Walid Bakhos dans sa thèse, lorsqu'il écrit : « Entre 1992 et 2009, près de deux décennies auront été nécessaires pour accoucher de 9 projets de coopération décentralisée sous MED-PACT, d'un budget total de 5 millions € avec un taux de réussite assez incertain (de l'aveu même des responsables), et la mobilisation d'un nombre important d'intervenants, agences en tous genre, institutions et expertises des deux côtés de la Méditerranée ». Voir WALID BAKHOS, *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*, *op. cit.*, p. 454.

porté essentiellement par des élus locaux qui entendent prendre part au système des Nations unies, peser dans les accords et les programmes multilatéraux, et y faire entendre la voix et les enjeux spécifiques des collectivités en promouvant une nouvelle catégorie internationale présentée comme universelle : l'autonomie locale démocratique. Ce concept s'impose comme une nouvelle norme, élément indispensable du nouvel impératif de « bonne gouvernance » désormais promu par les institutions internationales. A la fois institutionnel et normatif, il s'accompagne d'une relégation au second plan des approches partisans et techniques qui prédominaient jusque dans les années 1980.

Ce mouvement de fond impacte sensiblement les réseaux municipaux en Méditerranée, dont la FMCU constituait un centre névralgique. Au sein de CGLU, un groupe d'élus locaux principalement issus de Marseille, de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Barcelone, de Rome et de Turin, peine à imposer une Commission Méditerranée. Une fois sur pied, celle-ci concentre son plaidoyer sur un nouvel enjeu : l'obtention d'une représentation politique et institutionnelle des autorités locales au sein des grandes initiatives régionales, et en premier lieu dans les relations euro-méditerranéennes.

2.1. Le plaidoyer des villes pour une reconnaissance auprès des Nations unies, ou les « autorités locales démocratiques » comme éléments de la « bonne gouvernance »

Vingt ans après l'édition de Stockholm, la deuxième Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement se tient à Rio de Janeiro, en juin 1992. Plus connue sous le nom de « Sommet de la Terre », elle aboutit à l'adoption par l'ensemble des Etats membres de « l'Agenda 21 », un plan d'action pour le XXI^e siècle structuré autour de la notion émergente de développement durable⁹⁵. Nouveauté majeure dans un accord entre Etats, son chapitre 28 est consacré aux collectivités locales. Il leur reconnaît un rôle central dans la mise en œuvre du développement durable, car ce sont elles « qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable »⁹⁶. Les Etats invitent dans ce même chapitre les collectivités à mettre en place leurs propres agendas 21 à l'échelle locale, et acceptent de réfléchir à un possible soutien

⁹⁵ Olivier GODARD, « Le développement durable: paysage intellectuel », *Natures Sciences Sociétés*, 1994, vol. 2, n° 4, pp. 309-322.

⁹⁶ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* [Rapport], Nations Unies, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992.

aux principales associations municipales transnationales pour promouvoir et diffuser ces démarches.

Rio (1992) : La convergence des associations mondiales de villes

Cette reconnaissance est en partie le fruit d'un intense lobbying conjoint de ces mêmes associations. A Rio, les 14 et 15 janvier 1992, leurs représentants se réunissent pour tenter de préparer un front commun en perspective de la Conférence des Etats du mois de juin. On y retrouve entre autres la FMCU (représentée par son secrétaire général Hubert Lésire-Ogrel), IULA, Metropolis, l'Organisation des villes arabes, l'Association internationale des maires francophones... Jordi Borja y représente officiellement les réseaux Eurocités et Medcités, qu'il a activement contribué à créer et dont le maire de Barcelone Pasqual Maragall assure la présidence.

Ces nombreuses organisations, qui fonctionnaient jusqu'à présent en vase clos, voire en concurrence (voir encadré 4.3), y cosignent une déclaration politique commune, soumise aux Etats lors de la conférence de juin, et relatée dans la première *Newsletter* de Medcités⁹⁷. Prenant acte de la croissance de la population urbaine mondiale, elle invite les Etats à prendre en compte les dimensions urbaines des problèmes d'environnement et de développement, et à reconnaître l'importance des autorités locales face à ces nouveaux défis. Rappelant que « les autorités locales ou métropolitaines constituent le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens », il y est ainsi affirmé que « toute stratégie de développement viable implique l'accroissement de l'autonomie locale, de la démocratie locale et l'extension de la décentralisation »⁹⁸. Les associations signataires entendent ainsi promouvoir leur rôle, en réclamant « qu'un soutien soit donné aux réseaux de coopération internationale entre autorités locales, pour renforcer les partenariats rendant possible l'échange d'expertise sur les problèmes environnementaux et les solutions préconisées tant dans les villes et les pays de l'hémisphère sud que dans ceux de l'hémisphère nord »⁹⁹. Un plaidoyer qui n'est pas sans rappeler les nombreuses tentatives de la FMVJ, dès les années 1960, de faire reconnaître auprès des Nations unies ses jumelages-coopération comme vecteurs d'assistance technique dignes des financements internationaux. La nouveauté principale réside dans les dernières lignes de la déclaration, dans lesquelles les signataires appellent à structurer un rôle politique et institutionnel des réseaux de villes dans les arènes multilatérales, avec la « [mise] en place, auprès des Nations unies, [d'un] mécanisme dans lequel les associations de villes et les autorités locales seraient représentées et qui assurerait le suivi des déclarations de principe, de projets et des actions

⁹⁷ *Newsletter Medcités* n°0, 1992, pp. 7-8.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 8.

citées »¹⁰⁰. Le rôle revendiqué n'est plus celui d'expert dans les projets d'assistance technique, mais bien d'interlocuteur, voire même de partie prenante dans la production et de la mise en œuvre des accords internationaux.

Les Nations unies sont, rappelons-le, une instance composée par et pour les Etats. Ce sont eux qui en sont membres, y négocient, y prennent des engagements. Il existe déjà au début des années 1990 des mécanismes de consultation de certains acteurs non étatiques comme les entreprises ou les ONG. Les associations de villes étaient parfois consultées ponctuellement au sein du groupe des ONG. C'est pourquoi quatre des principales associations mondiales – La FMCU, IULA, Metropolis et le Sommet des grandes villes¹⁰¹ – créent le « G4 », une plateforme permanente de dialogue pour pérenniser leur rapprochement auprès de l'ONU et donner une pleine existence internationale aux autorités locales, qui deviendra « G4+ » en 1994¹⁰².

Cet enjeu – organiser la représentation politique et institutionnelle des autorités locales auprès des institutions internationales, Nation Unies en tête – va devenir prédominant dans les agendas des mouvements municipaux transnationaux dans les années 1990, en particulier au sein de la FMCU. Après Rio, cette dernière réalise en effet, sous la plume de son secrétaire général Hubert Lésire-Ogrel, qu'elle est désormais « une organisation mondiale parmi d'autres »¹⁰³. Elle traverse une période de remise en question, marquée notamment par l'abandon de sa revue *Cités Unies*, remplacée à partir d'octobre 1991 par une lettre d'information, plus légère et concentrée sur la vie de l'association. Pierre Mauroy, qui par sa stature et ses réseaux avait contribué à donner une certaine substance à la Fédération et à l'affirmer sur le plan international, lui fait ses adieux à la fin de l'année 1992 suite à son élection à la présidence de l'Internationale Socialiste. Le maire socialiste de Lisbonne, Jorge Sampaio, est élu pour lui succéder¹⁰⁴. Les priorités qu'il affiche s'inscrivent dans la continuité du projet politique élaboré sous son prédécesseur. La chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide n'apportent pas la paix et la démocratie tant espérées : il appelle ainsi la FMCU à poursuivre le débat sur les liens entre autonomie locale et démocratie, garants d'une « démocratie de base » face à des Etats qui tendent à se refermer sur eux-mêmes et à s'éloigner des citoyens¹⁰⁵.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Metropolis, réseau des grandes métropoles mondiales, est créé en 1985 à Montréal, sous l'impulsion du président du Conseil régional d'Ile de France, le gaulliste Michel Giraud. Il réunit alors Abidjan, Addis-Abeba, Barcelone, Buenos Aires, Le Caire, Colombo, Paris/Ile de France, Londres, Los Angeles, Mexico, Montréal, New York, Tokyo et Turin. Nous n'avons en revanche pas trouvé de traces concernant le « Sommet des grandes villes ».

¹⁰² Il s'ouvre alors à des réseaux régionaux comme l'Union des Villes Arabes, le Conseil des Communes et des Régions d'Europe, l'Union des Villes Africaines, Eurocities, et CityNet (réseau de villes du Sud-Est asiatique).

¹⁰³ *Newsletter de la FMCU*, 1993, n° 12, p. 2.

¹⁰⁴ Né en 1939 à Lisbonne, de formation juriste, Jorge Sampaio devient dans les années 1960 l'un des leaders du mouvement étudiant d'opposition au régime de Salazar. Au lendemain de la Révolution des Œillets, il cofonde le Parti Socialiste et entame une carrière politique qui le conduira à la tête de la mairie de Lisbonne (élu en 1989 puis en 1993), jusqu'à la victoire aux élections présidentielles en 1996 puis à nouveau en 2001.

¹⁰⁵ *Newsletter de la FMCU*, n° 9, p. 1.

Les coopérations techniques entre villes sont réaffirmées comme l'instrument essentiel de ce projet. Mais pour Sampaio, la clef du succès repose dans le rapprochement avec les différents mouvements municipaux transnationaux comme IULA ou le CCRE, en vue d'obtenir une représentation auprès des Nations unies¹⁰⁶. Un rapprochement auquel Pierre Mauroy avait déjà tenté d'œuvrer dès 1984 avec des premiers contacts à Montréal puis à Madrid qui resteront lettre morte¹⁰⁷.

Encadré 4.3. Des rivalités historiques entre la FMCU et IULA

Les premières tensions entre la FMCU et IULA émergent dès les années 1950 et 1960 dans le contexte de la Guerre froide et se cristallisent autour du positionnement par rapport à l'URSS : IULA, composée en majorité de membres anglo-saxons et scandinaves, s'oppose frontalement au principe fondateur des français, italiens et soviétiques de la FMVJ qui est de connecter les villes de l'Est et de l'Ouest par-delà le rideau de fer¹⁰⁸. Elle se refuse à tout « compromis » avec un système totalitaire. Mais au-delà de cette opposition politique, les deux organisations – de fait concurrentes sur le terrain de la coopération inter municipale – vont se livrer dans la seconde moitié du XXe siècle à une compétition acharnée. Dès 1961, le ministre de l'Intérieur sénégalais Valdiodio N'Diaye, dans une lettre qu'il adresse au président de IULA au nom de la FMVJ, s'indigne de voir cette organisation s'engager dans des jumelages en Afrique francophone sans chercher à s'intégrer dans les initiatives existantes de la FMVJ¹⁰⁹. L'entrée de cette dernière en Amérique latine dans les années 1980, un continent où IULA était déjà bien implantée, se révélera elle aussi particulièrement conflictuelle¹¹⁰.

Les lecteurs qui souhaitent se donner un aperçu de l'ampleur du fossé qui sépare ces deux organisations, des difficultés des négociations qui ont conduit à la création de CGLU, peuvent utilement consulter le recueil de témoignages réalisé à l'occasion du centenaire du mouvement municipal¹¹¹. Sans entrer dans le détail, nous retiendrons entre autres : les sensibilités politiques globales différentes, avec une FMCU « latine » orientée à gauche et une IULA « anglo-saxonne » plutôt centre-droit ; une implantation géographique partiellement concordante (IULA est bien implantée en Europe du Nord, Amérique du Nord, Amérique latine, en Asie du Sud-Est, en Afrique anglophone et en Turquie, quand la FMCU est présente essentiellement en Europe du Sud et de l'Est, Afrique francophone et Amérique latine) ; les différences de nature des membres (associations nationales de villes pour IULA, municipalités « individuelles » pour la FMCU)...

Ce chantier de rapprochement est activement promu dès l'origine par la mairie de Barcelone, qui jouit au début des années 1990 d'une position centrale dans les arènes municipales transnationales. Elle est parmi les animatrices actives de la FMCU, et également de IULA, deux institutions pourtant profondément concurrentes. Il était à l'époque rare d'être membre des deux associations. Rappelons également que la ville est tout particulièrement présente dans les réseaux

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰⁷ *Cités Unies*, n° 117, 1984.

¹⁰⁸ Antoine VION, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *op. cit.*

¹⁰⁹ Voir la retranscription de la lettre dans *Cités Unies*, n°23, 1961, p. 7.

¹¹⁰ Entretien avec Jean-Marie Tétart, Paris, 04/09/2017.

¹¹¹ CGLU, 1913-2013 : *Témoignages*, Barcelone, 2013.

européens : elle fait partie des membres fondateurs d'Eurocités à la fin des années 1980, puis Pasqual Maragall prend la présidence du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (1992-1997) et même du Comité des Régions (1996-1998). Elle utilise ainsi ses différents réseaux pour œuvrer à leur rapprochement avec un objectif clair : affirmer la puissance et le rayonnement de Barcelone sur la scène internationale et lui assurer une position centrale dans l'unification des mouvements municipaux. Jordi Borja, cheville ouvrière de ce chantier au début des années 1990, souligne ainsi :

« Quand j'ai commencé à m'occuper des questions internationales, j'ai vu des organisations comme la Fédération mondiale des Cités Unies, IULA, le Conseil des Communes et Régions d'Europe, etc. On est dans un moment historique qu'on appelle globalisation, toute cette fragmentation [...] n'est pas [cohérente]. Donc j'en ai parlé avec Maragall, je lui ai dit : « Ecoute, je pense qu'étant donné que Barcelone commence à avoir du prestige, et en plus ne fait pas peur – ce n'est pas une capitale d'Etat, ce n'est pas une ville énorme – peut-être que notre contribution pourrait [être d'] unifier toute cette mouvance [...] Donc ça a été une opération qui avait pour but, un peu égoïste, de faire de Barcelone une ville très connue au niveau international »¹¹²

Une opération qui, poursuivie après Maragall par son successeur Joan Clos, se transforme en succès diplomatique : Barcelone accueille en 2004 le secrétariat permanent de la CGLU nouvellement créée, à quelques pas de l'hôtel de ville.

Habitat II (1996) : les villes et la « bonne gouvernance »

Vingt après le sommet de Vancouver de 1976 se tient à Istanbul la deuxième conférence des Nations unies sur les Etablissements Humains, dite « Habitat II » (3-14 juin), accueillie par son maire Recep Tayyip Erdogan. Elle s'inscrit dans la continuité de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement (sommet de la Terre, 1992), qui a ouvert un cycle de rencontres internationales visant à opérationnaliser l'agenda du développement durable selon différents secteurs¹¹³. Les Etats membres viennent en Turquie négocier une déclaration politique qui doit renouveler l'engagement international en faveur du « logement convenable pour tous » et du « développement durable des établissements humains »¹¹⁴. Prenant acte de l'urbanisation galopante du monde¹¹⁵, la communauté internationale y reconnaît les villes comme un échelon essentiel dans la mise en œuvre du développement durable, en ce qu'elles concentrent les problèmes

¹¹² Entretien avec Jordi Borja, réalisé par Renaud Payre, Barcelone, 20/01/2008.

¹¹³ La conférence d'Istanbul suit en effet celles de Vienne sur les droits de l'Homme (1993), du Caire sur la population et le développement (1994), de Copenhague sur le développement social (1995) et de Pékin sur les femmes et le développement (1995).

¹¹⁴ *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains. Rapport de la conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II)* [Rapport], Nations Unies, A/CONF.165/14, 1996, p. 7.

¹¹⁵ En 1996, 45% de la population mondiale vit en ville (contre 38% en 1976 lors d'Habitat I), et les projections onusiennes annoncent un renforcement de cette tendance.

de pauvreté, de détérioration de l'environnement mais aussi les opportunités de croissance économique : le « bon gouvernement » de ces territoires apparaît ainsi comme l'objet central de la conférence et comme une condition nécessaire du développement durable¹¹⁶.

Les institutions internationales de développement, en particulier les Nations unies et la Banque mondiale, s'intéressent plus largement dans les années 1990 à la problématique de la « bonne gouvernance »¹¹⁷. Elle renvoie à la problématique de la « gouvernabilité » des « pays en développement », caractérisée par une prolifération d'acteurs qui débordent le seul Etat. La « bonne gouvernance », dans le discours des organisations internationales, s'appuie sur les notions de « transparence », de « participation », de « responsabilité », « efficacité », « équité », « décentralisation » ou encore de « primauté du droit ». Elle s'impose comme une condition nécessaire du développement durable et stimule l'émergence de nouveaux programmes qui entendent la promouvoir en dépassant les approches strictement « techniques » et sectorielles.

Dans ce contexte, le terme *governance* est appliqué aux enjeux urbains internationaux pour la première fois dans le Programme pour l'Habitat adopté à Istanbul¹¹⁸. Le rôle et la nature des autorités locales revêtent dès lors une importance particulière, et c'est sur ce point que les mouvements municipaux transnationaux vont naturellement axer leur plaidoyer. Le « G4+ » organise à Istanbul, quelques jours avant le sommet des Etats, une première Assemblée mondiale des villes et des autorités locales, les 30 et 31 mai, réunissant plus de cinq cents maires et élus locaux réclamant d'avoir voix au chapitre sur des sujets dont ils s'estiment des acteurs centraux¹¹⁹. L'offensive diplomatique fait son chemin, puisqu'au paragraphe 12 de la déclaration d'Istanbul, adoptée par les Etats membres, ceux-ci affirment :

« Considérant que les autorités locales sont nos partenaires les plus proches et qu'elles ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat, nous devons, compte tenu du cadre juridique de chaque pays, promouvoir la décentralisation au profit d'autorités locales démocratiques et chercher à renforcer leurs capacités financières et institutionnelles compte tenu de la situation du pays considéré, tout en veillant à ce qu'elles agissent de manière transparente, qu'elles respectent le principe de

¹¹⁶ Samuel RIPOLL, « La question urbaine au prisme des Nations unies. Retour sur la conférence « Habitat III » », *Revue internationale des études de développement*, 2017, vol. 4, n° 232, pp. 141-162 ; Michael LEAF et Ayse PAMUK, « Habitat II and the globalization of ideas », *Journal of Planning Education and Research*, 1997, vol. 17, n° 1, pp. 71-78.

¹¹⁷ Laëtitia ATLANI-DUAULT, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Armand Colin, 2009 ; Quentin DEFORGE, *La fabrique transnationale du politique. Une sociologie historique du champ réformateur de la gouvernance (1961-2019)*, Thèse pour le doctorat de sciences sociales, Université Paris Sciences et Lettres, 2019.

¹¹⁸ On le retrouve à trois reprises dans les paragraphes 45/a, 180/k, et 228/o. La traduction officielle française ne retient pas encore le terme « gouvernance » et lui préfère en 1996 celui de « gestion ».

¹¹⁹ Voir notamment le récit qu'en propose Jean-Pierre Elong Mbassi dans le bulletin *Villes en développement*, n°35, Mars 1997. Disponible sur <https://www.villes-developpement.org/villes-en-developpement-nd035-au-dela-distanbul-georges-cavaillier/>.

l'obligation redditionnelle et qu'elles soient sensibilisées aux besoins de la population »¹²⁰

Le vocabulaire utilisé (« compte tenu du cadre juridique de chaque pays ») cherche naturellement à temporiser et à rappeler que chaque Etat, comme il se doit aux Nations unies, reste seul maître à bord dans l'implémentation de réformes concrètes. Mais ceux-ci reconnaissent néanmoins, dans le principe, les « autorités locales démocratiques » comme une nouvelle catégorie onusienne, comme une nouvelle norme « universelle » à laquelle la communauté internationale est invitée à se convertir.

Les efforts de structuration des mouvements municipaux transnationaux sont également mentionnés quelques lignes plus loin dans la déclaration :

« Sur le plan local, l'action devra être orientée et stimulée par des programmes locaux fondés sur Action 21 [adopté à Rio en 1992], le Programme pour l'habitat [adopté à Istanbul] ou tout autre programme équivalent, et tirer parti de l'expérience de coopération mondiale engagée à Istanbul par l'Assemblée mondiale des villes et des autorités locales, sans préjudice des politiques, objectifs, priorités et programmes nationaux. »¹²¹

Cette étape apparaît comme une réelle victoire diplomatique, car nombre d'Etats n'entendent pas si facilement laisser les Nations unies s'engager sur des sujets comme la décentralisation et les relations avec les autorités locales, considérés comme relevant d'affaires politiques internes. Le français Daniel Biau, alors directeur de la coopération technique du Centre des Nations unies pour les établissements humains (CNUEH), l'institution chargée de coordonner la conférence Habitat II, se souvient en effet :

« Il y a de gros débats, de grosses tensions parmi les Etats membres [des Nations unies]. Certains sont très favorables aux collectivités locales, comme la France, et d'autres très défavorables comme les Etats-Unis ou la Chine, qui considèrent que les autorités locales sont leurs responsabilités nationales et ne sont pas une question internationale. J'étais souvent au centre de discussions très tendues. [...] Ensuite, il y a une autre question politique. Les autorités locales disent toujours qu'elles sont plus proches du citoyen, qu'elles reflètent mieux les aspirations locales, et les gouvernements centraux répondent qu'elles sont aussi les plus à même d'être corrompues, clientélistes... »¹²²

Mais les mouvements municipaux transnationaux peuvent compter sur l'appui d'organisations multilatérales de développement comme la Banque mondiale et surtout le CNUEH, pour qui la promotion de la décentralisation apparaît désormais comme un élément de progrès

¹²⁰ *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains. Rapport de la conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), op. cit.*, p. 9.

¹²¹ *Ibid.*, p. 10.

¹²² Entretien avec Daniel Biau, Paris-Nairobi, 26/04/2018.

politique qui s'inscrit dans le discours émergent de la « bonne gouvernance ». Daniel Biau explique bien la conception du CNUEH qui, derrière une présentation « technique » de la décentralisation, et donc acceptable par les Etats, promeut une vision politique du gouvernement des villes qui fait de l'autonomie locale une valeur positive :

« Nous, aux Nations unies, nous jouons sur l'ambiguïté. Nous faisons passer derrière un discours technique des idées politiques. C'est valable dans le domaine des droits de l'homme comme de la gouvernance urbaine. Nous nous prétendons toujours neutres, objectifs, indépendants... ce qui est vrai. Mais nous avons aussi un agenda politique. Je dis toujours que nous devons toujours être un pas en avant vis-à-vis des gouvernements. Nous ne devons pas être trop loin devant, pas trop innovant politiquement, mais on doit les tirer vers le progrès social et politique. [L'idée c'est] de comprendre où en sont les gouvernements, et d'essayer de pousser un petit peu plus vers l'avant, et donc en l'occurrence vers la décentralisation, en mettant en place des mécanismes de réflexion, des évaluations, etc., pour faire avancer dans ce qui nous semble la voie du progrès. Ça, c'est le rôle des Nations unies. On se prétend technique, on est technique, mais aussi politique. »¹²³

Les Nations unies, tout du moins leur agence « technique » dédiée aux questions urbaines, semblent donc prêtes à faire une place aux collectivités locales.

La création de Cités et gouvernements locaux unis (2004) : « voix unie et défenseur de l'autonomie locale démocratique »

Pour les mouvements municipaux transnationaux, au lendemain de la conférence Habitat II, les voyants sont au vert. Ils prolongent les efforts d'Istanbul en créant une instance formelle : la Coordination des associations mondiales de villes et d'autorités locales (CAMVAL), présidée dans un premier temps par Jaime Ravinet, maire de Santiago du Chili et président de IULA. Son secrétaire général, Jean-Pierre Elong Mbassi¹²⁴, s'installe en 1997 à Genève avec une petite équipe pour préparer les statuts et établir des relations institutionnelles avec les organisations internationales, en particulier le CNUEH. Ce mouvement de structuration est applaudi par nombre d'experts internationaux qui y voient une forme de démocratisation du système des Nations unies¹²⁵.

¹²³ Entretien avec Daniel Biau, Paris-Nairobi, 26/04/2018.

¹²⁴ Jean-Pierre Elong Mbassi commence sa carrière en France dans les années 1970, dans le giron du Secrétariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat (SMUH, voir le chapitre 1). Il part ensuite dans les années 1980 au Cameroun pour diriger l'un des premiers projets urbains financés par la Banque mondiale à Douala. De 1992 à 2006, il est secrétaire général du Programme de Développement Municipal en Afrique de l'Ouest, lancé conjointement par la Banque mondiale et la FMCU. En 2006, il devient secrétaire général de la section Afrique de CGLU.

¹²⁵ Voir notamment le numéro spécial consacré à Habitat II de la revue *The Urban Age* publiée par la Banque mondiale : *The Urban Age*, 1996, vol. 4, n° 2.

Des soubresauts agitent rapidement la CAMVAL. IULA fait sécession, entraînant avec son départ de premiers problèmes financiers. Le maire de Barcelone, le socialiste Joan Clos¹²⁶, président de Metropolis depuis 1998, prend finalement la co-présidence de la Coordination mondiale en 2000 avec le sénégalais Daby Diagne, député-maire de Louga et président de la FMCU depuis 1995. Ils reprennent les discussions avec IULA et avec Metropolis qui conduisent finalement à un projet de fusion de ces organisations. Cités et gouvernement locaux unis (CGLU) voit ainsi le jour à Paris en 2004, à l'occasion d'un sommet rassemblant près de 3000 représentants de gouvernements locaux. Bertrand Delanoë, maire socialiste de Paris, en devient le premier président. Le secrétariat permanent s'installe in fine *Carrer Avinyó*, en plein cœur de Barcelone, à deux cent mètres de l'hôtel de ville. Il a à sa tête Elizabeth Gateau, ancienne secrétaire générale du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (qui devient la section européenne de CGLU).

La création de CGLU impacte fortement la nature même des mouvements municipaux, et en particulier de la FMCU. De « simple » association de villes, mêlant plaidoyer politique (promotion de la paix et de la démocratie) et coopérations techniques, elle doit se préparer à s'intégrer à une organisation de représentation unique des collectivités locales auprès des instances internationales autour de la promotion d'une valeur clef : l'autonomie locale démocratique. Une transformation qui va tendre à marginaliser la coopération technique au profit du plaidoyer politique. Selon ses statuts, CGLU se donne ainsi pour mission de devenir « la voix unie et le défenseur de l'autonomie locale démocratique, défendant ses valeurs, objectifs et intérêts sur la scène internationale et par la coopération entre les gouvernements locaux »¹²⁷. Les articles 3 et 4, qui précisent respectivement les objectifs et le rôle qu'elle s'assigne, affichent en premier lieu les enjeux de représentation des collectivités locales au sein de la communauté internationale, et la défense de leurs positions dans les dynamiques multilatérales. Mais l'organisation se conçoit également comme « la source mondiale majeure d'information et de renseignement concernant le gouvernement local »¹²⁸, et compte renforcer pour ce faire la coopération décentralisée et les programmes internationaux à destination des gouvernements locaux. Les premières années de travail sont néanmoins consacrées principalement à des chantiers diplomatiques et institutionnels : signature d'un accord de coopération avec la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté puis avec ONU-Habitat sur la promotion de la décentralisation en 2004 ; obtention d'un rôle consultatif

¹²⁶ Né en 1949, Joan Clos i Matheu est médecin et épidémiologiste de formation. Après avoir rejoint le Parti Socialiste Catalan, il est élu au conseil municipal de Barcelone en 1983 et s'occupe des enjeux de santé publique. Il est réélu en 1983 et 1991 où il devient deuxième adjoint au maire, conseiller à l'organisation, à l'économie et aux Finances. En 1997, il remplace Pasqual Maragall, démissionnaire, comme maire de Barcelone. Il est réélu à ce poste en 1999 puis en 2003, mai démissionne en cours de mandat, en 2006 suite à sa nomination comme ministre de l'Industrie dans le gouvernement Zapatero.

¹²⁷ CGLU, *Statuts de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis*, 2004, URL complète en biblio, article 2 .

¹²⁸ *Ibid.*, article 3.

auprès des Nations unies en 2005 ; organisation de campagnes mondiales et de déclarations communes de maires comme par exemple l'Accord mondial des maires et des gouvernements locaux pour la protection du climat ou encore l'Agenda de La Haye sur la diplomatie des villes en 2007¹²⁹.

La dimension savante de CGLU s'organise principalement autour de la production d'un rapport périodique sur la décentralisation et la démocratie locale dans le monde, connu sous son acronyme anglais GOLD (*Governance and Local Democracy*), qui permet de mieux saisir la nature et les contours du projet politique de l'organisation. Cette initiative a pour objectif « [d'] analyser, sur une base périodique, les avancées et les éventuels reculs de la démocratie locale et de la décentralisation dans le monde, anticiper les évolutions possibles, analyser les obstacles rencontrés et les solutions pour y faire face »¹³⁰. Le maire de Paris, Bertrand Delanoë, président de CGLU, préface la première édition de 2008 en ces termes optimistes :

« De toute évidence, ce rapport montre qu'une révolution démocratique, silencieuse, est en cours partout dans le monde. Car, même si d'énormes progrès restent à accomplir, notamment dans les pays en conflit au Proche-Orient, en Asie ou en Afrique, la démocratie locale avance partout, jusqu'aux villages de la savane africaine, dans l'Altiplano d'Amérique latine ou les barangay des Philippines. »¹³¹

Cette « révolution démocratique silencieuse »¹³² est analysée continent par continent, avec l'aide des sections régionales de CGLU et de la supervision scientifique d'un groupement de recherche français, le GRALE¹³³. La « démocratie locale » est analysée principalement sous l'angle de la décentralisation et du transfert effectif de ressources techniques, humaines et financières vers les échelons locaux de gouvernement. Le ton général est volontiers politique et normatif. Le rapport aborde de front des questions sensibles comme les relations Etats-collectivités, et prend des positions tranchées. On y interroge l'élection au suffrage universel des maires, la reconnaissance des collectivités locales dans les constitutions nationales, leur droit à percevoir l'impôt... Dans la partie concernant le Moyen-Orient, on peut par exemple y lire l'existence d'une « tendance lourde qui, [...] à l'exception de la Turquie, va vers une confiscation progressive des compétences des municipalités au profit du pouvoir central. Dans certains cas, ce sont les compétences les plus

¹²⁹ Voir CGLU, *L'histoire en marche. 2004-2013*, Barcelone, 2013.

¹³⁰ Bureau exécutif de CGLU, juin 2005, cité dans CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis*, Barcelone, 2008, p. 17.

¹³¹ *Ibid.*, p. 9.

¹³² L'expression est probablement empruntée à un ouvrage publié par un ancien agent de la Banque mondiale qui a également participé comme consultant au rapport GOLD. Il s'agit de Tim CAMPBELL, *The quiet revolution. Decentralization and the rise of participation in Latin American cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2003. Cet ouvrage, étayant l'hypothèse d'une « montée » des collectivités locales et de leur renforcement comme phénomène structurant des démocratisations latino-américaines, reçut lors de sa sortie un certain écho dans les cénacles de la coopération urbaine.

¹³³ Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe.

élémentaires qui leur sont retirées (nettoyage des rues, entretien des égouts, santé publique...), le cas extrême étant celui de la Jordanie où treize types de compétences différentes ont été repris par l'Etat. Cela prend souvent la forme, sous prétexte d'améliorer l'efficacité du travail et de fournir de meilleurs services aux citoyens, d'une privatisation »¹³⁴.

Avec la création de CGLU, les mouvements municipaux transnationaux connaissent d'importantes mutations. L'enjeu de représentation institutionnelle et politique des autorités locales dans le système international s'accompagne d'un recentrement autour de valeurs « universelles » et normatives, avec comme mot d'ordre la promotion de « l'autorité locale démocratique ».

2.2. La Commission Méditerranée de Cités et gouvernements locaux unis

Comment ces profondes reconfigurations des associations mondiales de villes impactent-elles les mouvements municipaux en Méditerranée ? Ceux-ci étaient en effet largement structurés, depuis les années 1970, par la FMCU, qui privilégiait notamment une entrée technique selon des projets de protection de l'environnement. Cette équation, incarnée en particulier par le réseau Medcités, ne trouve plus sa place dans CGLU, qui se recentre autour d'un plaidoyer plus général auprès des institutions internationales. C'est ce qu'explique Mohamed Boussaroui, ancien responsable des programmes méditerranéens à la FMCU, qui rejoint CGLU dès 2004 :

« Du fait de cette unification en cours FMCU-IULA, les questions techniques ne devaient plus se traiter au niveau de l'organisation. [CGLU] devait être une voix unique, pour faire de *l'advocacy*, [pour] le renforcement de la voix des autorités locales. [...] C'était un peu le cheminement : plus on arrivait vers la création de CGLU, plus la participation de la FMCU baissait dans Medcités »¹³⁵

A la fin des années 1990, la FMCU se retire définitivement de l'animation de Medcités qui sera reprise, nous le verrons dans la section suivante, par la métropole de Barcelone. Mais la FMCU, puis CGLU, ne se désintéressent pas pour autant de la Méditerranée. L'engagement change de nature : il est désormais porté d'abord et avant tout par des élus locaux qui entendent se concentrer sur un plaidoyer politique et institutionnel auprès du Partenariat Euro-Méditerranéen. C'est ce que nous allons voir en étudiant la mise en place d'une Commission Méditerranée au sein de CGLU.

Genèse de la Commission Méditerranée

CGLU se structure autour d'un secrétariat mondial, installé à Barcelone, et de sections géographiques dont les secrétariats sont décentralisés : Afrique (Rabat, Maroc), Amérique latine

¹³⁴ CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis*, op. cit., p. 235.

¹³⁵ Entretien avec Mohamed Boussaroui, Barcelone, 13/04/2017.

(Brasilia, Brésil), Amérique du Nord (Ottawa, Canada), Asie Pacifique (Jakarta, Indonésie), Eurasie (Kazan, Russie), Europe (Bruxelles, Belgique), Moyen-Orient et Asie de l'Ouest (Istanbul, Turquie). La Méditerranée s'y retrouve donc écartelée entre trois sections. Des élus du bassin se mobilisent pour y remédier, frustrés de ne pouvoir retrouver leurs dynamiques régionales dans l'organisation mondiale, comme l'explique Mohamed Boussraoui :

« Pour CGLU, la répartition qui s'est faite était calquée sur le modèle ONU, avec des grands blocs régionaux. Mais il n'y avait pas de région Méditerranée. Certains élus... Je ne dirais pas qu'ils n'ont pas apprécié, mais ils ont mal vécu ce mouvement. Par la suite, en 2005, nous avons mis en place les commissions [thématiques]. Les élus qui étaient à l'époque très impliqués sur la méditerranée, notamment français et espagnols, et les gens du Sud aussi, ont voulu retrouver un espace au sein de CGLU »¹³⁶

Dès 2004, lors du congrès fondateur de CGLU à Paris, les maires de Marseille (Jean-Claude Gaudin), Rome (Walter Veltroni), Tunis (Abbès Mohsen), ainsi que le président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Michel Vauzelle) lancent l'idée d'une commission Méditerranée, dont le siège pourrait se situer à Marseille¹³⁷. La turinoise Mercedes Bresso¹³⁸, dernière présidente de la FMCU (2000-2004), milite également en faveur de ce projet. L'intervention française se révélera décisive : Jean-Claude Gaudin et Michel Vauzelle – pourtant de bords politiques opposés (Union pour un mouvement populaire pour le premier, Parti socialiste pour le second) – obtiennent conjointement sa création en 2005, et ce malgré des visions de la Méditerranée et de l'engagement méditerranéen bien différents. Le maire de Marseille développe un discours ambigu, modulable selon les communautés d'électeurs auxquelles il s'adresse. Relativement peu mobilisé personnellement, il confie l'essentiel de sa politique méditerranéenne à ses services techniques¹³⁹. Le président de la région développe quant à lui une conception de la Méditerranée comme « idéologie militante », qu'il promeut en particulier depuis son élection comme député en 1986, ardent défenseur d'une « politique méditerranéenne de la France », convaincu de la nécessité de promouvoir une unité culturelle méditerranéenne alternative au choc des civilisations et au capitalisme anglo-saxon¹⁴⁰. Il fait de ces questions une priorité politique lors de son accession à la présidence du Conseil régional PACA en 1998, qui restera essentiellement entre ses mains et celles de son cabinet.

¹³⁶ Entretien avec Mohamed Boussraoui, Barcelone, 13/04/2017.

¹³⁷ COMMISSION MEDITERRANEE DE CGLU, *Rapport d'activités 2006-2007 de la Commission Méditerranée*, 2007, p. 4.

¹³⁸ Membre du Parti Démocrate, elle est notamment présidente de la Province de Turin (1995-2004) puis présidente de la région Piémont (2005-2010).

¹³⁹ Sur Jean-Claude Gaudin et la Méditerranée, voir Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, op. cit., pp. 206 et suivantes.

¹⁴⁰ Sur Michel Vauzelle, voir Claire VISIER, « La Méditerranée, d'une idéologie militante à une vulgate consensuelle », *Sciences de la société*, 2005, n° 65, pp. 145-163.

Le secrétariat de la Commission Méditerranée s'installe à Marseille, avec l'aide de Cités Unies France¹⁴¹ et du ministère français des Affaires étrangères. Ce dernier apporte des cofinancements, avec la ville et la région, pour son fonctionnement, assuré quotidiennement par une équipe d'environ trois personnes. Une ancienne chargée de mission au département international de la mairie de Marseille se souvient de la difficulté à faire aboutir ce projet :

« [La commission Méditerranée] a été difficile à avoir. CGLU était organisée par plateformes géographiques : Europe, Afrique, etc... Et tout le monde voyait d'un très mauvais œil la création de cette section Méditerranée, car il y avait la crainte... En fait il y avait beaucoup d'activités au sein de la Méditerranée, et tout le monde craignait que la cellule Méditerranée affaiblisse les sections Afrique ou Europe... Nous avons eu beaucoup de mal à faire naître cette section. Et là-dessus la ville de Marseille était très engagée. Ça c'est un travail sur lequel nous avons beaucoup collaboré avec la région PACA. C'était d'ailleurs une des rares collaborations qu'on a réussi à faire entre la ville et la région. »¹⁴²

La commission Méditerranée dispose ainsi, au sein de CGLU, d'un statut un peu particulier. Elle n'est pas une section régionale, à la différence par exemple des sections Afrique ou Moyen-Orient qui sont les bras opérationnels de l'organisation sur le terrain et bénéficient d'un statut juridique formel. Elle prend place auprès de commissions thématiques informelles, comme par exemple celles sur la diplomatie des villes ou encore sur l'inclusion sociale, qui ont vocation à fédérer des élus volontaires sur une thématique stratégique afin d'irriguer l'ensemble des travaux et des plaidoyers de CGLU. Il en va de même pour la section Méditerranée, qui entend promouvoir systématiquement un « volet méditerranéen » au sein de l'organisation, comme l'explique son ancienne secrétaire générale Laurence Griette :

« On voulait verser une contribution méditerranéenne aux questions traitées plus largement par CGLU. [...]. Par exemple il y avait une commission « diplomatie des villes ». Donc à chaque fois il fallait leur apporter un volet méditerranéen. Sur d'autres questions comme la décentralisation, c'était intéressant de travailler sur les disparités dans les pays méditerranéens. »¹⁴³

La commission structure en ce sens un « observatoire de la gouvernance démocratique locale en Méditerranée ». Elle produit de courtes fiches-pays consacrées à l'analyse des processus de décentralisation en cours dans les pays arabes, aux conditions de participation de la société civiles aux politiques urbaines, etc.

¹⁴¹ Association regroupant les collectivités locales françaises engagées dans l'action internationale.

¹⁴² Entretien avec Clotilde Boutrolle, Paris-Quito, 31/01/2019.

¹⁴³ Entretien avec Laurence Griette, Marseille, 06/02/2020.

Pour une représentation formelle des élus locaux dans le Partenariat Euro-Méditerranéen

Mais la Commission Méditerranée de CGLU a aussi et surtout vocation à devenir un forum politique des élus locaux méditerranéens pour affirmer leur existence dans les dynamiques régionales, un forum « conçu comme un levier pour la reconnaissance des collectivités locales en tant qu'acteurs des relations internationales »¹⁴⁴. Plus précisément, il s'agit d'en faire des acteurs dans le Partenariat Euro-Méditerranéen, avec pour espoir de fédérer les multiples réseaux de collectivités locales qui officient dans la région et de leur offrir une tribune politique unique auprès des Etats et de l'Union européenne. En effet, les réseaux prolifèrent depuis les années 1990, différents groupes de villes, souvent en concurrence, tentent de s'imposer dans l'espace euro-méditerranéen et de mobiliser les fonds communautaires. Laurence Griette explique :

« Il y avait déjà des habitudes de discussions informelles [entre les élus locaux de la région], qui ont été structurées par la Commission Méditerranée, qui a été créée avec un seul objectif : mettre en place et faire vivre un forum des autorités locales et régionales. C'était justement pour essayer d'avoir cet espace partenarial qui n'était pas formalisé dans le Partenariat Euro-Méditerranéen. [...] La Commission Méditerranée avait quand même cette idée de rendre plus efficace la coopération décentralisée. Il y avait beaucoup de réseaux en Méditerranée, et certains avaient un sentiment de saupoudrage. L'idée était d'identifier et lancer des projets qui auraient pu avoir un effet levier plus conséquent. »¹⁴⁵

L'avenir du Partenariat Euro-Méditerranéen est ainsi au cœur du premier Forum des autorités régionales et locales méditerranéennes, organisé par la Commission Méditerranée de CGLU à Marseille en 2008. Initialement prévu en novembre, mois anniversaire des accords de Barcelone, il est avancé aux 22 et 23 juin afin de précéder la réunion intergouvernementale de lancement de l'Union pour la Méditerranée (UpM), prévue à Paris le 13 juillet 2008. Cette initiative, portée par le président Français Nicolas Sarkozy (2007-2012), propose de créer une nouvelle organisation internationale pour relancer des relations euro-méditerranéennes en déshérence. Nous reviendrons plus en détail sur ce projet dans la dernière partie de la thèse. En 2008, les contours de l'UpM, ses missions, sa gouvernance, sont encore bien flous. Mais les collectivités locales, rassemblées par la Commission Méditerranée, entendent faire savoir qu'elles veulent y prendre part.

On retrouve à Marseille environ 470 participants, dont la majorité sont des élus et techniciens municipaux européens. Près d'une centaine sont originaires de pays du sud et de l'est, et plus marginalement des Balkans. On retrouve également quelques représentants d'institutions de développement qui officient en Méditerranée comme la Banque mondiale, la Banque européenne

¹⁴⁴ COMMISSION MEDITERRANEE DE CGLU, *Rapport d'activités 2006-2007 de la Commission Méditerranée*, op. cit, p. 4.

¹⁴⁵ Entretien avec Laurence Griette, Marseille, 06/02/2020.

d'investissement, l'AFD... Le premier jour, qui précède l'ouverture officielle du forum, est consacré à des ateliers thématiques, dont l'organisation est confiée à différents réseaux méditerranéens. Medcités organise ainsi un atelier sur « l'approche territoriale du développement », co-animé par Joan Parpal (Barcelone) et Franco La Torre (Rome), consacré aux démarches de planification urbaine stratégique. Le Comité des Régions gère quant à lui l'atelier sur les enjeux culturels et de patrimoine, et le secrétariat mondial de CGLU anime la session « institutions internationales et financement ». Mais le moment phare du forum ne commence que le lendemain, avec la tenue de l'Assemblée des élus de la Méditerranée et de l'Europe. Les élus occupent cette fois l'essentiel des interventions à la tribune. Ils convergent autour d'une critique forte du Processus de Barcelone et de la politique européenne de voisinage, auxquels ils reprochent d'avoir acté une attention accrue à l'Est de l'Europe au détriment de la Méditerranée. Pour Michel Vauzelle, président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et vice-président de la Commission Méditerranée de CGLU :

« L'Europe s'est concentrée sur l'est, et nous savons que les pays ayant intégré récemment notre Union européenne ont besoin d'aide pour rejoindre le niveau économique permettant à leurs peuples de s'épanouir convenablement. Comment accepter dans ces conditions que l'on emploie à Bruxelles, concernant le Maghreb et l'orient de la Méditerranée, le terme de voisinage ? Nous ne sommes pas dans une relation de voisinage, mais bien dans une relation de communauté de destin. [...] Nous avons tout autant besoin d'eux qu'eux de nous, si nous voulons créer ce bloc de solidarité euro-méditerranéen pour faire face à la mondialisation. »¹⁴⁶

Selon le hongrois Istvan Serto-Radics, président de la commission « relations extérieures » du Comité des Régions, « après treize années d'existence, le Processus de Barcelone présente des résultats mitigés »¹⁴⁷. L'avis est partagé par les représentants marocains. Omar El Jazouli, maire de Marrakech et vice-président de la Commission Méditerranée, affirme ainsi : « En 1995, l'Europe a voulu marquer son intérêt pour le sud après avoir pris conscience que son avenir ne se jouait pas seulement au nord ou à l'est. Barcelone n'a pas obtenu les résultats escomptés, car dans le processus, tout venait du Nord. L'Europe décide, et les pays du Sud subissent ; le Nord aide le Sud »¹⁴⁸. Le président de la Région de Rabat-Salé, Abdelkebir Berkia, insiste lui sur le fait que « la coopération euro-méditerranéenne a manqué d'engagements concrets »¹⁴⁹.

¹⁴⁶ COMMISSION MEDITERRANEE DE CGLU, *Actes du Forum des autorités locales et régionales méditerranéennes. Marseille, 22-23 juin 2008*, 2008, p. 10.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 18.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 25.

A l'inverse, l'enthousiasme pour le projet d'Union pour la Méditerranée est réel. La représentante du ministère français des Affaires étrangères¹⁵⁰, lorsqu'elle en présente les grandes lignes, insiste sur « l'importance de la gouvernance locale pour le développement »¹⁵¹, un thème qui devrait être, selon elle, central dans la future organisation. Pour les élus locaux, l'enjeu principal est alors de faire accepter aux Etats l'idée d'une instance formelle de représentation des élus locaux en son sein. Ils s'accordent sur un projet de résolution qui sera remis aux gouvernements quelques jours plus tard lors du Sommet de Paris qui officialise la création de l'UpM. Ils y demandent « le renforcement du rôle des gouvernements territoriaux, en respectant l'autonomie locale et leur responsabilité dans la conception et la mise en œuvre des politiques territoriales, par le développement de politiques de décentralisation, de déconcentration, et de soutien à la démocratie locale dans les pays méditerranéens »¹⁵². Mais plus précisément, et c'est là le cœur du plaidoyer, ils affirment :

« Il est urgent de créer un système de représentation formel des collectivités territoriales, dans le partenariat euro-méditerranéen, afin de les associer à la conception et à la mise en œuvre des principales politiques, d'assurer un rôle croissant des gouvernements infra-étatiques dans la modernisation des politiques publiques au regard de leur proximité vis-à-vis des citoyens, et de s'appuyer davantage sur une gouvernance multi-niveau et des démarches territoriales de développement, que ce soit au niveau urbain, rural, ou régional. »¹⁵³.

Contrairement à la commission Euromed des Eurocités, il ne s'agit plus de « simplement » organiser un plaidoyer des villes pour obtenir des fonds de soutien à la coopération décentralisée. La demande est cette fois de nature institutionnelle : les collectivités locales souhaitent devenir des actrices à part entière des nouvelles relations euro-méditerranéennes en train de se dessiner. Mais le 13 juillet, lors du sommet de lancement de l'UpM, les élus locaux ne figurent pas sur la liste des invités. Jean-Claude Gaudin et Michel Vauzelle s'y rendent en qualité de parlementaires, et peuvent ainsi à ce titre soumettre la déclaration de Marseille.

3. Vers la marginalisation des réseaux techniques régionaux ? La reconversion technicienne et militante de Medcités

Le développement des relations euro-méditerranéennes et la fusion des associations mondiales de villes reconfigurent profondément la Méditerranée des villes. Les nouveaux

¹⁵⁰ Anne Gazeau-Secret, Directrice Générale de la Coopération et du Développement.

¹⁵¹ COMMISSION MEDITERRANEE DE CGLU, *Actes du Forum des autorités locales et régionales méditerranéennes. Marseille, 22-23 juin 2008, op. cit.*, p. 11.

¹⁵² *Ibid.*, p. 45.

¹⁵³ *Ibid.*

mouvements municipaux qui voient le jour s'appuient d'abord sur des autorités politiques locales qui, sur la base d'un plaidoyer politique, entendent prendre part aux relations régionales, et surtout exister auprès des instances communautaires. Ce revirement est radical, si l'on rappelle qu'à l'aube des années 1990, la Méditerranée des villes se structure sur la base de la rencontre entre des experts d'institutions internationales de développement, de réseaux de villes, et des élus et techniciens municipaux qui, au travers de la protection de l'environnement, entendent promouvoir des projets locaux concrets de renforcement des capacités municipales. Que deviennent dès lors ces réseaux dits « techniques » ?

Nous revenons dans cette section sur Medcités. Rappelons d'abord qu'il est créé en 1991 à l'initiative de la Banque mondiale dans le cadre du METAP, qui associe également le Programme des Nations unies pour le Développement, la Banque européenne d'investissement et la Commission européenne. Le réseau est à ses débuts animé par la Banque mondiale et la FMCU, et rassemble treize villes du bassin. Il a pour vocation d'identifier dans les villes du sud et de l'est des projets à financer, en mobilisant notamment l'expertise de Marseille et Barcelone. Nous montrons que malgré l'enthousiasme des débuts, les liens entre villes et institutions internationales vont commencer à se distendre dès le milieu des années 1990. Des dissensions se font jour entre les organisations internationales et les villes, mais aussi et surtout entre organisations internationales elles-mêmes, sous la forme de concurrences entre les différents bailleurs, d'approches parfois irréconciliables de l'assistance technique, et enfin d'une rupture avec l'Union européenne qui entend développer ses propres mécanismes de coopération au lendemain du Processus de Barcelone. D'autre part, la FMCU puis CGLU se recentrent autour d'un plaidoyer déployé par des autorités politiques locales qui marginalisent leur soutien aux réseaux techniques. A la fin des années 1990, les institutions internationales et la FMCU se retirent de Medcités, qui est désormais animé principalement depuis Barcelone et porté par des techniciens au passé militant.

3.1. L'espoir des réseaux, vecteurs de réforme de l'assistance technique en ville

Au début des années 1990, il existe au sein des organisations multilatérales de développement un véritable engouement pour les réseaux méditerranéens, et plus particulièrement pour le réseau de villes Medcités. Ceux-ci apparaissent comme un instrument possible pour sensibiliser et mobiliser les acteurs, et diffuser leurs approches de l'action publique urbaine. La turque Ayse Kudat, *Senior environmental sociologist* à la Banque mondiale et cheffe de projet au sein du METAP entre 1992 et 1998, responsable notamment de Medcités, se souvient :

« I think I spent more than half of my time on Medcities, because I thought that they had a political capacity to come to agreements, to exchange knowledge and practices to help the World Bank generate investments. [...] The same capacity to act was not available among the managers of natural parks or water agencies. I had great hopes that Medcities would be something that would continue forever even if they did not satisfy the World Bank desire to formulate investments. [...] First they had to get mentally together: Medcities did increase awareness about what was going on about the destruction of the Mediterranean. So, to me, investments or not, it was good that cities of the North and South get together. »¹⁵⁴

Au PNUD (Programme des Nations unies pour le Développement) aussi, la Méditerranée, la densité des réseaux – notamment municipaux – qui la traversent, apparaissent porteurs d’espoirs et de possibles réformes. Son représentant dans le METAP, qui travaillait jusqu’en 1995 sur un programme régional similaire en Asie Centrale, affirme ainsi :

« It was a breeze in a way, because [the Mediterranean] was a much more conducive environment where the ground was right for actions. We were not starting from that same point in the Aral Sea and Central Asia, where the trust building took a very long time. The political willingness to cooperate was not there. Local governments were least empowered, they were just waiting for directions from central governments. In the Mediterranean, we found that there was political willingness, there was a great deal of shared history and culture, and a great number of networks. The networks were I think kind of the key element of that entire strategy. [...] I had this great appreciation of civil society as an agent of change and municipalities, by extension, were also much closer to the people. »¹⁵⁵

Dans un guide de « bonnes pratiques » du renforcement de capacités environnementales, rédigé par les agents du bureau des pays arabes du PNUD, on peut lire : « One of the most successful capacity building initiatives is the development and support of thematic networks that link professionals in various fields. These offer a system of information exchange and expert assistance among individuals and institutions with similar goals and activities. This encourages collaboration between countries and institutions and helps promote exchange of knowledge and action on the ground »¹⁵⁶.

Les réseaux transnationaux de municipalités pourraient donc s’avérer de réels relais pour disséminer des réformes de l’action publique à l’échelle régionale, pour favoriser une approche des politiques publiques impossible à faire passer directement auprès des Etats centraux. Au début des années 1990, cet enthousiasme dépasse le seul niveau régional méditerranéen. Il s’inscrit dans un débat plus général porté par les organisations internationales – Banque mondiale en tête – sur l’évolution de leurs interventions urbaines au lendemain du sommet de la Terre, et sur la place

¹⁵⁴ Entretien avec Ayse Kudat, Paris-Washington, 25/07/2017.

¹⁵⁵ Entretien avec un représentant du PNUD au sein du METAP (PNUD 1), par visioconférence, 23/10/2018.

¹⁵⁶ PNUD, *Capacity building for environmental management. A best practice guide*, New York, 1999, p. 33.

spécifique des municipalités dans l'aide internationale. Du 19 au 21 septembre 1994, la vice-présidence de la Banque mondiale pour le « développement écologiquement durable » (*Environmentally sustainable development*), dirigée par Ismail Serageldin, organise la deuxième *Annual World Bank conference on Environmentally sustainable development* à Washington. Intitulée « The human face of the urban environment », elle est co-organisée par K.C. Sivaramakrishnan, *senior adviser* au département transport, eau et développement urbain et par Michael Cohen, ancien directeur de ce même département et désormais conseiller d'Ismail Serageldin. Dans les actes de la conférence, les organisateurs expriment clairement leur objectif : « While the major contribution of the 1992 United Nations Conference on Environment and Development, or UNCED (Rio Earth Summit) was to raise consciousness on environmental issues, it did not provide needed attention to the urgent problems facing people living in urban environments »¹⁵⁷. En effet, Ismail Serageldin rappelle qu'en matière d'environnement, l'attention internationale s'est concentrée, depuis la première Conférence de Stockholm en 1972, sur les *Green Agendas* (déforestation, biodiversité, changement climatique...) au détriment du *Brown Agenda*, qui regroupe les enjeux de pollution de l'air, de déchets, d'assainissement¹⁵⁸... Pour la Banque mondiale, engagée depuis les années 1980 dans un vaste chantier de rénovation de ses interventions en ville autour de la notion de gestion urbaine, il faut donc donner un visage urbain au nouvel agenda international du développement issu du sommet de la Terre, et préparer une position à défendre lors de la Conférence Habitat II.

Pendant les trois jours de conférence, près de soixante-dix intervenants se succèdent. On y retrouve des représentants de haut-niveau des organisations internationales, des ministres de l'environnement¹⁵⁹, des universitaires et directeurs de *think tanks*, des parlementaires. On y retrouve également une poignée de maires, cinq pour être précis, invités à l'occasion d'une *Mayor's Roundtable* animée par Michael Cohen. Trois d'entre eux sont d'éminents représentants des réseaux méditerranéens : Robert Vigouroux (Marseille), Pasqual Maragall (Barcelone) et Francesco Rutelli (Rome), accompagnés de Jaime Ravinet (Santiago du Chili) et Rachel Chatterjee (Hyderabad). Les trois jours de séminaire voient se succéder des interventions qui portent sur les principaux concepts – comment rendre une ville durable (*sustainable city*), quels sont les liens entre pauvreté et détérioration de l'environnement urbain, comment développer une gouvernance environnementale urbaine... – et la manière de les intégrer dans la coopération internationale. De nombreuses « leçons de l'expérience » de projets accompagnés par différents bailleurs multilatéraux sont ainsi

¹⁵⁷ Ismail SERAGELDIN, Michael COHEN et SIVARAMAKRISHNAN (dir.), *The human face of the urban environment*, Washington D.C., The World Bank, 1995, p. vii.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁵⁹ Abdoulaye Bathily (Sénégal, Ligue Démocratique (gauche)), Henrique Brandão Cavalcanti (Brésil, parti travailliste), Klaus Töpfer (Allemagne, Union Chrétienne Démocrate).

présentées, par exemple sur le contrôle de la pollution de l'air à Mexico et à Katowice, la gestion des déchets par des communautés pauvres en Inde ou encore les liens entre santé et environnement urbain à Accra et Sao Paulo.

Dans ces « leçons de l'expérience » figure aussi une session dédiée aux réseaux municipaux transnationaux, intitulée « Supporting municipal initiatives: Regional networks ». L'accompagnement de ces derniers, expérimentation récente à la Banque mondiale, fait ainsi l'objet d'un premier bilan. Nous allons voir que derrière l'objet « réseau » se cache un débat plus général sur la nature de la coopération internationale et sur la manière d'aborder la question de l'expertise et de l'assistance technique en matière urbaine. La session est présidée par Peter Kimm, directeur de programmes urbains à la *U.S. Agency for International Development* (USAID), et fait intervenir Ayse Kudat au titre de « coordinatrice de Medcités », Piotr Krzyzanowski (Banque mondiale, coordonnateur du *Baltic cities network*¹⁶⁰), David Williams (Banque mondiale, coordonnateur du *Metropolitan Environmental Improvement Programme* (MEIP)¹⁶¹), Pablo Trivelli (CNUEH, coordinateur régional Amérique latine du Programme de Gestion urbaine (PGU)), Jochen Eigen (CNUEH, *Sustainable cities programme*).

Ayse Kudat, après avoir brièvement décrit l'impact de la croissance urbaine sur la dégradation environnementale du bassin méditerranéen, rappelle que les questions institutionnelles, en particulier municipales, sont essentielles. Elle souligne l'intérêt d'un réseau régional de renforcement de capacités centré sur les stratégies urbaines, qui permet de suppléer aux déficiences institutionnelles et techniques des gouvernements locaux et de promouvoir des pratiques environnementales plus solides dans l'action publique¹⁶². Des problématiques communes ont pu être identifiées comme le manque de capacités institutionnelles municipales et l'absence de mandat clair en matière environnemental, le manque d'infrastructures de traitement des déchets solides ou encore la difficulté à faire face aux décharges sauvages sur le littoral. Les premiers audits réalisés par Medcités ont donné lieu selon elle à de réelles dynamiques que les municipalités sont en train de s'approprier : le maire de Tanger a annoncé la création d'une commission municipale de

¹⁶⁰ Réseau de 52 villes côtières de la mer Baltique, fondé en septembre 1991 à Gdansk, et comprenant l'ensemble des capitales concernées. Le principe organisationnel est assez proche de Medcités : la Banque mondiale soutient la vie quotidienne du réseau et finance des audits municipaux, en s'appuyant également sur des fonds de l'Union Européenne (LIFE).

¹⁶¹ Le MEIP est un programme de la Banque mondiale, soutenu financièrement par le PNUD, qui s'intéresse aux problèmes environnementaux dans les grandes métropoles asiatiques. Il se concentre autour de six villes : Bombay, Colombo, Katmandou, Beijing, Djakarta, Manille. La Banque mondiale finance le chef de projet (David Williams) et le PNUD finance certaines opérations (ateliers, études de cas...). Les gouvernements centraux des villes mobilisées sont étroitement associés dans la gouvernance du programme, chacun disposant d'un coordinateur national du MEIP pour gérer le projet et diffuser ses expériences dans le pays.

¹⁶² Ismail SERAGELDIN, Michael COHEN et K.C. SIVARAMAKRISHNAN (dir.), *The human face of the urban environment*, *op. cit.*, p. 213.

l'environnement ; la municipalité d'Oran prépare une « stratégie verte » avec des associations d'habitants et des entreprises ; Sousse prolonge l'audit par la conception d'un plan municipal d'environnement¹⁶³. Mais, et c'est là que le bât blesse, les liens de ces actions avec les opérations d'investissements des bailleurs internationaux restent ténus. Elle souligne en effet : « Although existing and planned investments address some of the priorities facing these cities, much remains for international support, particularly in addressing hotspots where immediate and multisectoral action is required »¹⁶⁴. Elle dresse ensuite une liste de prêts engagés par des banques multilatérales dans la région dans le secteur de l'environnement, mais pour lesquels aucuns liens concrets avec les activités de Medcités n'apparaissent au grand jour. La seule exception est la ville de Limassol, dont l'audit conduit grâce au réseau serait directement à l'origine d'un investissement de 18 M\$ dans les réseaux d'assainissement de la part... de la Banque européenne d'investissement (ce qui a probablement pu faire grincer certains responsables de la Banque mondiale qui voient de fait leurs efforts de soutien à Medcités profiter à leurs concurrents).

Cette session est l'occasion de débats intéressants avec le public autour des réseaux municipaux transnationaux. Les échanges se concentrent principalement sur la question de leur « efficacité » et des indicateurs de succès, posant de fait la question de leurs objectifs réels. Ils soulignent l'ambiguïté, la tension au sein de la communauté internationale entre une logique bancaire, qui entend mener des investissements matériels et constater des résultats tangibles, et une logique plus « molle » d'assistance technique qui, par le réseau, entend diffuser une nouvelle approche de l'action publique et de l'expertise environnementale. Certains participants souhaiteraient en effet pouvoir lier directement ces réseaux à des progrès mesurables dans le champ environnemental. Pour Jochen Eigen (PGU), leur objectif final est certes environnemental, mais il consiste aussi à faire émerger une capacité d'expertise locale et une nouvelle approche participative de l'action publique dans les villes des « pays en développement ». Il affirme en effet : « we also have to be conscious of whether we are on the right track, whether the project has a participatory approach to decision-making and facilitates stakeholder involvement – things that are indicators of success. It is essential to remember that the necessary expertise is in the cities of developing countries, not just in Washinton or London. The only alternative for mobilizing this expertise is through organization and networking »¹⁶⁵. Le rôle de lobbying politique des réseaux doit lui aussi être pris en compte, comme le rappelle Ayse Kudat au sujet des villes secondaires méditerranéennes : « Individually, the member towns of the MEDCITIES network do not have political power ; together they are powerful. Together they were able to draw attention to the need for a proactive

¹⁶³ *Ibid.*, p. 216.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 217.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 226.

environmental agenda »¹⁶⁶. Piotr Krzyzanowski souligne lui aussi que le *capacity building* est un processus de long terme, difficile à évaluer, et qui invite à prendre en compte les processus de coopération internationale, la capacité des municipalités à s'y intégrer, comme un élément à part entière. Il affirme : « For now, improvements can be seen in the growing capacity of these cities to better absorb financing, both internal and external, and to undertake complex projects. Perhaps at the end of the process, we will be able to measure improvement in the quality of the Baltic sea »¹⁶⁷.

3.2. La bataille des bailleurs

En Méditerranée, l'approche par les réseaux suscite néanmoins rapidement l'impatience de la Banque mondiale qui, sur le fond, espère pouvoir s'appuyer sur eux pour développer ses prêts dans le secteur environnemental. Il s'agit de mobiliser les experts des mairies européennes, Barcelone et Marseille en tête, pour diagnostiquer les problèmes au sud et à l'est du bassin et identifier les investissements idoines à faire financer par les bailleurs internationaux. Mais ces espoirs seront rapidement déçus, comme l'explique Ayse Kudat¹⁶⁸ :

« The World bank basically doesn't give grants or anything, they just want to finance concrete proposals for investments. But the networks, whether it is Medcities, or the network of water supply agencies... All of these sub-networks of the METAP, almost none of them produced concrete projects the bank could put money in. It was a lot of talks, and the northern cities were not really taking the initiative to put concrete proposals for the bank to finance. They had an interest in it, they could have done it, but they didn't. [...] Don't forget that in those days, North was the real problem for the Mediterranean! They were rich and could dirty it more! In those years we did not really realize that ruining the Mediterranean, sooner or later, was going to significantly reduce tourism incomes. And most of the cities around the basin make their real revenue from tourism. »¹⁶⁹

Les villes du « Nord » sont directement pointées du doigt, car non seulement ce sont celles qui polluent le plus, mais c'est aussi d'elles que la Banque espère la rédaction de cahiers des charges pour des investissements physiques qui se font attendre. A Washington, les cadres s'impatientent car la règle d'or du financement des savoirs (études, séminaires...) est d'aboutir à des prêts : le don ne saurait être utilisé de manière systématique. L'assistance technique, le renforcement de capacités, l'appropriation de l'expertise, ne constituent pas des fins en soi. Et les villes ne semblent pas vouloir jouer le jeu. Côté Barcelone, Joan Parnal, le secrétaire général de Medcités depuis 1996, considère

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 227. Peter Kimm insiste lui aussi sur cet enjeu dans son introduction lorsqu'il affirme : « These networks also provide a mechanism for negotiating with government entities to ensure the revenue transfers necessary to support service delivery ». Voir *Ibid.*, p. 207.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 228.

¹⁶⁸ Il existe alors un réseau de municipalités (Medcités), un réseau d'agences de l'eau et un réseau de parcs nationaux.

¹⁶⁹ Entretien avec Ayse Kudat, Paris-Washington, 25/07/2017.

ainsi : « Dans la Banque mondiale il y a des tensions entre la partie bancaire et la partie coopération. Ensuite, ils ont fait le constat que les municipalités n'étaient pas faciles à gérer. [...] On a commencé à avoir des problèmes quand on a vu que la Banque mondiale voulait tout contrôler »¹⁷⁰. Ces dernières entendent en effet mener leurs propres projets, et ne pas seulement intervenir comme « simples » expertes de la gestion urbaine dans les initiatives des banques multilatérales.

A ces tensions s'ajoutent des conflits entre les différentes organisations internationales engagées en Méditerranée, qui vont conduire à d'importantes reconfigurations dans la coopération régionale, en particulier sur les questions urbaines et sur l'animation des réseaux de villes. Le METAP, le premier programme d'assistance technique régional en Méditerranée, est à l'origine conçu par la Banque mondiale, en partenariat avec la BEI, la Commission européenne et le PNUD. Il constitue une tentative de coordination des activités d'assistance technique de ces différents bailleurs, sur la base d'un diagnostic commun : en matière d'environnement, les institutions et acteurs publics des rives sud et est sont encore trop « faibles » pour mettre en œuvre des stratégies intégrées et porter des projets ambitieux sur le terrain. Les activités internationales de sensibilisation aux politiques environnementales, de réflexion sur les transformations de l'action publique, pourraient être utilement mises en commun. Le METAP doit ainsi constituer une plateforme pour fixer des priorités thématiques et géographiques communes et coordonner l'intervention des institutions internationale en matière de renforcement institutionnel et de préparation de projets d'investissements physiques.

Cette plateforme commune, sans existence formelle ni contraignante, offre avant tout un espace de dialogue entre les bailleurs et avec les pays bénéficiaires¹⁷¹, un forum de mise en commun de l'information sur les actions respectives plus que de coopération au sein de programmes et de projets sur le terrain. En effet, le secrétariat est financé et géré par la Banque mondiale, mais chaque bailleur reste entièrement libre et indépendant sur le choix des projets qu'il entend développer lui-même. Le soutien au réseau Medcités, par exemple, est entièrement assuré par la Banque mondiale, qui associe ponctuellement les autres partenaires lors des réunions pour se coordonner. C'est ainsi qu'un représentant de la Commission européenne est présent lors de l'assemblée générale du réseau à Marseille, en 1993, pour évoquer les modalités d'accès aux financements Med-Urbs¹⁷².

Le METAP se révèle traversé de tensions concernant l'approche de l'assistance technique et de concurrences en matière de financement de projet qui minent sa vocation de coordination. La

¹⁷⁰ Entretien avec Joan Parpal, Barcelone, 12/04/2017.

¹⁷¹ Des « points focaux nationaux » sont ainsi désignés dans chaque pays, en général au sein du ministère de l'Environnement, et participent régulièrement à des séminaires régionaux pour faire le point sur les actions, sur leurs besoins et leurs attentes vis-à-vis du programme.

¹⁷² METAP, *Actes de l'Assemblée Générale du réseau Medcités. Marseille, 25-26 octobre 1993, op. cit.*

Banque mondiale et la BEI ont toutes deux un cœur de métier similaire : le développement de prêts pour financer des investissements matériels, souvent des infrastructures. La compétition est rude, comme l'explique l'ancien responsable du METAP à la Banque mondiale :

« Ceux qui ont eu le grand trésor, ce sont nos amis de la BEI. Ils ont commencé à financer beaucoup dans l'eau et l'assainissement. Et c'était grâce au METAP, ils ont financé beaucoup de projets en Turquie, au Maroc... C'est vraiment grâce au METAP que la BEI s'est lancée sur ces sujets. [...] Et surtout, ce qui était très intéressant, c'est que la BEI avait des taux d'intérêts vraiment très bas qui étaient subventionnés par l'Union européenne. C'est là où la compétition était très dure. Nous, quand on avait commencé, on avait prêté aux marocains à 6%, alors qu'eux, dans l'eau et l'assainissement, ils prêtent à 1%. »¹⁷³

Une évaluation du METAP pointera en 2006 le manque de coordination entre la Banque mondiale et la BEI comme l'une des principales faiblesses du programme¹⁷⁴. Le PNUD, autre acteur majeur du programme, a quant à lui une approche différente. Il ne s'agit pas d'une banque de développement, mais d'un programme des Nations unies centré sur le conseil aux gouvernements et sur l'accompagnement de réformes institutionnelles. Son entrée dans les questions de renforcement de capacités est ainsi bien différente, ancrée dans une perspective de réforme des institutions et de l'action publique comme fin en soi et non pas dans l'accompagnement de projets d'infrastructures. Le modus operandi est tout autre : il s'appuie sur de la subvention et non du prêt. Lorsque le PNUD renforce son engagement dans le METAP, en 1996, son représentant souligne alors bien les tensions qui ont vu le jour :

« It wasn't without a lot of criticism from the World Bank. We had a sort of philosophical difference in a way. [...] They had a more instrumental approach of capacity development. They wanted capacity building to be done by UNDP around the investments projects they were developing. We want you to do capacity building, but to make the projects come off the ground. UNDP had a different perspective on capacity building, as a broader issue, involving institutional capacities, enabling environment, and training as the key ingredients. It was in a broader sense, even beyond the investments projects. We needed a different understanding of the issues. [...] We want to strengthen the institutions, the networks. We see that as key drivers for the capacity development of the region. »¹⁷⁵

¹⁷³ Entretien avec Shérif Arif, Paris-Washington, 18/01/2019. Entre 1996 et 2001, la BEI développera au travers du METAP un portefeuille de 17 projets pour un investissement de près de 1.4 milliards d'euros, soit environ la moitié de ses prêts dans le secteur environnemental. Voir Deepa CHAKRAPANI, *An Independent Evaluation of the World Bank's Support of Regional Programs. Case Study of the Mediterranean Environmental Technical Assistance Program*, Washington D.C., The World Bank, Independent Evaluation Group Working Papers, 2006, p. 16.

¹⁷⁴ Deepa CHAKRAPANI, *An Independent Evaluation of the World Bank's Support of Regional Programs. Case Study of the Mediterranean Environmental Technical Assistance Program*, Washington D.C., The World Bank, Independent Evaluation Group Working Papers, 2006, p. 14.

¹⁷⁵ Entretien avec un représentant du PNUD au sein du METAP (PNUD 1), par visioconférence, 23/10/2018.

A partir de 1996, le PNUD reprend en main le soutien au réseau Medcités à la place de la Banque mondiale, qui, au sein du METAP, se retourne vers son activité traditionnelle de préparation de projets physiques. Mohamed Boussraoui (FMCU) et Joan Parpal (Barcelone) se rendent à New York au siège du PNUD pour envisager les modalités concrètes de coopération. Ce dernier décide ainsi de financer certaines activités générales du réseau, comme par exemple l'organisation de son assemblée générale à Silifke (Turquie), les 3 et 4 novembre 1996, ainsi que certaines actions locales qui rentrent dans son programme de travail, comme le soutien aux agendas 21 ou à des projets pilotes dans des « hot-spots » environnementaux en Méditerranée. Mais ce soutien ne durera qu'un temps et ne résistera pas aux crispations internes au METAP, en particulier avec l'Union européenne, qui verront le PNUD s'en retirer à partir de 2001.

Avec le lancement du processus de Barcelone en 1995, qui ouvre une phase de renouvellement et de renforcement substantiel des interventions de l'Union européenne en Méditerranée, le METAP doit se réformer et prendre en compte cette nouvelle donne. Après la phase I du programme (1990-1993) consacrée aux premières études et le début de l'opérationnalisation de la phase II (1993-1996), les bailleurs du programme entendent formaliser une nouvelle étape pour s'adapter au Partenariat Euro-Méditerranéen et, surtout, pour pouvoir bénéficier des fonds européens importants qui doivent en découler et abonder dans la région. C'est en tout cas l'espoir formulé, lors de nos entretiens, par la Banque mondiale et le PNUD, avec à la clef des dizaines de millions d'euros potentiels. Espoirs qui seront rapidement douchés, la Commission européenne préférant finalement développer ses propres canaux de financement. Le représentant du PNUD se souvient :

« The interest of the METAP partners was to have also the European Union (EU) joining. There was a great expectation at that time that the EU would join. I remember hearing about hundreds of millions that the EU would have to invest in the region. Unfortunately, in the three years I was engaged in METAP, the European Union did not really come in. It was a constant disappointment. [...] To be very frank, that was the issue. [...] It seems that the EU decided to go using its own mechanism for delivering assistance, rather than using METAP. They strengthened their own delegations in countries. »¹⁷⁶

Le message est clair : l'Union européenne ne compte pas intégrer sa politique Euro-Méditerranéenne dans une plateforme gérée par des institutions multilatérales de développement, invitant au contraire ces dernières à se conformer à ses propres cadres. Sa contribution au METAP s'effondre : de près de 6.5 millions d'euros entre 1992 et 1996, elle passe à seulement un million

¹⁷⁶ Entretien avec un représentant du PNUD au sein du METAP (PNUD 1), par visioconférence, 23/10/2018.

entre 1996 et 2001¹⁷⁷. En matière d'assistance technique, les espoirs de voir converger les politiques des institutions multilatérales de développement et les politiques euro-méditerranéennes s'évanouissent.

En dépit des hésitations de l'Union européenne, qui minent considérablement les ambitions initiales du METAP, la Banque mondiale, la BEI et le PNUD vont tenter de renforcer leur action conjointe en ouvrant un centre de coordination du programme au Caire (*Cairo Regional Facility*), espérant encore pouvoir ainsi mieux se coordonner et convaincre les Européens de revenir à la table des négociations. Ce centre rassemble à partir de 1997 les agents des trois institutions internationales mobilisés sur le METAP pour améliorer le partage d'information et faciliter la mise en œuvre de projets communs. Il s'organise autour d'une *Project preparation unit* – composée des agents de la Banque mondiale et de la BEI sur la préparation d'investissements – et d'une *Capacity building unit* pilotée par le PNUD. L'objectif est aussi de rapprocher la gestion du METAP, jusqu'à présent opérée depuis Washington, New York et Luxembourg, des pays bénéficiaires, pour répondre aux critiques de ces derniers qui se considéraient trop peu impliqués dans un programme dont les priorités et les programmes d'actions restaient décidés « en interne » par les bailleurs¹⁷⁸. Mais l'expérience du *Cairo Regional Facility* est un échec, de l'aveu même de l'ensemble de ses protagonistes. La coordination entre les bailleurs ne fonctionne pas, chacun préférant développer ses propres programmes, chacun voulant « planter son drapeau » lors de la signature des projets, selon les mots du représentant de la Banque mondiale. La fermeture du centre en 2001 entraîne la sortie du PNUD du METAP et la conception en conséquence d'une nouvelle phase du programme dans laquelle la Banque mondiale reprendra l'initiative. Dans une évaluation globale commandée par cette dernière, le soutien aux réseaux est considéré comme « non cost-effective » et se voit définitivement abandonné dès 2001¹⁷⁹.

3.3. Le devenir de Medcités : un réseau de techniciens municipaux militants

Dans la deuxième moitié des années 1990, les institutions internationales se retirent progressivement de l'animation de Medcités. Elles continueront en revanche à financer ponctuellement certaines actions. Dans le contexte de la fusion des associations mondiales de villes, la FMCU se réoriente elle aussi vers d'autres activités. Ce désengagement s'effectue en parallèle de l'affirmation de Barcelone au cœur des mouvements municipaux mondiaux et méditerranéens en

¹⁷⁷ Shérif ARIF, « METAP. 20 years of cooperation with the eastern and southern Mediterranean countries », *CMI Workshop On how to Achieve Mediterranean Integration [support de présentation]*, 18 janvier 2010.

¹⁷⁸ Deepa CHAKRAPANI, *An Independent Evaluation of the World Bank's Support of Regional Programs. Case Study of the Mediterranean Environmental Technical Assistance Program*, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 11.

particulier. Mohamed Boussraoui souligne en effet que « plus on arrivait vers la création de CGLU, plus la participation de la FMCU baissait dans Medcités, jusqu'à sa disparition, et en parallèle de la montée en puissance de Barcelone »¹⁸⁰. Joan Parpal, ancien directeur de l'environnement des services métropolitains, engagé dans Medcités depuis 1992, est ainsi élu secrétaire général du réseau lors de l'assemblée générale de Silifke en 1996. Suite au départ des institutions internationales et de la FMCU, il installe le secrétariat du réseau au sein de la métropole¹⁸¹ (présidée par Maragall), avec le soutien financier de la mairie de Barcelone. Par ailleurs la ville de Marseille, l'autre soutien actif de Medcités pendant le mandat Vigouroux, prend ses distances dès 1995 à l'arrivée d'un nouveau maire de droite, Jean-Claude Gaudin, farouche opposant de l'action internationale de son prédécesseur, qui décide de développer une action méditerranéenne selon ses propres chemins¹⁸².

A Barcelone, le réseau Medcités va devenir principalement une affaire de techniciens métropolitains et municipaux. Pasqual Maragall, qui s'était particulièrement impliqué dans la fondation du réseau et lui avait apporté un soutien politique, démissionne de la mairie en 1997 et cède sa place à son adjoint Joan Clos, dont l'engagement dans Medcités se restreindra à l'accueil de quelques réunions. Ce dernier, comme nous l'avons vu, est particulièrement engagé dans le processus de création de CGLU qui s'impose à Barcelone comme le chantier politique international principal, marginalisant de fait un réseau technique comme Medcités, de l'aveu même de Joan Parpal :

« La réalité, c'était que Barcelone avait une politique internationale très forte, mais qui était plus ciblée sur les grands axes des Nations unies, de la CGLU. En Méditerranée ils travaillaient un peu, ils venaient me voir quand ils voulaient des projets. [...] Tous les politiciens, à mesure qu'ils font leur mandat, qu'ils se consolident, ils cherchent à aller sur des choses internationales. Mais ils étaient plus intéressés par les grands trucs institutionnels et politiques, moins par les projets concrets de terrain que l'on menait. »¹⁸³

Mais ce retrait relatif des élus n'entraîne pas pour autant un essoufflement du réseau, qui se recentre autour de techniciens municipaux. Ceux-ci se révèlent néanmoins porteurs d'une vision

¹⁸⁰ Entretien avec Mohamed Boussraoui, Barcelone, 13/04/2017.

¹⁸¹ Jusqu'en 1987, la *Corporacio Metropolitana de Barcelona* (CMB) fonctionne sur la base d'un conseil métropolitain dominé par la commune de Barcelone et qui bénéficie d'importantes ressources économiques provenant des transferts des municipalités. Elle dispose de compétences directes en matière d'urbanisme, de transports et d'environnement. D'importantes tensions voient le jour entre la CMB et la Generalitat, dominée par les centristes, qui voit dans le renforcement métropolitain un potentiel contre-pouvoir. Au grand regret des élites barcelonaises, la Generalitat dissout le conseil métropolitain en 1987, reprend en interne les compétences de validation des plans d'urbanisme, et réorganise les anciens services métropolitains en deux entités techniques chargées d'apporter un appui et une expertise aux communes : l'une consacrée aux transports (EMT) et l'autre à l'environnement (EMA). Voir Emmanuel NEGRIER et Mariona TOMAS, « Temps, pouvoir, espace. La métropolisation de Barcelone », *Revue Française d'Administration Publique*, 2003, vol. 3, n° 107, pp. 357-368.

¹⁸² Les services techniques de la mairie continueront ponctuellement à collaborer avec Medcités, mais sans participer à l'animation globale du réseau.

¹⁸³ Entretien avec Joan Parpal, Barcelone, 03/10/2018.

politique de ville et du rôle des coopérations intermunicipales. Arrêtons-nous ici sur le cas de Joan Parpal, le secrétaire général du réseau entre 1996 et 2016. Ancien militant socialiste antifranquiste, mobilisé dans les négociations locales pour assurer la transition des équipes municipales entre 1975 et 1979, c'est un ingénieur qui reconnaît volontiers que sa « formation pendant la transition démocratique a été très forte. Barcelone a beaucoup évolué. [...] Je pense que Medcités, son succès, c'est aussi parce que Barcelone est un modèle de transformation dans beaucoup de domaines »¹⁸⁴. Un « modèle » qu'il s'agit donc de partager en Méditerranée. Celui-ci s'appuie sur un projet politique – transformer l'action publique urbaine des rives sud et est dans une perspective de participation et de démocratisation – sur la base de projets techniques concrets. Medcités développe ainsi par exemple un observatoire de l'environnement dans la communauté urbaine d'Al Fayhaa qui regroupe Tripoli (Liban) et deux communes périphériques. Pour Joan Parpal : « L'observatoire c'était selon nous un outil politique pour renforcer le rôle des municipalités. Il s'agissait de créer un organisme participatif avec les entrepreneurs, les associations, etc., pour parler de politique de développement et de politique de l'environnement »¹⁸⁵. Et Mohamed Boussraoui, alors responsable de la Méditerranée à la FMCU, d'insister : « C'est quoi cet observatoire ? On l'a conçu comme un outil technique entre les mains de l' élu, du politique. On dit au maire qu'on va essayer de monter un outil qui va vous donner une image de la situation environnementale de votre ville, voir où aller, tirer les sonnettes d'alarme, mais la décision, ce sera la vôtre. C'est là où se situe l'implication politique. C'est à lui de décider des choses, en s'appuyant sur l'outil »¹⁸⁶. La démocratisation de l'action publique urbaine ne doit pas tant provenir des textes législatifs, des réformes de décentralisation, que de projets techniques concrets et locaux, qui doivent insuffler une culture du débat et du dialogue autour d'enjeux comme l'environnement et l'aménagement, donner une capacité à une large palette d'acteurs publics et privés d'entrer en contact sur des projets de transformation de la ville.

S'il se découple en partie de la commande politique barcelonaise, Medcités n'en reste pas moins profondément ancré dans les réseaux d'experts municipaux de la capitale catalane, et en particulier ceux qui ont participé à la transformation de la ville dans les années 1980 et à la préparation des Jeux Olympiques. Il les mobilise de manière privilégiée dans ses projets en tant que consultants internationaux. C'est le cas par exemple du célèbre architecte Josep Acebillo¹⁸⁷, qui

¹⁸⁴ Entretien avec Joan Parpal, Barcelone, 03/10/2018.

¹⁸⁵ Entretien avec Joan Parpal, Barcelone, 03/10/2018.

¹⁸⁶ Entretien avec Mohamed Boussraoui, Barcelone, 13/04/2017.

¹⁸⁷ Diplômé en architecture de L'université Polytechnique de Catalogne en 1974, Josep Acebillo exerce en indépendant jusqu'en 1979, en particulier en collaboration avec l'agence d'Oriol Bohigas, autre figure emblématique de la transformation de Barcelone. De 1981 à 1987, Josep Acebillo est directeur des projets urbains à la mairie de Barcelone. Entre 1988 et 1994, il prend la tête de la société d'aménagement des équipements olympiques IMPUSA. Il occupera

intervient sur la réalisation du plan stratégique de Larnaka (Chypre) au début des années 2010. C'est aussi le cas d'anciens techniciens municipaux comme Alfons Segura (proche de Jordi Borja, employé au service international au début des années 1990) ou encore Josep Maria Pascual (employé au service du Plan Stratégique), qui, suite au succès des Jeux Olympiques, déploieront une carrière de consultants internationaux et interviendront sur de nombreux projets de planification stratégique développés par le réseau dès les années 1990 (Tétouan, Sfax, Sousse...). Nous reviendrons plus en détail sur ce point dans le chapitre suivant.

Au tournant des années 2000, le réseau Medcités semble ainsi prendre de plus en plus la forme d'une agence de coopération technique barcelonaise. Cette conversion provoque quelques crispations chez certains acteurs qui craignent de voir la place des élus remise en question, comme l'exprime cet agent de la FMCU :

« Medcités avait une entrée environnementale avec un angle politique. Après, on va vers les audits, vers du travail de terrain. Mais d'abord, il fallait construire un discours politique sur ce sujet-là et affirmer la voix des élus locaux. Il y a eu par moment des divergences avec Barcelone. Pour moi, à partir du moment où le discours politique est bâti, on peut aller facilement vers les actions locales. Barcelone avait l'entrée inverse. Pour eux c'était projet technique, projet technique ! [...] Moi ce sur quoi j'ai toujours insisté, c'est qu'il n'est pas question que dans un réseau, les techniciens prennent le pas sur les politiques. »¹⁸⁸

Mais les élus, engagés dans la dynamique de création de CGLU, se concentrent sur les enjeux de plaidoyer international et se détournent des réseaux techniques.

Si la prédominance de la capitale catalane s'affirme nettement, la gouvernance de Medcités, son animation, s'appuient encore sur une certaine collégialité. Le cas de la ville de Rome, particulièrement active, l'illustre bien. Nous avons déjà évoqué les premiers pas de Rome en Méditerranée, sous la houlette de son maire écologiste Francesco Rutelli. Cet engagement revêt également un important volet technique qui va s'appuyer pour l'essentiel sur Medcités, dont les maires de Rome assureront la présidence de 1999 à 2009. Rutelli crée en 1995 une nouvelle agence pour le développement urbain durable en Méditerranée, Ecomed, en parallèle d'un service des relations internationales à la mairie. L'agence a une double vocation : travailler à la fois sur la stratégie de développement durable de Rome, notamment son agenda 21, et sur le développement de coopérations techniques à l'échelle méditerranéenne. Elle voit le jour sous la forme d'une entreprise publique créée par deux sociétés municipales romaines de services urbains : AMA (*Azienda Municipale Ambiente*) qui gère les déchets et ACEA (*Azienda Comunale Energia e Ambiente*)

par la suite de nombreuses fonctions de haut niveau auprès de la municipalité en parallèle d'activités de consultance nationale et internationale.

¹⁸⁸ Entretien avec Mohamed Boussraoui, Barcelone, 13/04/2017.

chargée de la gestion de l'eau, des réseaux de chaleur et de l'électricité. Sa direction est confiée à Franco La Torre, un ancien militant communiste qui se révélera particulièrement actif dans les coopérations en Méditerranée en général et dans l'animation de Medcités en particulier. Nous proposons ici de retracer sa trajectoire militante et professionnelle.

Né en 1956, il est le fils du sicilien Pio La Torre (1927-1982), célèbre leader syndicaliste puis député communiste, assassiné par la mafia contre laquelle il luttait depuis les années 1960. Franco La Torre obtient un diplôme en histoire à l'université La Sapienza de Rome. Il milite au sein du parti communiste dès les années 1970 où il anime la radio du parti puis rejoint le siège dans les années 1980 dans le département de la presse et de la communication. Il quitte le parti en 1989 et commence une carrière dans la coopération internationale en devenant coordonnateur pour la région Méditerranée et Proche-Orient de la COCIS, une plateforme d'ONG italiennes intervenant dans le développement. Installé à Jérusalem, il est en particulier en charge du soutien aux associations et institutions palestiniennes, en plein cœur de la première intifada. Il est appelé en 1995 par l'équipe de Francesco Rutelli pour rejoindre l'agence Ecomed nouvellement créée. Il présente la raison d'être et les priorités de cette structure comme suit :

« [Promoting] sustainable urban development at home and around the Mediterranean. It was the idea of Mayor Rutelli to link everything. If you work here in Roma on issues such as sewage, waste management, water system, planning... you have to link this with the Mediterranean, especially the Mediterranean cities that are on the same path, with the same issues [...] An effective policy on sustainable urban development needs to take into consideration the other side of the sea. The idea is: if we are very good in managing the urban waste but if developing cities are not able to implement something similar, we are not solving the problem. »¹⁸⁹

L'agence offre ainsi un accompagnement technique à la municipalité romaine dans la conception de son Agenda 21 sur les dimensions de participation du public, animation des différents services de la mairie, conception d'un plan d'action... Elle est chargée également de développer des coopérations en Méditerranée, au-delà des quelques jumelages déjà existants. La conférence euro-méditerranéenne de 1995 sur les agendas 21 locaux, qu'elle organise, marque l'acte fondateur de cette nouvelle politique. L'agence Ecomed noue à cet effet de premiers liens avec le Plan d'Action en Méditerranée (PAM) et le PNUE, avec lesquels elle cosigne un rapport sur la production industrielle et la gestion des déchets en Méditerranée, remis aux participants de la conférence¹⁹⁰. A la différence de beaucoup de villes européennes, Ecomed se donne également pour but d'aller capitaliser sur les expériences des villes du sud et de l'est pour importer

¹⁸⁹ Entretien avec Franco La Torre, Paris-Rome, 26/11/2018.

¹⁹⁰ ECOMED, *Cleaner production in the Mediterranean*, Roma, UNEP, 1995.

d'éventuelles réussites à Rome, comme l'explique Franco La Torre au sujet d'une coopération avec Kairouan (Tunisie) :

« One of the first European Union funded project we participated in was on how we can manage the water treatment by using natural tools. Thanks to the contribution of the city of Kairouan we discovered that natural treatments with sponges and other flowers were possible to treat the water in Rome. Other example of such treatments were used in Italy but not at urban level. We implemented this solution in one neighborhood of Rome, and it's still there! »¹⁹¹

C'est également Franco La Torre qui représente Rome dans les réunions du groupe Euromed des Eurocités. Il parvient dans ce cadre à obtenir en 2004 un financement pour coordonner le volet « développement urbain durable » du projet pilote de l'Union européenne Med'Act. Il devient ainsi chef de projet d'un programme qui rassemble Bruxelles (Belgique), Bosra (Syrie), Mahdia et Sfax (Tunisie) autour de la thématique de la planification stratégique et la réalisation d'agendas 21 locaux¹⁹².

A Rome comme à Barcelone, la participation à des réseaux techniques comme Medcités, l'engagement sur le terrain méditerranéen dans des projets concrets, devient dans les années 2000 une affaire portée principalement par des techniciens municipaux. Dans les années 2000, le maire Walter Veltroni réoriente sa politique méditerranéenne autour du processus de paix au Proche-Orient, sur lequel il mobilisera ses services, dont Ecomed, comme l'explique Franco La Torre :

« We started in 2001 with a new mayor, Veltroni. His idea was to work on the rehabilitation, the restart of the peace project in the Middle East. The mayor took a special initiative called the "Office for peace" in Jerusalem. It was just the day after the second intifada and the collapse of the peace process between the Israelis and Palestinians. So meanwhile, the Mayor of Rome was organizing meetings between Palestinian and Israeli mayors under the prominent support of Shimon Peres and Yasser Arafat. In the meantime, Rome started a grassroot initiative. I was the leader. I was traveling four to five times in a year, working on the re-establishment of relation between organizations of local authorities from both side. Also with NGOs, grassroots organizations... It lasted from 2001 until 2008. »¹⁹³

A Rome comme à Barcelone, nous observons ainsi une forme de découplage entre d'un côté la coopération technique en Méditerranée, portée par des techniciens municipaux militants, incarnée par le réseau Medcités, et de l'autre l'engagement international des élus locaux, dont l'attention se tourne vers des enjeux institutionnels et géopolitiques.

¹⁹¹ Entretien avec Franco La Torre, Paris-Rome, 26/11/2018.

¹⁹² Les principales composantes du projet sont : l'introduction d'une nouvelle méthode de collecte des déchets dans la médina de Mahdia ; la formation des cadres municipaux de Bosra dans le domaine de la gestion des déchets ; le lancement d'un processus d'Agenda 21 à Sfax ; l'organisation de colloques internationaux à Bruxelles et Rome.

¹⁹³ Entretien avec Franco La Torre, Paris-Rome, 17/12/2018.

Conclusion

Les années 1990 et 2000 sont marquées par une profonde reconfiguration du monde municipal méditerranéen. Il se développe et s'élargit sensiblement dans le sillage des relations euro-méditerranéennes tout en se scindant selon deux lignes de crêtes majeures : entre l'Europe et son « voisinage » d'une part, et entre technique et politique de l'autre. L'Union européenne, en particulier au lendemain du Processus de Barcelone, ouvre une nouvelle page des relations régionales et s'impose comme un horizon majeur des circulations municipales. Des autorités politiques locales européennes – en particulier à Barcelone, Marseille, Rome, Bordeaux ou encore Turin – se hissent résolument au cœur des réseaux méditerranéens et définissent leurs agendas. Mais la Méditerranée se situe désormais aux marges de l'Europe qui reste, aux yeux des élus, la priorité de leur action internationale. L'accès à celle-ci, l'engagement dans ses politiques et dans ses financements, devient le projet principal. Les efforts de représentation des villes méditerranéennes s'inscrivent dans cette perspective. Ils s'appuient sur une volonté de participer à la démocratisation des pays du sud et de l'est, érigée en enjeu central des relations euro-méditerranéennes. L'acculturation des villes aux modes de gouvernance urbaine européens – standards implicites de démocratie locale – par des projets de coopération décentralisée en constitue le vecteur principal. Néanmoins ces espoirs s'essoufflent rapidement face aux attermoissements des politiques euro-méditerranéennes, qui jamais n'intègrent la ville comme une réelle priorité. En parallèle, le chantier de fusion des principales associations mondiales de villes, initié à Rio en 1992, marque un tournant dans la structure des mouvements municipaux qui impacte fortement la Méditerranée. La FMCU converge avec IULA et Metropolis vers un enjeu de représentation unifiée des autorités locales auprès du système des Nations unies, fondée sur la promotion de « l'autorité locale démocratique » comme valeur à caractère « universel », élément indispensable de la « bonne gouvernance » appelée de leurs vœux par les institutions internationales. Un noyau dur d'élus locaux – là encore marseillais, barcelonais, romains et turinois – se mobilise pour imposer au sein de la CGLU nouvellement créée une Commission Méditerranée, qui se donne pour objectif de constituer une représentation formelle des autorités locales auprès du Partenariat Euro-Méditerranéen.

Ces deux dynamiques – européenne et intermunicipale – contribuent à scinder les mouvements municipaux méditerranéens selon une ligne crête séparant technique et politique. Les autorités politiques locales se concentrent sur l'enjeu de leur représentation auprès de l'Union européenne. Les réflexions sur le « bon » gouvernement des villes méditerranéennes, qui prennent une tournure plus abstraite et normative, apparaissent au second rang : elles épousent désormais les contours du projet euro-méditerranéen de « démocratie par osmose ». La diffusion de la « bonne

gouvernance » locale (occidentale) doit mécaniquement contribuer à des transformations politiques dans des pays arabes « mal gouvernés ». La tâche concrète de moderniser le gouvernement des villes est confiée à des techniciens municipaux qui s'organisent dans des réseaux délaissés par les autorités politiques comme par les institutions internationales de développement. Il ne s'agit plus ici de participer aux relations euro-méditerranéennes, ni de les réformer, même si leurs financements seront fréquemment mobilisés.

Chapitre 5. Démocratiser la gouvernance urbaine. La diffusion transnationale des stratégies de villes

Le chapitre précédent témoigne d'une fragmentation du monde municipal méditerranéen, entre des autorités politiques locales, concentrées avant tout sur les scènes européennes, et des réseaux de techniciens municipaux militants soucieux de promouvoir des coopérations techniques autour du bassin. La marginalisation de ces derniers dans les arènes euro-méditerranéennes doit cependant être relativisée à la lumière de la place centrale qu'ils vont prendre dans les phénomènes plus larges de circulations de savoirs sur le gouvernement des villes, aux côtés d'institutions internationales de développement, en particulier dans la promotion d'un « nouveau » savoir emblématique, la planification urbaine stratégique, qui entend démocratiser la gouvernance des villes méditerranéennes.

« La planification stratégique, c'est un enjeu d'aller-retours. Elle est née à San Francisco, elle est arrivée au sud de l'Europe [...]. Nous avons exporté ces expériences de Barcelone, Bilbao, Saragosse, vers l'Amérique latine, et avec cette expérience, nous sommes retournés vers la Méditerranée, avec Tétouan et Sfax comme premières expériences. »¹

Ces paroles sont prononcées par Alfons Segura, un ancien agent de la mairie de Barcelone qui, au lendemain des Jeux Olympiques de 1992, devient consultant international spécialisé dans la planification urbaine stratégique. Elles posent d'emblée ce savoir comme un objet de circulations transnationales. La capitale catalane, qui développe son premier plan stratégique dès la fin des années 1980, s'engage avec le réseau Medcités, en 1996, dans une entreprise de diffusion de cette démarche en Méditerranée, avec le projet *Mediterranean Strategic Planning*, financé par l'Union européenne dans le cadre du Processus de Barcelone. A partir des années 2000, des démarches similaires voient le jour autour du bassin et mobilisent l'attention soutenue des réseaux techniques de villes méditerranéennes comme des institutions internationales de développement. Souvent accompagnées par ces dernières, notamment la Banque mondiale ou les Nations unies, elles prennent le nom de « Stratégies de villes » (*City development strategies (CDS)*). Comme nous le verrons, des colloques internationaux leur sont consacrés, des guides de « bonnes pratiques » sont rédigés, des « projets pilotes » voient le jour. En 2011, on en dénombre une quinzaine en Méditerranée²,

¹ Entretien avec Alfons Segura, Barcelone, 11/04/2017.

² Alexandrie (deux expériences), Amman, Al Fayhaa, El Jadida, Settat, Tétouan (deux expériences), Ramallah, Alep, Sfax (deux expériences), Tunis, Izmir.

accompagnées par différents acteurs internationaux comme la Banque mondiale, ONU-Habitat, Medcités, les villes de Rome et Barcelone, les agences de coopérations françaises et allemandes, etc³. Elles partagent le projet d'intervenir sur la gouvernance des villes ciblées.

En quoi consistent ces démarches ? Nous verrons qu'il existe certaines variations selon les acteurs qui s'en emparent. Elles ont cependant en commun de rassembler les acteurs d'une ville (municipalité, syndicats, entreprises, associations, professionnels...) dans la production d'un diagnostic et d'une vision de long terme du développement de la ville, avec comme espoir d'identifier des projets stratégiques qui fassent consensus (rénovation de tel ou tel quartier précaire, agrandissement de l'aéroport, développement d'un technopôle destiné à tel secteur stratégique, récupération du front de mer...). Dans un *policy paper* consacré à ce sujet, Cités et gouvernement locaux unis (CGLU) en propose une définition relativement englobante :

« Strategic planning helps decision makers select appropriate goals that steer towards that collective vision for the future, and is created through participation and partnership with citizens and stakeholders. Strategic planning differs from urban planning, and it complements other planning tools and usually results in a planning product such as a City Development Strategy. While land use planning, urban planning, comprehensive or integrated development planning are often legally binding instruments or laws, strategies are flexible tools for long-term orientation and enable revision and adaptation to changing circumstances. »⁴

Dans ce document, la Méditerranée et les premières expériences qui s'y sont déroulées occupent un chapitre à part entière. Les stratégies de villes apparaissent ainsi comme un nouveau champ de savoirs sur les villes de la région, comme l'outil emblématique qui devra permettre d'accompagner une réforme profonde de leur gouvernement. C'est à ce savoir et à ses circulations en Méditerranée que nous consacrons ce chapitre. D'où vient-il ? Qui sont les acteurs qui le promeuvent et entendent le diffuser ? Quel est son contenu, ou, dit autrement, quel projet politique véhicule-t-il ? Comment expliquer son succès dans les univers de la coopération en Méditerranée ?

L'émergence de la planification urbaine stratégique présente un visage fragmenté dans la littérature scientifique. Dès les années 1980, cet objet prend de l'importance dans la science politique française et suscite l'intérêt des pouvoirs publics. Dans le cadre d'une recherche accompagnée par le ministère de l'Équipement (Plan Urbain), les chercheurs Jean-Guy Padioleau (Ecole Supérieure de Commerce de Paris) et René Demesteere (ESSEC) ont montré comment la démarche de la planification stratégique, inventée aux États-Unis dans l'univers de la gestion

³ AJUNTAMENT DE BARCELONA, CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, BANQUE MONDIALE, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, AREA METROPOLITANA DE BARCELONA, MEDCITES, CITIES ALLIANCE et AECID, *Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée. Contexte, Enjeux et Perspectives*, op. cit.

⁴ CGLU, *Policy paper on urban strategic planning. Local leaders preparing for the future of our cities*, Barcelone, Cités et gouvernements locaux unis, 2010.

d'entreprise, a été appliquée dans des villes américaines au début des années 1980, par le truchement de consultants en management de l'université d'Harvard⁵. L'administration Reagan encourage sa diffusion auprès de villes en crise économique comme San Francisco ou Detroit : elle constitue une méthode permettant aux décideurs municipaux d'établir un dialogue avec les milieux économiques autour d'un diagnostic de la ville (utilisant régulièrement la célèbre matrice SWOT⁶ pour évaluer ses forces et faiblesses sur les marchés nationaux et internationaux) et d'identifier les actions stratégiques permettant de garantir un développement pérenne. Au-delà des préoccupations d'ordre purement spatial et de la gestion quotidienne des cités, ces villes se posent ainsi la question de leur place dans l'économie mondiale, et cherchent des politiques nouvelles pour se repositionner.

Des travaux de science politique ont proposé de resituer l'émergence de ces démarches stratégiques en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest dans le cadre conceptuel de la gouvernance, qui pose la question de l'évolution du gouvernement des espaces urbains face aux transformations du capitalisme et à la fragmentation des Etats⁷. Frappées par la désindustrialisation, notamment à partir des années 1980, les villes sont à la recherche de nouveaux modes de développement économique. Poussées par la décentralisation de l'Etat, mais aussi par la contraction des finances publiques, elles souhaitent se donner un rôle actif pour faire face à la mondialisation, créer des partenariats nouveaux avec les acteurs du territoire, et dépasser les modes de gouvernement « traditionnels » comme les schémas directeurs, la planification réglementaire. A ces notions se substituent désormais celles de « planification stratégique », de « projet de ville » qui érigent la cité comme un espace politique autonome, comme un lieu de confrontation et de coordination entre des acteurs multiples, publics et privés, dont l'Etat n'est plus le centre⁸. S'appuyant fréquemment sur des études de cas comparées, les travaux sur la gouvernance rendent ainsi compte de ces nouvelles formes de gouvernement des villes occidentales, en décrivent le contenu et les effets sur les sociétés urbaines. Sur la question plus spécifique des interventions urbaines, l'urbaniste Patsy Healey dresse le constat d'une tendance de la planification – toujours en Europe de l'Ouest et Amérique du Nord – à s'engager sur des dimensions plus stratégiques. La planification stratégique constitue selon elle une invitation faite aux décideurs et professionnels de

⁵ Jean-Guy PADIOLEAU et René DEMESTEERE, *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, Rapport au Plan Urbain, 1990 ; Jean-Guy PADIOLEAU et René DEMESTEERE, « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1991, vol. 51, n° 1, pp. 29-40.

⁶ La matrice SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) est à l'origine un outil de stratégie d'entreprise qui permet d'accompagner la phase de diagnostic pour identifier les forces de l'entreprise (points sur lesquels elle a un avantage sur ses concurrents), les faiblesses (points de désavantages), les opportunités (éléments externes à l'entreprise qu'elle pourrait exploiter à son avantage) et les menaces (éléments externes qui risquent de peser sur la compétitivité).

⁷ Voir notamment Patrick LE GALES, *European cities: social conflicts and governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; Neil BRENNER, *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁸ Gilles PINSON, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, op. cit.

la ville à lier le spatial à l'économique, au social, au politique et au culturel, s'inscrivant ainsi dans une tradition progressiste du *planning* occidental⁹. Les villes ne sont plus seulement des lieux, des espaces neutres à cartographier et dont les seules réglementations permettraient la régulation, mais des réseaux d'acteurs en interactions et en conflits, des nœuds qui relient des espaces à des desseins politiques, débordant le cadre spatial pour interroger ses relations avec des visions de la société et de l'économie. Mais ces cadres théoriques, qu'il s'agisse du *planning* ou de la gouvernance, ont été élaborés essentiellement à partir de cas ouest-européens ou nord-américains, souvent sans interroger les mécaniques concrètes de diffusion et de circulation des « nouvelles » pratiques sur lesquelles ils s'appuient. Ils s'imposent parfois tacitement comme des étalons à la lumière desquels étudier les autres villes, et appellent ainsi à une nécessaire extension géographique et conceptuelle pour qui souhaite interroger la diversité des expériences par-delà les lignes de fracture ville riche/ville pauvre, ville développée/ville en développement¹⁰.

Les recherches se font en effet plus rares dès lors que l'on s'écarte de ces espaces géographiques, par exemple sur des terrains africains, asiatiques ou latino-américains. Elles s'appuient en général sur la diffusion dans les années 2000 des *City development strategies* (CDS), promues par les organisations internationales (Banque mondiale, Nations unies, Cities Alliance) comme un nouvel outil d'intervention dans les « villes en développement ». La démarche, relativement simple dans son principe, est toujours la même : il s'agit de regrouper des acteurs publics et privés d'une ville dans la production d'un diagnostic et dans l'écriture d'une vision stratégique qui permette d'articuler les grands enjeux du territoire en termes économiques, sociaux et politiques. On trouve ainsi des travaux, à la frontière de la recherche scientifique et de l'expertise qui, interrogeant les conditions pratiques et méthodologiques des CDS, se proposent d'en évaluer l'efficacité et d'identifier des critères de réussite¹¹. À l'inverse, certains spécialistes d'études urbaines, dans une approche critique, ont affirmé que malgré un discours progressiste, les CDS, par leur tendance à orienter les villes vers des enjeux de compétitivité mondiale, de reconversion vers des secteurs à haute valeur ajoutée, recouvriraient une entreprise technocratique de diffusion d'un agenda

⁹ Patsy HEALEY, *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*, Londres, Routledge, 2007.

¹⁰ Jennifer ROBINSON, « The Spaces of Circulating Knowledge. City Strategies and Global Urban Governmentality », *op. cit.*

¹¹ Voir entre autres Florian STEINBERG, *Strategic Urban Planning in Latin America: Experiences of Building and Managing the Future*, Rotterdam, Institute for housing and urban development studies, 2002 ; Francos HALLA, « A SWOT analysis of strategic urban development planning: The case of Dar es Salaam city in Tanzania », *Habitat International*, 2007, vol. 31, pp. 130-142 ; Mostafa RASOOLIMANESH, Nurwati BADARULZAMAN et Mastura JAAFAR, « A review of city development strategies success factors », *Theoretical and empirical researches in urban management*, 2013, vol. 8, n° 3, pp. 62-78 ; Mostafa RASOOLIMANESH, Mastura JAAFAR et Nurwati BADARULZAMAN, « Investigating a framework to facilitate the implementation of city development strategy using balanced scorecard. », *Habitat International*, 2015, vol. 46, pp. 156-165.

néolibéral porté par les institutions multilatérales¹². La question est d'importance, nous y reviendrons. Ces travaux se circonscrivent néanmoins à une analyse du discours des organisations internationales, laissant ouvertes les questions relatives aux effets concrets des CDS mais aussi à l'origine et la nature des savoirs qui les composent.

Des pistes particulièrement stimulantes, ancrées notamment dans l'expérience sud-africaine, ont ouvert une relecture politique des CDS. Des chercheuses ont souhaité y prendre au sérieux l'émergence de stratégies de villes, accompagnées par les organisations internationales, qui ambitionnaient de construire une vision de la ville post-apartheid¹³. Elles ont montré comment ces démarches s'inscrivaient dans une volonté politique, dans les années 1990 et 2000, de faire de la ville un lieu de lutte contre les dégâts de l'apartheid – largement géré et implémenté à l'échelle locale – et de repenser son gouvernement dans une perspective de démocratisation¹⁴. Le CDS apparaît dans ces recherches comme une opportunité pour les acteurs urbains de penser la ville comme un tout – dans ses composantes économiques, sociales, culturelles, environnementales... – de se doter d'une vision, d'un projet politique. Il apparaît aussi comme une occasion de revisiter la théorie urbaine dans une perspective postcoloniale : en considérant la ville comme un tout, il offre la possibilité de remettre en question une hiérarchie inhérente aux recherches, qui dressent un fossé entre des villes « riches » du « Nord » – analysées au prisme de la *global city*, des connections réussies à l'économie mondiale – et des villes « pauvres » du « Sud », dans lesquelles les seuls phénomènes de pauvreté (secteur informel, quartiers précaires...) concentrent l'essentiel de l'attention selon une approche développementaliste¹⁵.

Une question essentielle demeure : celle de la présence d'acteurs internationaux, souvent au cœur voire à l'origine du processus. Jennifer Robinson et Susan Parnell suggèrent bien cette spécificité lorsqu'elles écrivent : « while the notion of progressive or developmental local

¹² Richard STREN, « Local Governance and Social Diversity in the Developing World: New Challenges for Globalising City-Regions », in Allen SCOTT (dir.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 193-213 ; Edgar PIETERSE, *City Futures: Confronting the Crisis of Urban Development*, Londres, Zed Books, 2008 (voir en particulier le chapitre 4) ; Christof PARNREITER, « Commentary: Toward the making of a transnational urban policy? », *Journal of Planning Education and Research*, 2011, vol. 31, n° 4, pp. 416-422.

¹³ Barbara LIPIETZ, « Building a vision for the post-apartheid city: what role for participation in Johannesburg's city development strategy? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 1, pp. 135-163 ; Susan PARNELL et Jenny ROBINSON, « Development and urban policy: Johannesburg's city development strategy », *Urban Studies*, 2006, vol. 43, n° 2, pp. 337-355 ; Jennifer ROBINSON, « Developing ordinary cities: city visioning processes in Durban and Johannesburg », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2008, vol. 40, pp. 74-87.

¹⁴ Les quartiers noirs, les plus pauvres, sont sous-desservis en services urbains, quand les quartiers riches refusent de payer plus d'impôts. Pendant la lutte contre l'apartheid, la ville était déjà au cœur des revendications, avec le slogan « One City, One Tax Base ». Voir entre autres Mark SWILLING et Laurence BOYA, « Local government in transition », in Patrick FITZGERALD, P. MCLENNAN et B. MUNSLOW (dir.), *Managing sustainable transition in South Africa*, Capetown, Oxford University Press, 1997, pp. 165-191.

¹⁵ Jennifer ROBINSON, « Developing ordinary cities: city visioning processes in Durban and Johannesburg », *op. cit.* Sur les liens entre gouvernance urbaine et pauvreté, voir par exemple Nick DEVAS (dir.), *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Londres, Earthscan, 2004.

government has not received much academic support, it does hold increasing sway in cities across the globe among a broad grouping of practitioners including politicians, officials and consultants. The Cities Alliance in particular has been instrumental in the dissemination of the view that local government can, in partnership with other local stakeholders, make a difference »¹⁶. À l'origine de la diffusion des stratégies de villes, il y aurait ainsi un « large groupe de praticiens » gravitant autour d'institutions internationales de développement¹⁷. Mais la composition de ce « groupe », ses intérêts, ses rapports aux savoirs, ses projets politiques, restent globalement à étudier.

Jennifer Robinson invite ainsi à replonger les stratégies de villes dans les espaces de circulation de savoirs qu'elles fabriquent, à interroger les relations de pouvoir qui s'y jouent, pour saisir les différents agendas en présence, et la place spécifique d'un agenda néolibéral¹⁸. C'est à ce chantier, envisagé par le prisme de l'espace méditerranéen, que nous nous attelons dans ce chapitre. Nous ne chercherons pas à établir les effets de la planification stratégique dans telle ou telle ville. Il s'agit plutôt de saisir comment et pourquoi celle-ci s'impose comme un savoir pratique digne d'intérêt dans certaines arènes de la coopération internationale méditerranéenne, et comment différents acteurs s'en emparent et en dessinent des canaux de diffusion transnationale. La planification urbaine stratégique apparaît comme un savoir porté par des mouvements réformateurs transnationaux composés d'agents municipaux et d'organisations internationales, de représentants de réseaux de villes, de consultants, que nous allons mettre à jour. Nous nous intéresserons à leurs trajectoires, à leurs luttes, jusqu'au sein de leurs propres organisations, pour tenter d'institutionnaliser les stratégies de villes comme pratique légitime, comme solution possible au « problème » de la « mauvaise gouvernance » en Méditerranée. Une solution qui entend prendre au sérieux les municipalités et leurs initiatives, en dépit d'une conviction largement répandue dans les mondes du développement selon laquelle elles souffriraient de déficiences structurelles – en termes politiques, institutionnels et techniques – dans une région parmi les plus centralisées et les plus autoritaires de la planète. Nous souhaitons également prendre de la distance avec le vocabulaire « traditionnel » des circulations, en évitant des termes simplificateurs comme émission/réception, export/import¹⁹. Comme le suggère Christof Parnreiter, la planification urbaine stratégique

¹⁶ Susan PARNELL et Jennifer ROBINSON, « Development and urban policy: Johannesburg's city development strategy », *op. cit.*, p. 340.

¹⁷ Ce constat a déjà été établi en Méditerranée. Dans le cas du Liban, par exemple, Rozana Darwich a souligné le rôle fondamental de l'Union européenne et des Nations Unies dans la diffusion de la planification stratégique auprès des municipalités. Voir Rozana DARWICH, « Strategic Spatial Planning in Lebanon: an International « Recipe ». The Case of the Union of Municipalities », *European Spatial Research and Policy*, 2018, vol. 25, n° 2, pp. 23-40. Même chose en Tunisie : voir Belghith DEROUICHE, *Les stratégies de développement de villes en Tunisie : entre continuités et ruptures des modes de faire l'urbain. Une analyse comparée de quatre stratégies d'avant et d'après « le printemps tunisien »*, Thèse pour le doctorat d'aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, 2018.

¹⁸ Jennifer ROBINSON, « The Spaces of Circulating Knowledge. City Strategies and Global Urban Governmentality », *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 23.

apparaît plutôt comme une politique urbaine transnationale à l'histoire multicentrique²⁰. Il serait illusoire de chercher un « point de départ » des stratégies de villes en Méditerranée, dans lequel on verrait se former un « modèle » prêt à l'emploi mis en mouvement par des acteurs désireux de le « répliquer » mécaniquement. Il existe plutôt une multiplicité de pôles dans lesquels, à un moment et dans un lieu donnés, l'idée de planification stratégique prend corps, devient l'objet d'attentions, d'expérimentations et de conflits, de productions de savoirs que certains acteurs vont chercher à diffuser, sans même s'entendre complètement sur le contenu de ce qu'ils souhaitent promouvoir. Des « modèles » ou « bonnes pratiques » vont certes émerger – Barcelone en premier lieu – mais ils s'inscrivent dans des dynamiques de savoirs plus globales, comme l'a déjà souligné Ananya Roy dans le cas des villes asiatiques²¹ : ils constituent des nœuds au sein de circuits transnationaux plus vastes qu'il importe de mettre à jour.

Nous identifions en Méditerranée trois pôles principaux de diffusion des stratégies de villes, autour desquels ce chapitre va s'organiser. Il s'agit tout d'abord de Barcelone et de sa expérience célèbre de planification stratégique, qu'elle a ensuite tenté de diffuser à travers le monde, et en Méditerranée au travers de Medcités. Ensuite nous nous intéressons à une réforme au sein des institutions internationales, la création de Cities Alliance, à l'initiative de la Banque mondiale et des Nations unies, qui institutionnalise le CDS comme outil central de la coopération urbaine et permet sa diffusion à l'échelle mondiale et méditerranéenne en particulier. Enfin, nous étudions la création d'une antenne de l'Institut de la Banque mondiale (*World Bank Institute*) à Marseille qui va faire de la ville, des CDS en particulier, le vecteur de son projet de réforme de la gouvernance en Méditerranée. Ces pôles, par les savoirs qu'ils produisent, les experts qu'ils font circuler, dessinent les contours d'un mouvement réformateur transnational qui fait de la planification urbaine stratégique l'élément central d'un projet de démocratisation des rives sud et est du bassin. Une démocratisation qui s'appuie sur une volonté de politiser les questions urbaines au niveau local : l'échelle de la ville, prise dans sa globalité, posée comme objet de débats, de savoirs et de projections, apparaît pertinente pour répondre à la « mauvaise gouvernance » des pays arabes, dénoncée par les institutions internationales et caractérisée par une extrême centralisation. Le mouvement réformateur se compose essentiellement d'experts – agents municipaux et d'institutions internationales – qui, s'appuyant souvent sur des expériences personnelles situées issues de leurs trajectoires (à Barcelone, en France, en Afrique du Sud...), entendent faire des stratégies de villes le vecteur central d'une critique de la planification spatiale « traditionnelle », présentée comme étatique, réglementaire et autoritaire. Cette critique des politiques urbaines

²⁰ Christof PARNREITER, « Commentary: Toward the making of a transnational urban policy? », *op. cit.*

²¹ Ananya ROY, « Conclusion. Postcolonial urbanism: Speed, hysteria, mass dreams », *op. cit.*

s'articule à un projet de réforme des politiques de développement, qui font de l'Etat l'acteur clef et le cadre ultime de leurs interventions.

1. La planification stratégique au cœur du « modèle » Barcelone

La planification urbaine stratégique constitue un élément central du « modèle » Barcelone qui s'érige dans les années 1990 comme une référence internationale en matière de transformation urbaine. Elaborée à partir de 1988, elle s'impose rapidement comme un objet privilégié des coopérations de la capitale catalane, comme l'instrument emblématique qui, ayant permis à la ville de fédérer les acteurs publics et privés autour d'un projet commun, peut désormais accompagner les cités du monde désireuses de s'en inspirer. Interroger ses circulations en Méditerranée invite donc nécessairement à questionner plus largement la formation d'un « modèle » Barcelone, la place qu'elle y occupe, et la manière dont elle se « détache » en une expérience à part entière, en une méthode digne d'être diffusée dans d'autres contextes.

L'existence d'un « modèle » Barcelone, matérialisé par de profondes mutations urbaines dans années 1980 et 1990, a fait couler beaucoup d'encre en science politique et en géographie. Intrigués par l'ampleur des transformations et par la notoriété acquise par la ville au lendemain des Jeux Olympiques de 1992, certains chercheurs souhaitent interroger les « ingrédients » de cette réussite urbaine, qui peuvent résider dans des dimensions formelles (en particulier la conception des espaces publics)²² ou dans la capacité à mobiliser des grands événements internationaux dans la régénération de la ville²³. La « spécificité » du cas barcelonais pose question : pour Francisco-Javier Monclus, il ne s'agit pas tant d'une expérience unique que d'une application originale de pratiques urbaines existant déjà ailleurs en Europe²⁴. Mais le « modèle » recouvre également une dimension politique, essentielle pour notre analyse. Tim Marshall, qui inscrit son étude dans le cadre des débats ouverts par Patsy Healey sur l'émergence du « strategic spatial planning », propose d'interroger les liens entre l'évolution des pratiques de planification urbaine et celle des modes de gouvernance²⁵. La capitale catalane se caractériserait ainsi essentiellement par « un modèle de social-démocratie « modernisé », et [par sa position de] leader dans ses tentatives de s'adapter aux pressions ou aux

²² Voir entre autres Peter ROWE, *The urban public spaces of Barcelona (1981-1987)*, Cambridge, Harvard University Press, 1991 ; Béatrice SOKOLOFF, *Barcelone ou comment refaire une ville*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1999.

²³ Tim MARSHALL, « City Entrepreneurialism in Barcelona in the 1980s and 1990s », *European Planning Studies*, 1996, vol. 4, n° 2, pp. 147-165.

²⁴ Francisco-Javier MONCLUS, « The Barcelona model: an original formula? From 'reconstruction' to strategic urban projects (1979-2004) », *Planning Perspectives*, 2003, vol. 18, n° 4, pp. 399-421.

²⁵ Tim MARSHALL, « Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model? », *International Planning Studies*, 2000, vol. 5, n° 3, pp. 299-319.

opportunités de la mondialisation »²⁶. Mariona Tomàs et Emmanuel Négrier insistent eux aussi sur l'épaisseur politique du « modèle », en identifiant quatre « ingrédients de base », à savoir « la reconquête d'un pouvoir municipal et autonome de type démocratique, où les socialistes sont hégémoniques ; un mouvement social qui émerge sur les ruines du franquisme, et dont sont issus une partie des experts qui prennent les rênes du nouveau modèle urbain [...] ; un secteur des affaires dont la légitimité politique est affaiblie, mais qui s'avère incontournable pour le développement métropolitain ; une stratégie d'internationalisation »²⁷.

Des analyses critiques ont également vu le jour, dénonçant les dérives néolibérales du « modèle » Barcelone : le discours hégémonique de « reconquête » de la ville, qui s'impose dans les années 1990, tend à passer sous silence les phénomènes de polarisation et d'exclusion²⁸. La planification stratégique apparaîtrait ainsi comme une technique de gouvernance économique propre à la majorité socialiste, qui aurait peu à peu marginalisé les préoccupations sociales, et dont les impacts matériels sur la ville resteraient à démontrer²⁹.

La posture que nous proposons ici est différente. Nous ne cherchons pas à identifier des « ingrédients » d'un « modèle » Barcelone, mais plutôt à interroger sa fabrication et ses circulations³⁰. Ce qui retient notre attention, c'est la manière dont cette expérience est relue et formulée, par des acteurs catalans et des institutions internationales, comme matière à production de savoirs sur le gouvernement des villes, dignes d'être étudiés et utilisés dans le contexte des « villes en développement », en particulier en Méditerranée. Dans les années 1980-1990, le « modèle » Barcelone est produit par des élites municipales, proches du parti socialiste au pouvoir, souvent issues de la lutte contre le franquisme, qui écrivent le récit d'une reconquête publique de la ville. Dit autrement, ce qu'ils théorisent et diffusent à l'international, c'est la manière dont ils ont fait de l'urbanisme le vecteur d'un nouveau projet politique. Différentes relectures coexistent : certains insistent sur sa dimension économique, d'autres sur sa dimension sociale, d'autres encore sur l'importance de la transition démocratique, mais chacun s'accorde sur un point : la réussite de

²⁶ *Ibid.*, p. 299. Traduction de l'auteur.

²⁷ Mariona TOMAS et Emmanuel NEGRIER, « Existe-t-il un modèle barcelonais ? Retour sur quarante années de politiques urbaines à Barcelone (1976-2016) », *op. cit.*

²⁸ Voir entre autres Mari Paz BALIBREA, « Urbanism, culture and the post-industrial city: Challenging the « Barcelona model » », *Journal of Spanish Cultural Studies*, 2001, vol. 2, n° 2, pp. 187-210 ; Horacio CAPEL, *Le modèle Barcelone*, Paris, Economica, 2009.

²⁹ Tim MARSHALL, « Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model? », *op. cit.*, pp. 306-309.

³⁰ Sara Gonzales a ouvert en ce sens des pistes intéressantes en interrogeant la manière dont les « modèles » Barcelone et Bilbao sont diffusés à l'international au travers du *policy tourism*, c'est-à-dire des voyages d'études brefs dans ces villes pour étudier leurs « réussites ». Elle a ainsi montré la pluralité des récits qui s'en dégagent sur ce qui fait « modèle » en fonction des publics qui s'en emparent, par exemple entre des nord-américains attirés par la conception d'espaces publics et des latino-américains plus intéressés par les enjeux de décentralisation et démocratisation. Voir Sara GONZALES, « Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism », *op. cit.*

Barcelone, incarnée par son plan stratégique, c'est la capacité à faire de la transformation de la ville un projet politique partagé par les principaux acteurs et institutions. Leur capacité à le diffuser s'appuie sur la notoriété acquise suite aux Jeux Olympiques, mais aussi et surtout sur une politique internationale volontariste de la municipalité engagée dans les années 1980.

1.1. Le « modèle » Barcelone, ou comment la ville devient un objet de savoirs pour les « villes en développement »

Barcelone connaît dans les années 1970 et surtout 1980 des transformations majeures, qui vont rapidement attirer l'attention de professionnels et de responsables politiques à l'étranger³¹. Mais c'est dans les années 1990, après l'organisation réussie des Jeux Olympiques, qu'elle prend le visage d'un véritable « modèle ». En France, la Direction générale de l'Urbanisme du ministère de l'Équipement organise en 1998 un séminaire international dédié au « modèle Barcelone »³². En 1999, le Royal Institute of British Architects (RIBA) décerne pour la première fois sa prestigieuse médaille d'or³³ non pas à un architecte, mais à la capitale catalane, autant pour ses apparats physiques que pour la qualité des responsables qui ont su piloter ce changement. Dans une dépêche de l'époque, on lit en effet :

« Riba says that the gold medal recognises both the physical attributes of this much admired seaboard city and the contribution made by some of the people who have driven it confidently forward over the past 20 years. It singles out for praise Narcis Serra, the first post-Franco mayor, Oriol Bohigas, the city's co-ordinator for urbanism (1980-84), Pasqual Maragall, mayor from 1982 to 1997, his successor, Joan Clos i Matheu and Jose Antonio Acebillo, in charge of infrastructure projects for Catalonia. »³⁴

Le cabinet de Tony Blair s'intéresse de près à cette expérience, et une *Urban Task Force* propose ainsi un plan de régénération de dix villes britanniques sur le modèle barcelonais³⁵. Dans les années 2000, on compte dans la capitale catalane, en moyenne, 319 visites annuelles de délégations étrangères (municipalités, universités, étudiants, professionnels...), principalement

³¹ Voir par exemple Guy HENRY et Ida HOUNKPATIN, *Barcelone ou le laboratoire urbain* [Rapport], Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer / Plan Urbain, 1989. Soulignons par ailleurs que, dans les sphères professionnelles de l'urbanisme, Barcelone jouit d'un prestige certain depuis le milieu du XIX^e siècle. L'ingénieur Ildefonso Cerdá trace l'extension de la ville – le quartier de *l'Eixample* (l'extension) – selon une méthode nouvelle qu'il théorise : alignement rationnel des blocs, rôle structurant des réseaux... Il s'impose ainsi comme une figure pionnière de l'urbanisme moderne, dont Barcelone devient un laboratoire et une vitrine. Voir Laurent COUDROY DE LILLE, « Ildefonso Cerdá. Connaissance et reconnaissance d'un urbaniste », *Histoire Urbaine*, 2000, vol. 1, n° 1, pp. 169-185.

³² Tim MARSHALL, « Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model? », *op. cit.*, p. 300.

³³ Parmi les anciens lauréats, on compte par exemple Le Corbusier, Frank Lloyd Wright, Norman Foster, Tadao Ando, Renzo Piano ou encore Oscar Niemeyer (lauréat 1998).

³⁴ Jonathan GLANCEY, « Barcelona beats world's greatest architects to award », *The Guardian*, 18 mars 1999.

³⁵ Mari Paz BALIBREA, « Urbanism, culture and the post-industrial city: Challenging the « Barcelona model » », *op. cit.*, p. 187.

européennes mais aussi latino-américaines et Est-asiatiques, venues s'informer des savoir-faire locaux auprès de la mairie et des professionnels³⁶. Pour nombre de responsables de gauche et centre-gauche européens, Barcelone apparaît comme la ville qui aurait réussi à concilier une amélioration de sa compétitivité économique avec des politiques sociales ambitieuses³⁷.

Dans le champ des études urbaines, l'ouvrage *Transforming Barcelona* coordonné par le géographe Tim Marshall s'impose comme une référence majeure et constitue encore à ce jour l'une des principales synthèses en langue anglaise dédiées aux mutations de la ville depuis les années 1970³⁸. Ce livre est une collection de textes dont la plupart sont écrits par des acteurs de cette histoire, comme Pasqual Maragall et Oriol Bohigas³⁹ (pour citer les plus célèbres) ou encore Jordi Borja et Joan Busquets, aux côtés de quelques universitaires. Le projet est explicité dès la première page : il s'agit de donner la parole aux professionnels et responsables politiques qui ont porté ces changements considérés comme des succès :

« This book is about the reality behind this image [of urban success]. It describes how the governors, professional planners and architects, and, in a wider sense, the people of the city and of Catalonia brought about the succession of changes which began around 1980. [...] Particular emphasis is placed on the political leadership and on the role of professionals, especially architects, in catalysing and implementing urban change »⁴⁰.

Cette emphase, qui fait écho au commentaire du RIBA, est essentielle : le « modèle » Barcelone, tel qu'il se construit dans les années 1990 et 2000, se structure autour d'un récit porté par des professionnels présentés comme innovants et engagés, et par des responsables politiques volontaires et progressistes. Un récit qui retrace l'histoire de leur affirmation dans un projet de reconquête publique et démocratique de la ville⁴¹.

L'expérience barcelonaise bénéficie également d'un retentissement tout particulier dans les arènes du développement. Des institutions multilatérales comme la Banque mondiale et les Nations unies vont s'en faire l'écho et promouvoir ses enseignements auprès des « pays en développement ».

³⁶ Sara GONZALES, « Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism », *Urban Studies*, 2011, vol. 48, n° 7, p. 1404.

³⁷ Donald MCNEILL, *Urban Change and the European Left. Tales from the New Barcelona*, Londres et New York, Routledge, 1999.

³⁸ Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, *op. cit.*

³⁹ Né en 1925 à Barcelone, Oriol Bohigas i Guardiola est diplômé de L'Ecole technique supérieure d'architecture de Barcelone, également titulaire d'un doctorat en architecture (1963). Il cofonde un atelier privé en 1951 et participe la même année à la fondation du *Grupo R*, un mouvement de jeunes architectes opposés à l'architecture monumentale franquiste, et soucieux de sensibiliser la profession à l'architecture moderne européenne. A la mort du dictateur, il collabore à la création d'une maison d'édition, Edicions 62, consacrée aux questions d'urbanisme. Il prend la tête de l'école d'architecture en 1977 avant de rejoindre la municipalité entre 1980 et 1984 comme directeur de l'urbanisme. Il est élu conseiller municipal, adjoint à la culture, en 1991.

⁴⁰ Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, *op. cit.*

⁴¹ *Ibid.*, pp. 14-15.

Au lendemain des Jeux Olympiques de 1992, Michael Cohen (directeur de la division urbaine de la Banque mondiale) et Pablo Trivelli (coordinateur régional du Programme de gestion urbaine (PGU) pour l'Amérique latine) commandent à Jordi Borja la rédaction d'un ouvrage retraçant le processus de transformation de Barcelone. Le PGU, rappelons-le, constitue alors l'un des lieux centraux de réforme des savoirs internationaux en matière d'intervention urbaine, espace de critique de la planification traditionnelle et d'expérimentation de la gestion urbaine⁴².

L'essentiel du livre est écrit à partir de 1995, date à laquelle Jordi Borja quitte la mairie de Barcelone et se consacre à des activités de consultance, notamment un rôle de Conseiller spécial auprès des Nations unies pour la Conférence Habitat II. Il s'entoure d'une petite équipe de coordination dans laquelle on retrouve Alfons Segura aux côtés de Mireia Belil et Antoni Ramon. Le projet mobilise trente co-auteurs, élus et surtout responsables techniques municipaux, qui ont tous joué un rôle dans la transformation de la ville depuis l'entrée dans la démocratie, et notamment dans les grands projets des Jeux Olympiques. On retrouve ainsi des figures célèbres comme Josep Acebillo⁴³, Joan Busquets⁴⁴, qui deviendront des figures internationales de l'architecture, ou encore Manuel De Forn⁴⁵. L'ouvrage paraît en 1996 sous le titre explicite « *Barcelona. An urban transformation model. 1980-1995* »⁴⁶. Il est édité par la section « Amérique latine » du PGU, une région dans laquelle Jordi Borja, et plus généralement les experts barcelonais, sont très actifs et sollicités depuis les années 1980, en particulier dans le mouvement des transitions démocratiques⁴⁷.

Le projet est exprimé dès la préface : « The goal of this book is to present the process of transformation of Barcelona in such a form that it is useful to urban managers within other contexts »⁴⁸. La notion de « modèle » est certes relativisée d'emblée, lorsqu'on lit : « These relatively successful experiences [in Barcelona] do not necessarily provide a universal model but rather stimulate the elaboration of context specific solutions. [...] The case of Barcelona is neither a total success [...] nor do we propose a directly transferable model for other cities »⁴⁹. L'expérience

⁴² Voir le chapitre 2 de cette thèse.

⁴³ Architecte né en 1946, Jose Acebillo collabore dans le cabinet d'Oriol Bohigas (1974-1979). Il rejoint en 1981 la mairie de Barcelone en qualité de directeur des projets urbains, chargé notamment des espaces publics et des infrastructures. Entre 1988 et 1994, il dirige la société IMPUSA (*Institut Municipal de Promoció Urbanística i el Jocs Olímpics*) chargée de la livraison des principaux ouvrages et équipements olympiques.

⁴⁴ Né lui aussi en 1946, Joan Busquets est architecte, directeur de l'agence d'urbanisme de Barcelone entre 1983 et 1989 avant de rejoindre l'équipe de préparation des Jeux Olympiques.

⁴⁵ Ingénieur industriel, il sera responsable technique du plan stratégique à partir de 1988.

⁴⁶ Jordi BORJA (dir.), *Barcelona. An urban transformation model (1980-1995)*, Quito, Urban Management Programme, Urban Management Series, n° 8, 1996.

⁴⁷ Voir le chapitre 1 de cette thèse.

⁴⁸ Jordi BORJA (dir.), *Barcelona. An urban transformation model (1980-1995)*, *op. cit.* ; p. v.

⁴⁹ *Ibid.*, p. v. Selon Jordi Borja, le titre du livre, et surtout la notion de « modèle », aurait été « imposé » par les institutions internationales. Voir Jordi BORJA, « Retour sur le « modèle Barcelone » par un de ses protagonistes : essai de déconstruction et mise en perspective internationale », *Blog personnel de Jordi Borja*, 6 juin 2012, URL complète en biblio.

apparaît néanmoins suffisamment réussie pour faire émerger quelques enseignements, que Maragall résume ainsi :

« The Barcelona experience offers a number of lessons that deserve mention: public leadership in processes that generated a wide consensus for an integrated and multi-faceted city project ; incorporation, as key factor, of public private collaboration with respect to specific tasks ; acquisition of citizen support which generated a sense of identity and pertinence ; and clear recognition of reality and its limitation and potential. »⁵⁰

Le cœur du « modèle » reposerait donc dans la construction d'un projet de ville intégré, ancré dans l'adhésion et la participation citoyennes, et résultat d'une intense collaboration public-privé. Entrons maintenant plus en détail dans sa structure et dans ses principales composantes.

La dimension politique est centrale, car le « modèle » Barcelone est explicitement présenté comme un « moment » Barcelone, dont l'émergence remonte à l'entrée dans la démocratie et à l'arrivée aux responsabilités, pendant une longue période, de forces de gauche dont la structuration remonte aux mouvements d'opposition au franquisme⁵¹. Ce dernier point est néanmoins rapidement esquissé dans l'ouvrage pour le PGU qui insiste essentiellement sur la stabilité de la majorité de gauche au pouvoir, garante de cohérence politique. Il fait en revanche l'objet d'un chapitre complet du livre de Tim Marshall⁵². Toujours est-il que la ville est d'abord et avant tout présentée comme un phénomène politique. C'est d'ailleurs un argument central d'Oriol Bohigas, qui affirme : « the city is a political phenomenon and as such it is loaded with ideology and with political praxis. In Barcelona it has been the continuity of a common ideology and programmes carried out by the city's three socialists mayors, Serra, Maragall, Clos, and their collaborators, that has made the coherent transformation of the city possible »⁵³. Cette conception politique de la ville se traduit également en réformes de l'administration municipale, présentée comme un élément clef du « modèle ». La réforme fréquemment mise en avant est celle de la décentralisation de la ville – portée par Jordi Borja dans les années 1980 – qui recouvre la réorganisation de la mairie autour de dix districts (l'équivalent des mairies d'arrondissements parisiennes), chargés de l'animation quotidienne, de l'entretien des espaces publics et des liens avec les associations de quartiers⁵⁴.

⁵⁰ Jordi BORJA (dir.), *Barcelona. An urban transformation model (1980-1995)*, *op. cit.*, p. iii.

⁵¹ *Ibid.*, pp.7-8. Nous avons déjà évoqué en ce sens les trajectoires particulièrement illustratives de Pasqual Maragall, Jordi Borja ou encore Oriol Bohigas. Sur ce sujet, voir également Céline VAZ, « De la crise du logement à la question urbaine. Le régime franquiste et les conditions de vie urbaines », *op. cit.*

⁵² Nico CALAVITA et Amador FERRER, « Behind Barcelona's success story - citizens movements and planners' power », in Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, pp. 47-64. Amador Ferrer fut directeur de la construction à la mairie entre 1988 et 1992.

⁵³ Oriol BOHIGAS, « Ten points for an urban methodology », in Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, p. 91.

⁵⁴ Jordi BORJA, « The city, democracy and governability: the case of Barcelona », in Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, pp. 97-110.

Le « modèle » Barcelone revêt ensuite une dimension urbaine, qui recouvre un récit des transformations physiques de la ville à l'œuvre depuis la fin des années 1970. Pensés à l'échelle métropolitaine, les espaces publics apparaissent d'emblée comme une « base claire de construction de la ville démocratique »⁵⁵, comme un vecteur d'amélioration sensible de la qualité de vie, mais aussi de mobilisation des habitants et de réaffirmation du rôle central de la municipalité dans l'action publique urbaine⁵⁶. Au début des années 1980, des actions de différentes ampleurs sont entreprises pour requalifier les petites places, les boulevards urbains, les cours intérieures des blocs de l'Eixample. La municipalité s'engage dans la reconversion d'espaces pollués ou en friche, notamment les plages. Face à une violente crise industrielle, elle acquiert des espaces abandonnés pour en faire des parcs comme *Joan Miro*, *Espanya Industrial* ou encore *Estacio del Nord*. L'accent est mis en parallèle sur la rénovation du centre historique et la préservation du patrimoine. La municipalité initie le processus en récupérant et requalifiant certains espaces (bâtiments administratifs délabrés, infrastructures militaires, bâtiments condamnés à la démolition...) et lance en 1985 la campagne *Barcelona posa't guapa* (Barcelone, fais-toi belle) qui vise à inciter et accompagner les acteurs privés dans la rénovation des façades.

A partir de 1986, année de la nomination pour les Jeux Olympiques, la multiplication de « petites » initiatives de ce type est complétée par le lancement de grands projets d'infrastructures à l'échelle métropolitaine. Ils seront pour l'essentiel réalisés en un temps record, entre 1987 et 1992. Certains d'entre eux sont en partie financés par les fonds structurels européens, l'Espagne ayant officiellement adhéré en 1986. Il s'agit notamment de la création du village olympique sur l'ancienne zone industrielle Poblenou, qui s'accompagne de l'achèvement de la dépollution et de la requalification de quatre kilomètres de plages. Les principaux équipements sportifs sont installés à Montjuïc, Diagonal Pedralbes et Vall d'Hebrón, assortis de programmes de logements et d'équipements culturels en vue de leur reconversion après les jeux. Cette intégration de la dynamique des jeux olympiques dans un projet urbain global apparaît dès les années 1980 comme l'une des grandes forces des acteurs barcelonais. Un rapport commandé par le ministère français de l'Équipement note en effet : « ce qui pourrait faire école pour d'autres villes, c'est l'habileté avec laquelle la préparation des Jeux a été considérée non comme un objectif en soi, mais comme ce qui, en s'intégrant au projet urbain initial élaboré avant la candidature, permet d'en accroître la

⁵⁵ Jordi BORJA, Zaida MUXI, Carme RIBAS, Joan SUBIRATS, Jaume BARNADA et Joan BUSQUETS, « Public space development in Barcelona - some examples », in Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, p. 161.

⁵⁶ Le manque de réservation d'espaces publics dans les différents documents de planification constituait l'un des axes forts du plaidoyer des associations de quartier sous la dictature. Voir Nico CALAVITA et Amador FERRER, « Behind Barcelona's success story - citizens movements and planners' power », *op. cit.*

dynamique »⁵⁷. C'est également le point de vue défendu par Jordi Borja, selon qui la réussite des jeux en tant que projet urbain s'appuie principalement sur une volonté politique, un soutien populaire à l'accueil du grand événement sportif et une adhésion au projet défendu par la municipalité⁵⁸. Selon les acteurs barcelonais, les Jeux Olympiques constituent ainsi un catalyseur d'un projet politique et urbain élaboré depuis une quinzaine d'années : ils permettent de l'amplifier, de lui donner une visibilité internationale, et d'en démontrer l'efficacité.

Le « modèle » Barcelone, selon ses promoteurs, c'est aussi une méthode de coopération entre les secteurs publics et privés. Jordi Borja parle d'un « pacte » entre les acteurs urbains qui, au lendemain de la dictature, scelle la base des transformations de la ville⁵⁹. Celui-ci s'incarne depuis l'échelle du quartier – avec la participation des habitants dans la rénovation du bâti, l'entretien des espaces publics, l'organisation de festivals... – jusqu'à la mobilisation des entreprises et des fonds d'investissements dans les grands projets des Jeux Olympiques. Le lancement du plan stratégique en 1988, sur lequel nous reviendrons, en constitue la formalisation emblématique, comme on le trouve écrit dans *Barcelona. An urban transformation model* :

« The strategic plan is surely the most thorough formalization of public private cooperation. In the context of the large scale projects of the 1980s and considering the time limitations before the 1992 Olympic Games, a public private structure was created that brought together public and main private agents (businesses, unions, professionals, cultural, social, etc.). The idea was to diagnose the situation, establish common objectives, and propose strategies and actions that went beyond 1992. »⁶⁰

Ainsi, si les transformations physiques de la ville dans les années 1980 constituent un élément central du « modèle » – et le plus visible – celui-ci repose d'abord et avant tout sur une manière de fédérer et de mettre en mouvement les acteurs du territoire, qui doit constituer le cœur des politiques urbaines. Jordi Borja résume cette idée comme suit :

« It is called integrated action. Never has there been an isolated or sectorial proposal. From the small public spaces project in the barrios at the beginning of the 1980s (pedestrian ways and plazas) up to the large scale project of the Llobregat river delta – Logistical Activities Zone [...] all actions have followed strategic and multiple use proposals. For example, a roadway is not for circulation but rather to improve the surrounding area as a cultural facility. In the city, nothing is what it is, but what it provokes and transforms. »⁶¹

⁵⁷ Guy HENRY et Ida HOUNKPATIN, *Barcelone ou le laboratoire urbain*, op. cit., p. I/9.

⁵⁸ Jordi BORJA (dir.), *Barcelona. An urban transformation model (1980-1995)*, op. cit., p. 14.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 10-12.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁶¹ *Ibid.*, p. 15.

Cette approche était déjà défendue et théorisée par le célèbre architecte Oriol Bohigas, figure de proue du renouvellement de Barcelone dans les années 1980, dans son ouvrage *Reconstrucció de Barcelona*⁶². Il y critique les projets urbains de la dictature, fondés selon lui sur une expansion illimitée et incontrôlée, financée par des capitaux privés, repoussant toujours plus aux périphéries les populations précaires. Mais il fustige également le Plan Général Métropolitain, lancé en 1976 comme première tentative démocratique de planification, car il y voit une démarche réglementaire rigide, qui propose une vision rationnelle et totalisante de la ville, déconnectée des réalités. Il milite ainsi en faveur d'une approche de la ville par les micro-changements, incrémentale, qui s'appuie sur la réalité des mobilisations locales plutôt que sur une projection réglementaire et planificatrice abstraite.

1.2. Le « Plan stratégique économique et social Barcelone 2000 », un projet de développement économique ?

Au tournant des années 1990, la planification stratégique s'installe au cœur du « modèle » Barcelone. Elle incarne selon ses promoteurs le nouveau projet politique d'une ville, et plus précisément d'une municipalité, qui a su mobiliser les forces vives autour d'un projet fédérateur de ville post-industrielle et démocratique. Nous n'allons pas ici rentrer dans la mécanique fine de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan stratégique. Après en avoir présenté les grandes lignes, le principe, nous nous intéresserons à la manière dont cette démarche est promue à l'international par les catalans. Car c'est bien sur le récit qui en est proposé que nous souhaitons nous attarder, sur la manière qu'ont eu ses artisans de le présenter comme un élément central de leur « modèle » dans différentes arènes transnationales – sur lesquelles nous reviendrons – d'en identifier des traits caractéristiques, pour finalement en faire une démarche urbaine pouvant inspirer d'autres villes.

Elaboré par la municipalité avec nombre d'acteurs publics et privés de la ville, le « Plan stratégique économique et social Barcelone 2000 » est adopté en mars 1990. Il s'articule autour d'un objectif central : « consolider Barcelone comme une métropole européenne entreprenante, avec une incidence sur la macro-région où elle se situe ; avec une qualité de vie moderne ; équilibrée socialement et fortement enracinée dans la culture méditerranéenne »⁶³. Ce premier plan stratégique doit constituer la feuille de route de l'ensemble des acteurs de la ville pour y parvenir. Il ne s'agit pas d'un document de planification spatiale réglementaire – les plans « classiques » sont toujours en vigueur – mais plutôt d'un instrument de coordination des acteurs autour de quelques enjeux

⁶² Oriol BOHIGAS, *Reconstrucció de Barcelona*, Barcelone, Edicions 62, 1985.

⁶³ AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Pla estratègic econòmic i social Barcelona 2000*, Barcelone, 1992, p. 48. Traduction de l'auteur.

urbains clefs comme la connectivité internationale de Barcelone (infrastructures, aéroport...), la qualité de vie et le développement économique.

La démarche est lancée en 1988 par la municipalité qui institue et préside un conseil exécutif composé de la Chambre de commerce, du *Circulo de Economia* (Think tank industriel), de la *Comissions Obreres* de Barcelone (syndicat ouvrier), de la Zone Franche, la *Fira Barcelona* (centre d'expositions internationales), la *Foment del Treball Nacional* (syndicat patronal), le Port Autonome, la *Unio General de Treballadors* (syndicat ouvrier), et enfin l'université de Barcelone. Un conseil général est également créé, présidé par Pasqual Maragall et composé des directeurs des institutions précitées. Organisé autour de multiples commissions (logement, urbanisme, marketing urbain, modernisation industrielle, ressources humaines...) ouvertes aux différents acteurs, le travail se divise en deux phases, mobilisant près de 560 personnes : le diagnostic puis l'élaboration de la stratégie à proprement parler, qui s'appuie sur la production d'une vision partagée de la ville à l'horizon 2000. L'objectif est de fédérer, de coordonner les « forces vives » de la ville autour d'un projet commun. Il est aussi, de manière plus conjoncturelle, de se doter d'un cap à l'approche des Jeux Olympiques et, surtout, de préparer l'après. L'accueil d'un tel événement représente des opportunités, mais aussi des interrogations sur les manières de gouverner la ville, d'assurer la continuité du développement après l'effervescence et les transformations massives produites sur un bref laps de temps. Interrogations que traduit bien Manuel De Forn, coordonnateur technique du Plan Stratégique, lorsqu'il écrit :

« A distinguishing factor of the Barcelona 2000 Plan, with respect to others of the same style, is that it appears in a period of expansion and not of crisis. Its central problem was how to conduct the development and to create the necessary conditions in order to soften possible future crisis. In the case of Barcelona, furthermore, the Plan aspires to answer the question : after 1992, what ? Or put another way, how to govern the city in a continual and balanced manner after the convulsive somersault that the creation of infrastructures and the organization of the Olympic Games represented. »⁶⁴

Si les sujets traités sont nombreux, allant de l'urbanisme aux politiques sociales et à la culture, la dimension économique ressort de manière particulièrement marquante. Il n'est pas anodin que dans *Barcelona. An urban transformation model*, la section consacrée à la planification stratégique soit incluse dans le chapitre « The economic transformation ». La gouvernance du plan stratégique, détaillée plus haut, se compose majoritairement d'acteurs économiques, rassemblés autour de la municipalité. Les mouvements sociaux, les associations de quartiers, sont associés de manière plus

⁶⁴ Manuel DE FORN, « Strategic planning in Barcelona », in Jordi BORJA (dir.), *Barcelona. An urban transformation model (1980-1995)*, Quito, Urban Management Programme, Urban Management Series, n° 8, 1996, p. 122.

ponctuelle dans les groupes de travail⁶⁵. Les animateurs du Plan ne sont pas des architectes ou urbanistes, mais plutôt des économistes ou issus du monde de l'entreprise. Le directeur Francesc Santacana et son adjoint Joan Camprecios, qui tous deux coordonneront les exercices de planification stratégique de la ville pendant près de vingt-cinq ans, sont diplômés d'économie à l'université de Barcelone et ont exercé dans des instituts de recherche pour le premier et au sein de la municipalité pour le deuxième. Le coordonnateur technique, Manuel De Forn, est quant à lui ingénieur industriel et a passé l'essentiel de sa carrière dans des entreprises privées, avant de rejoindre la mairie dans le domaine des systèmes informatiques et de l'organisation municipale. Il positionne explicitement la stratégie comme un élément de compétitivité du territoire, lorsqu'il écrit :

« Evidently, the introduction of competition factors between territories, or of the city as a "product", involves defining the product, its market and competitors. [...] Generally speaking, in the making of strategies to develop the city and its appeal, the process starts by trying to create a "city or territory patriotism." All social and economic agents should feel that the quality of the territory is a key element for their competitiveness in the sectorial fields they participate in. »⁶⁶

Le « patriotisme urbain », c'est faire prendre conscience aux acteurs économiques locaux que leur compétitivité, en particulier internationale, dépend de la qualité de la ville, et le plan stratégique est l'instrument privilégié permettant de lier ces enjeux. La question du positionnement de Barcelone dans l'économie mondiale, présente dans le premier plan essentiellement sous l'angle de la promotion du tourisme, devient réellement centrale dans le deuxième plan, commencé au lendemain des Jeux Olympiques⁶⁷. Les grands projets d'équipements laissent cette fois la priorité aux enjeux de connectivité et de compétitivité mondiale, avec notamment des réflexions sur l'extension de l'aéroport, et la dynamisation des secteurs économiques porteurs comme les services et les technologies de l'information.

La planification stratégique barcelonaise doit-elle pour autant être perçue uniquement selon les prismes du marché et de la compétitivité ? C'est l'avis d'un certain nombre d'analystes⁶⁸. Mais nous allons voir que lorsque l'on s'intéresse aux acteurs barcelonais qui ont effectivement diffusé cette démarche à l'international, le récit se diversifie et se nuance. La planification stratégique revêt

⁶⁵ Des tensions émergent dès les années 1980 entre ces mouvements et les élites municipales, dont bon nombre en étaient pourtant issues. Oriol Bohigas les fustige en 1985, considérant qu'il n'est plus temps de contester mais plutôt de dialoguer et participer, estimant qu'ils ont perdu leur valeur représentative. Voir Horacio CAPEL, *Le modèle Barcelone*, *op. cit.*, p. 121.

⁶⁶ Manuel DE FORN, « Barcelona: Development and internationalization strategies », *Ekistics*, 1992, vol. 59, n° 352-353, p. 66.

⁶⁷ Jordi BORJA (dir.), *Barcelona. An urban transformation model (1980-1995)*, *op. cit.*, p. 136.

⁶⁸ Tim MARSHALL, « Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model? », *op. cit.* ; Horacio CAPEL, *Le modèle Barcelone*, *op. cit.*

plusieurs histoires, et surtout plusieurs applications possibles : l'essentiel de la démarche consiste à donner aux villes un rôle politique, une capacité de pilotage de leur propre développement.

1.3. Les diffusions transnationales de la planification stratégique : une relecture politique de l'expérience barcelonaise

La diffusion de la planification stratégique ne s'arrête donc pas aux limites communales, ni aux enjeux de développement économique et de compétitivité. Des experts municipaux barcelonais vont s'engager dans les années 1990 dans une entreprise de promotion de cette démarche en Espagne et dans le monde, en particulier en Amérique latine et en Méditerranée. Dès 1989 la mairie de Barcelone crée l'entreprise publique TUBSA (*Technologías Urbanas de Barcelona S.A*), un cabinet de conseil en urbanisme dédié à la promotion des savoir-faire urbains barcelonais en Espagne et à l'international, et en premier lieu la planification stratégique. La firme rassemble également dans son capital des entreprises locales de services urbains. Jordi Borja, par ailleurs directeur dans les services métropolitains, en prend la présidence. L'entreprise est dynamisée par le succès des Jeux Olympiques et plus généralement par l'aura nouvelle dont jouit la ville. L'équipe se complète d'autres agents municipaux ayant travaillé sur le plan stratégique (Manuel de Forn et Josep Maria Pascual) et un autre venant du service des relations internationales (Alfons Segura). TUBSA accompagne dans un premier temps quelques villes espagnoles comme Cadix, Valence, Malaga, Séville...

À l'international, c'est surtout vers l'Amérique latine que l'entreprise se tourne : la planification stratégique va s'y ériger en condition et symbole du « bon » gouvernement dans des villes en pleine transition démocratique. Des majorités de gauche s'en emparent pour ouvrir de nouveaux chantiers participatifs et tenter de changer la fabrication des politiques urbaines, d'affirmer un pouvoir municipal en rupture avec les périodes autoritaires en favorisant notamment l'intégration sociale et les quartiers précaires. La référence à Barcelone, la mobilisation de ses experts, va devenir un gage de qualité et de légitimation, pour des responsables socialistes dont les liens étroits avec les catalans remontent souvent aux années de dictature⁶⁹. Au-delà des coopérations bilatérales, la diffusion de la planification stratégique passe également par la création en 1993 d'un nouveau réseau de villes, à l'initiative de la capitale catalane dans le cadre de son propre plan Barcelone 2000 : le *Centro iberoamericano de desarrollo estratégico urbano* (CIDEU, le centre

⁶⁹ Silvia ROBIN et Sébastien VELUT, « Entre Barcelone et Porto Alegre : la gestion municipale à Montevideo et Rosario », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, pp. 207-214 ; Sébastien VELUT et Silvia ROBIN, « Latin american municipalities in transnational networks », in Pierre-Yves SAUNIER et Shane EWEN (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 153-171 ; Guillermo JAJAMOVICH, « Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires' Puerto Madero », *Iberoamericana*, 2016, vol. 16, n° 62, pp. 167-183.

ibéro-américain de développement urbain stratégique), qui rassemble des villes espagnoles et sud-américaines intéressées par la planification stratégique. L'assistance technique concrète est en général fournie par TUBSA.

Les scènes savantes

La diffusion de la planification stratégique revêt également une dimension savante, qui s'inscrit dans les débats urbains internationaux soulevés lors de la conférence Habitat II (Istanbul, 1996). Le Centre des Nations unies pour les Etablissements Humains (CNUEH) commande ainsi à Jordi Borja et au célèbre sociologue catalan Manuel Castells⁷⁰ une étude sur la gestion des villes dans la mondialisation. Après avoir présenté leurs travaux à Istanbul, et grâce au soutien du CNUEH, ils en font un ouvrage qui, publié en 1997, s'imposera rapidement comme une référence internationale sous le titre *Local and global. Management of cities in the information age*⁷¹. Le projet intellectuel consiste à interroger la convergence de trois processus – la mondialisation économique, le développement des technologies de l'information et l'urbanisation de la planète – et d'y repenser la place spécifique des villes, les défis auxquels elles font face, et les manières de les gouverner. Mais c'est aussi un projet politique, comme le soulignent les auteurs dans l'introduction quand ils écrivent : « How to turn cities, their citizens and their governments into the actors of this new history is the subject of this book »⁷². S'appuyant sur l'hypothèse selon laquelle les villes jouent désormais un rôle central dans une économie mondialisée qui fragmente les Etats Nations, les auteurs affirment qu'il faut en conséquence donner aux gouvernements locaux les capacités de peser sur ces phénomènes et de garantir la représentation de leurs citoyens, gage de renouveau démocratique⁷³. Pour les auteurs catalans, cela doit passer par la mise en place de nouvelles politiques urbaines volontaristes ainsi que par le renforcement de la représentation des autorités locales dans le système international⁷⁴.

Les plans stratégiques sont présentés comme l'un des outils emblématiques permettant précisément de faire des villes des acteurs politiques⁷⁵. La généalogie qu'en proposent les auteurs –

⁷⁰ Né en 1942, Manuel Castells se mobilise dans les mouvements étudiants antifranquistes et doit quitter l'Espagne en 1962. Il rejoint Paris où il soutient un doctorat de sociologie sous la direction d'Alain Touraine. Il se fait connaître en 1972 avec la publication de *La question urbaine* (Maspero), qui propose une analyse néo-marxiste des phénomènes urbains. Il enseigne à l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, avant de rejoindre l'université de Californie à Berkeley en 1979 où il concentrera une grande partie de ses recherches aux technologies de l'information, notamment à leurs effets spatiaux.

⁷¹ Jordi BORJA et Manuel CASTELLS, *Local and Global. Management of Cities in the Information Age*, Londres, United Nations Centre for Human Settlements /Earthscan, 1997.

⁷² *Ibid.*, p. 6.

⁷³ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁷⁴ *Ibid.*, voir en particulier le chapitre 5 et la conclusion. Les auteurs appuient en ce sens les efforts de fédération des associations mondiales de villes qui prennent forme lors de la conférence Habitat II.

⁷⁵ *Ibid.*, voir en particulier les pages 93-108 et le chapitre 7.

tous deux militants de gauche assumés, imprégnés de leur expérience de lutte contre le franquisme – laisse deviner un projet d’inspiration sociale-démocrate : la planification stratégique prend forme dans des contextes de démocratisation et de recherche de politiques urbaines alternatives au néolibéralisme dominant, soucieuses d’un certain équilibre entre développement économique et inclusion sociale. Ils mentionnent de premières initiatives de villes nord-américaines engagées dans des démarches stratégiques : en mobilisant les secteurs publics et privés, elles entendent démontrer les effets urbains et sociaux catastrophiques des politiques néolibérales des administrations Reagan et Bush, et reconstruire une capacité d’action alternative au niveau local⁷⁶. Mais surtout, c’est encore une fois l’expérience du Plan stratégique économique et social Barcelone 2000 qui est mobilisée en tant que « modèle »⁷⁷, en particulier parce qu’elle a favorisé « la dissémination d’une pensée stratégique parmi les acteurs de la ville, ce qui a permis des synergies au travers de décisions prises dans les mêmes directions, et avec le même objectif »⁷⁸. L’Amérique latine, dont « les processus de démocratisation politique et de décentralisation de l’Etat dans les dernières décennies renforcent le rôle des villes et des gouvernements locaux »⁷⁹, est également passée en revue. Face à l’aggravation des problèmes urbains et au risque économique engendré par les multiples programmes d’ajustement structurel, la planification stratégique apparaît comme source d’espoir pour des villes qui entendent reprendre leur destin en main. Les plans de Bogota (soutenu par le PNUD) et de Rio de Janeiro sont présentés plus en détail, tous deux ayant par ailleurs été accompagnés par les barcelonais, et plus précisément par l’entreprise TUBSA.

Le plan stratégique, outil pratique d’accompagnement des projets en Méditerranée...

Les catalans étendent rapidement leur entreprise de diffusion de la planification stratégique en Méditerranée par le truchement du réseau Médcités et des experts barcelonais qui l’animent. Ces experts, rappelons-le, ont en commun d’avoir participé de près aux transformations de la ville depuis la chute de la dictature jusqu’aux Jeux Olympiques. Ils sont des acteurs du « modèle » Barcelone, à cheval entre sa production locale et sa diffusion transnationale. Joan Parpal, le secrétaire général du réseau, est un ancien militant socialiste engagé dans la transition démocratique municipale, devenu ensuite directeur de l’environnement au sein de l’entité métropolitaine⁸⁰. Il est,

⁷⁶ *Ibid.*, p. 91.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 99-100.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 100.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 92.

⁸⁰ Joan Parpal est ingénieur de formation. Militant socialiste à la fin du franquisme, il est également employé dans une compagnie de fourniture d’électricité. Après la mort du dictateur, il est appelé par le dernier maire franquiste, chargé d’assurer la transition, pour participer à l’écriture du livre blanc de la réorganisation municipale. Suite aux premières élections locales de 1979, il rejoint l’entité métropolitaine chargée de l’environnement comme responsable des services environnementaux (eau et assainissement, déchets...).

comme beaucoup de ses collègues, convaincu du potentiel de la démarche stratégique. Selon lui, « Barcelone a choisi la planification stratégique pour les Jeux Olympiques. A mon avis c'est efficace. Quand tu parles de projets transformateurs pour une ville, l'outil c'est ça »⁸¹.

Un premier projet est élaboré par le réseau, à l'initiative de Barcelone, en 1996 : le *Mediterranean Strategic Planning Network* (MSP), qui rassemble Catane (Sicile), la capitale catalane, Haïfa (Israël), Malaga (Espagne) et Tétouan (Maroc). Il est financé par le programme Ecos-Ouverture de l'Union européenne. Lancé en 1990 pour promouvoir les relations entre les autorités locales de l'Union et celles d'Europe centrale et orientale, alors en pleine transition démocratique post communiste, celui-ci est étendu à la région méditerranéenne au lendemain du Processus de Barcelone. Le principe général, similaire à Med-Urbs, consiste à financer, sur la base d'appels à projets, la mise en réseau de villes des différentes rives.

L'enjeu spécifique du projet MSP consiste à s'appuyer sur l'expérience acquise par Barcelone, Malaga et Haïfa en matière de planification stratégique pour réaliser des plans similaires à Catane et Tétouan. Il est coordonné par la métropole de Barcelone, en la personne de Joan Parpal, qui recrute le consultant Alfons Segura comme *Technical manager*, chargé de la supervision générale et de l'accompagnement technique des projets dans les deux villes cibles. Après un séminaire de lancement à Barcelone en mai 1997, les premières visites techniques des catalans à Tétouan et Catane visent à sensibiliser les différents acteurs à la démarche – municipalités, mais aussi universités, ports, chambres de commerce, zones industrielles, etc. – et à former les équipes locales. La phase de diagnostic commence en 1998 et rencontre rapidement des problèmes à Tétouan, officiellement en raison notamment du manque de données⁸². Le projet MSP n'aboutira finalement pas à la construction de stratégies, mais permettra selon ses promoteurs d'installer la planification stratégique dans le paysage méditerranéen, comme l'explique Alfons Segura : « Il y avait quelques problèmes avec l'équipe politique de Tétouan, ça n'a pas été une expérience réussie. Mais ça a été une bonne expérience pour la rédaction de quelques documents méthodologiques sur la planification stratégique dans la région méditerranéenne »⁸³.

Ce projet marque un tournant pour le réseau Medcités, jusqu'à présent focalisé sur des problématiques environnementales. Il souligne la volonté de certains de ses membres de s'engager dans des démarches plus globales, sous la houlette de Barcelone qui s'impose à la tête du réseau. Lors de l'assemblée générale de Silifke en 1996, un consultant promeut ainsi la démarche de l'Agenda 21, affirmant que l'environnement ne peut être traité séparément des questions sociales,

⁸¹ Entretien avec Joan Parpal, Barcelone, 12/04/2017.

⁸² MEDCITÉS, *Mediterranean Strategic Planning Network. Newsletter n°3*, 1998, p. 1.

⁸³ Entretien avec Alfons Segura, Barcelone, 11/04/2017.

économiques et de démocratie locale. Il invite les municipalités ayant réalisé des audits à élargir leur démarche pour tendre vers des documents plus stratégiques et plus globaux, basés sur une large participation des acteurs et des citoyens⁸⁴. Leur apport revêt un caractère avant tout pratique. Joan Parpal en donne un exemple concret : « A Tanger [suite à l'audit environnemental], nous voulions faire une station d'assainissement car les hôtels fermaient. La baie était polluée. La Banque mondiale avait proposé ça mais la ville ne voulait pas. Donc on a réfléchi, et on s'est dit qu'on devait mettre dans les villes des approches stratégiques, pour qu'après tout le monde parle le même langage »⁸⁵. Forts de leur expérience, les barcelonais entendent ainsi faire « remonter » le réseau du sectoriel au stratégique, et développer des démarches qui traitent du gouvernement des villes dans son ensemble. La planification stratégique va progressivement s'ériger en produit phare du réseau jusqu'à nos jours. La mairie de Barcelone soutient également cette dynamique, comme l'explique son directeur de la coopération de l'époque :

« Le plan stratégique, c'est la gouvernance locale. Administration, participation, les agences de la ville travaillent ensemble et discutent des axes forts. En Méditerranée on a beaucoup travaillé là-dessus, pour créer ce dialogue public-privé. Là il y a une idée politique du rôle de l'administration, du rôle du citoyen, des agences sociales. Il y a une idée de démocratie. [...] Pour les villes du Sud c'est important, il y a un message. Ce n'est pas seulement parce que nous sommes nous même un gouvernement local, un genre de corporatisme... Non, nous croyons que la dimension locale c'est le meilleur vecteur pour donner la dimension sociale et culturelle au dialogue, qui permet la participation des populations. On a besoin de coopérations qui touchent les citoyens. En Méditerranée il y a un fossé de développement énorme. Et en parallèle il y a de fortes confrontations idéologiques, culturelles. Si on ne fait pas des choses qui arrivent aux citoyens... C'est pour ça qu'on mettait l'accent sur les gouvernements locaux. C'est pour ça qu'on fait des plans stratégiques »⁸⁶.

Cette orientation est également soutenue par la ville de Rome, autre pilier de Medcités. Franco La Torre explique comment cet instrument apparaît comme un approfondissement des agendas 21 locaux, comme un dépassement de ceux-ci qui permet, en plus de la formulation d'une vision stratégique, d'identifier des projets emblématiques afin de la concrétiser. Cette capacité à identifier des projets urbains concrets, objets de consensus parmi les acteurs publics et privés, et dont la réalisation apparaît stratégique pour l'avenir de la ville, suscite un réel espoir en matière de coopération internationale. Il affirme :

« Strategic planning was the result of the discussions within the network after the local agenda 21 process. We realized that the local agenda 21 process was providing the cities with a good picture, but due to scarce resources and capacities, and also because

⁸⁴ MEDCITES et CITES UNIES DEVELOPPEMENT, *Rapport de l'Assemblée générale de Medcités, Silifke, 3-4 novembre 1996*, 1996, pp. 59-63.

⁸⁵ Entretien avec Joan Parpal, Barcelone, 03/10/2018.

⁸⁶ Entretien avec Francesc Freixa, Barcelone,

of the methodology, it was not able to indicate priorities. The agenda 21 process was a very long list of things to do. So the strategic planning methodology helped a lot in defining priorities, and supporting the local governments in the region to make, hopefully, the best choices. So this was the reason of the full engagement of Medcities in this field of activity. »⁸⁷

Mais cette conception de la planification stratégique comme outil d'identification des grands projets d'une ville ne fait pas consensus.

... Ou méthode de démocratisation locale ?

Pour Alfons Segura, l'histoire même du plan stratégique de Barcelone suggère tout simplement l'inverse, quand il explique a posteriori :

« On a beaucoup parlé du succès du plan stratégique de Barcelone, et à partir de ça, nous avons beaucoup travaillé dans le monde. Mais il y a une différence très importante entre Barcelone et les autres villes. A Barcelone, nous sortions de la dictature. Dans les dernières années de la dictature, on avait réfléchi avec tout le monde – citoyens, acteurs privés, etc. – sur la ville. On a proposé dans les dernières années du franquisme un nouveau modèle urbain de gestion de la ville. Le plan stratégique a fait la coordination des changements disruptifs dans la ville. Après le succès de Barcelone, tout le monde a voulu nous imiter. Mais le plan stratégique était bon pour coordonner, en revanche il n'a pas servi à identifier le changement nécessaire, ni à être l'instrument pour impulser ces changements. Les changements étaient déjà identifiés, les acteurs engagés dans ces changements aussi, et ils avaient la capacité de le faire. Le plan stratégique a garanti la cohérence de tout ce qui se faisait dans la ville. Et aussi il a permis d'incorporer dans le discours des élites, celles de la fin de la dictature, toutes les autres composantes sociales. Ça, c'est le vrai succès du plan stratégique. »⁸⁸

A quoi sert un plan stratégique ? Permet-il d'identifier les acteurs et projets porteurs de changement dans une ville, dans une perspective de « bonne gouvernance » et de démocratisation ? Est-il au contraire le « simple » visage de dynamiques de changement préexistantes, comme un mécanisme de coordination qui viendrait s'y superposer et les appuyer ? A ces questions méthodologiques, les paroles d'Alfons Segura invitent à une interrogation fondamentale : où commence et quand finit le plan stratégique ? Autrement dit, dans quelle mesure celui-ci, profondément ancré dans l'histoire de la démocratisation barcelonaise, peut-il inspirer des expériences « similaires » dans d'autres contextes ? Pour Josep Maria Pascual, devenu consultant (au sein de TUBSA puis d'un cabinet privé) après avoir participé au premier plan stratégique de Barcelone, la planification stratégique peut certes aider à identifier des projets, mais elle doit aussi et surtout fédérer les acteurs autour des sujets transformateurs de la ville. Il explique en effet :

⁸⁷ Entretien avec Franco La Torre, Paris-Rome, 17/12/2018.

⁸⁸ Entretien avec Alfons Segura, Barcelone, 11/04/2017.

« Dans un plan stratégique, tu peux arriver à la conclusion qu'il y a deux ou trois projets clefs pour la ville. Mais très souvent, ces deux ou trois projets tu les connaissais déjà avant. La différence c'est que ces projets, avant le plan stratégique, ils n'étaient pas assimilés par les différents acteurs sociaux. Il n'y avait pas de compromis, de collaboration entre les acteurs. La valeur ajoutée du plan stratégique, c'est le processus social. Pour cette raison je pense que le plan stratégique est un instrument de nouvelle gouvernance publique, de gouvernance démocratique. »⁸⁹

Quoi qu'il en soit, l'objet retient l'attention du réseau Medcités et des villes qui l'animent. La mairie de Rome, qui avait activement milité auprès de l'Union européenne pour l'ouverture de fonds pour la coopération décentralisée en Méditerranée (voir chapitre précédent), obtient de celle-ci la coordination, en 2002, d'un projet Med'Act consacré à la planification stratégique. Il vise à accompagner les villes de Bosra (Syrie), Mahdia (Tunisie) et Sfax (Tunisie). Dans cette dernière, Rome fait appel à Medcités et à la ville de Barcelone, forts de l'expérience de MSP, pour y accompagner la réalisation d'un premier plan stratégique. Mais peut-on diffuser cette approche dans des pays considérés comme « autoritaires » et centralisés, dans lesquels les mouvements sociaux sont strictement encadrés par les régimes en place ? Alfons Segura souligne bien la différence entre l'Amérique latine et la Méditerranée :

« En Amérique latine il y avait une différence très importante par rapport à la Méditerranée. Il y avait une société avec une volonté de changement. Ça n'est pas le cas en Méditerranée. D'abord, la société n'est pas organisée, et il n'y existe pas cette volonté de la part de la société civile – entrepreneurs et mouvements sociaux – de changement. Même dans les mouvements sociaux, j'ai l'impression qu'il y a en Méditerranée une perception un peu « assistantielle ». En Amérique latine, il y a beaucoup de mouvements sociaux vraiment disruptifs. »⁹⁰

La question de savoir si la planification stratégique peut s'appliquer dans les pays méditerranéens, notamment les rives sud et est, fait débat parmi les experts barcelonais. Josep Maria Pascual, qui jusqu'en 2011 a concentré sa consultance en Espagne et en Amérique latine, explique en ces termes son refus de travailler dans cette région : « Je connaissais [Joan] Parpal. Il me disait "C'est important de travailler aussi en Méditerranée!". Et je disais que la planification stratégique ça nécessite qu'il y ait un peu de démocratie. Il faut de la participation, etc. Les conditions en Méditerranée ne sont pas réunies. Les maires sont trop liés aux classes dominantes, à des intérêts pas clairs. On avait de vrais débats »⁹¹.

L'émergence d'un « modèle » barcelonais de planification stratégique fait ainsi apparaître une tension entre technique et politique. Si son élaboration à Barcelone même s'appuie sur un processus

⁸⁹ Entretien avec Josep Maria Pascual, Barcelone, 03/10/2018.

⁹⁰ Entretien avec Alfons Segura, Barcelone, 11/04/2017.

⁹¹ Entretien avec Josep Maria Pascual, Barcelone, 03/10/2018.

politique, mobilisant fortement le maire et les élus, sa diffusion transnationale est d'abord le fait de techniciens. Forts de cette première expérience, ils envisagent sa propagation à la fois comme un instrument relativement « neutre », adaptable aux différents contextes politiques, facilitant l'identification de projets structurants, et comme un possible vecteur de démocratisation des politiques urbaines. Barcelone et le réseau Medcités vont approfondir dans les années 2000 cette entreprise de diffusion de la planification stratégique en Méditerranée en s'appuyant cette fois sur des institutions multilatérales de développement qui, à l'image de la Banque mondiale et des Nations unies, érigent les stratégies de villes en nouvel objet de coopération et leur donnent ainsi un nouvel élan dans la région.

2. Les *City development strategies* (CDS) : emblèmes d'une réforme des politiques de développement à destination des villes

Pour comprendre l'inscription des stratégies des villes dans la coopération méditerranéenne, il est essentiel d'interroger leur mise à l'agenda au sein des institutions multilatérales de développement, Banque mondiale et Nations unies en tête. En effet, ce sont elles qui, notamment en créant Cities Alliance en 1999, vont financer une grande partie des stratégies de villes de la région et plus généralement accompagner leur diffusion tout autour du bassin, en partenariat avec les municipalités et leurs réseaux⁹². Nous allons voir qu'à la fin des années 1990, ces institutions sont traversées par des mouvements réformateurs qui tentent d'y impulser une nouvelle approche de la coopération urbaine. La « gestion urbaine », élaborée dans les années 1980, cède peu à peu la place à un nouvel impératif de (bonne) « gouvernance urbaine ». Nous avons vu que ce phénomène s'inscrit dans un chantier plus vaste des institutions internationales, qui structurent la « bonne gouvernance » comme un nouvel objectif central de leurs interventions dans les pays « en développement ». Celle-ci s'appuie dans leurs discours sur les notions de « transparence », de « participation », de « responsabilité », « efficacité », « équité », « décentralisation » ou encore de « primauté du droit » : elle s'impose comme une condition nécessaire du développement. En particulier, le « bon » gouvernement des villes – étalonné autour des notions de « transparence », de « participation des acteurs », de « redevabilité » (*accountability*) des pouvoirs publics... – devient un objectif et un objet en soi des politiques de coopération. Nous avons déjà abordé ces questions

⁹² L'organisation Cities Alliance, sur laquelle nous reviendrons dans cette section, apparaît comme le premier financeur de la quinzaine de stratégies de villes qui voient le jour au sud et à l'est de la Méditerranée dans les années 2000, aux côtés de la Banque mondiale et d'ONU-Habitat, mais aussi, dans une moindre mesure, de bailleurs bilatéraux comme l'AFD et la GIZ. Voir AJUNTAMENT DE BARCELONA, CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, BANQUE MONDIALE, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, AREA METROPOLITANA DE BARCELONA, MEDCITES, CITIES ALLIANCE et AECID, *Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée. Contexte, Enjeux et Perspectives*, op. cit., pp. 20-21.

dans le chapitre précédent, en montrant en quoi la notion de gouvernance servait de socle à la connexion des mouvements municipaux transnationaux avec les institutions internationales. Dans cette section nous nous intéressons à la manière dont elle se traduit dans de nouveaux outils et de nouvelles interventions de la part des organismes multilatéraux de développement. Nous allons voir que dès lors que la ville dans sa globalité émerge comme une échelle d'action pertinente, l'accompagnement des acteurs locaux dans la définition d'un projet stratégique devient pour certains experts tout aussi important que la réforme des cadres nationaux des politiques urbaines. La planification urbaine stratégique, qui prend ici la forme de « stratégies de villes » ou « City development strategies » (CDS), est promue par ces mouvements réformateurs comme l'outil emblématique permettant de réaliser ces ambitions. Leurs contenus et leurs priorités (croissance économique, lutte contre la pauvreté...) peuvent varier selon les cas et les acteurs qui les utilisent (Banque mondiale, PGU, Cities Alliance...), mais le principe reste le même. Le CDS s'impose comme une technologie d'intervention sur la gouvernance urbaine dans son ensemble.

Nous montrons que cette inscription de la planification stratégique à l'agenda des politiques de développement marque un tournant dans leur approche des politiques urbaines. L'expertise proposée change de nature. Aux enjeux encore sectoriels de la gestion urbaine (comme le foncier, les infrastructures ou la fiscalité) elle ajoute des préoccupations qui ont trait à la mobilisation des acteurs publics et privés, à la création de coalitions locales capables de formuler et porter un projet politique pour la ville. Mais cette évolution n'a rien d'un long fleuve tranquille. En optant pour une approche globale et non sectorielle, qui s'adresse directement aux acteurs locaux, ses promoteurs prennent le contrepied des politiques traditionnelles de développement qui font de l'Etat l'interlocuteur et le cadre des interventions. La réforme qu'ils proposent touche ainsi tant aux politiques urbaines qu'aux institutions de développement. En résumé, la promotion de la planification stratégique s'inscrit ainsi dans une tentative plus large de réforme de la coopération urbaine, que certains acteurs souhaitent structurer autour des enjeux de gouvernance, en ciblant directement les villes et non plus seulement les Etats centraux.

La création de Cities Alliance, en 1999, légitime et institutionnalise les stratégies de villes comme instrument de coopération. Elle ouvre de nouveaux canaux de financement et permet sa diffusion et sa capitalisation à grande échelle, notamment en accompagnant quatorze démarches de ce type en Méditerranée entre 2000 et 2010.

2.1. De la gestion urbaine à la gouvernance

Nous l'avons déjà évoqué dans le chapitre précédent, la conférence Habitat II érige la « bonne » gouvernance urbaine au cœur de l'agenda international⁹³. On lit en effet, dans le programme pour l'Habitat adopté à Istanbul, que les Etats s'engagent à promouvoir « [a] transparent, responsible, accountable, just, effective and efficient governance of towns, cities and metropolitan areas »⁹⁴. Cela se traduit également par un nouveau programme de travail pour l'organe des Nations unies chargé des « établissements humains », le CNUEH, qui vient d'être rebaptisé ONU-Habitat. Dans le programme pour l'Habitat, les Etats invitent celui-ci à concentrer son accompagnement des « pays en développement » sur ce point : « achieving transparent, representative and accountable governance through institutional development, capacity-building and partnership »⁹⁵. Mais cette mise à l'agenda de la gouvernance apparaît dans un moment de crise qui secoue l'institution, fragile financièrement, et accusée au sein des Nations unies de manquer d'efficacité et de cohérence organisationnelle, l'empêchant ainsi de se montrer à la hauteur des attentes suscitées par Habitat II. Une « Revitalization Team » est mise en place en 1998 sous l'autorité de Klaus Töpfer, ancien ministre allemand de l'environnement, et directeur du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE), également directeur par intérim d'ONU-Habitat. Ses recommandations, qui paraissent en 1999, enjoignent l'organisation à s'affirmer comme une « global advocacy agency »⁹⁶. Il s'agit de dépasser une approche considérée comme « passive » de participation à des projets « au fil de l'eau » selon les opportunités pour s'imposer comme l'acteur central de mobilisation internationale et structurer un plaidoyer dans les domaines qui lui sont attribués. Le rapport invite ainsi l'organisation à se donner comme priorité principale la lutte contre la pauvreté, et propose d'articuler son action autour de deux campagnes mondiales : l'une concernant la sécurité d'occupation foncière, en particulier pour les habitants des quartiers précaires, et l'autre concernant la gouvernance urbaine.

Cette dernière, effectivement lancée en 1999, constitue alors la principale initiative d'ONU-Habitat visant à définir et promouvoir la « bonne » gouvernance urbaine, au travers de la production de normes, de campagnes nationales, de *policy papers*... La notion y est définie comme suit :

« Urban governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, plan and manage the common affairs of the city. It is a continuing process

⁹³ Voir également Edgar PIETERSE, *City Futures: Confronting the Crisis of Urban Development*, op. cit., pp. 66-70.

⁹⁴ *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains. Rapport de la conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II)* [Rapport], Nations Unies, A/CONF.165/14, 1996, paragraphe 45 (a).

⁹⁵ *Ibid.*, paragraphe 228 (o).

⁹⁶ COMMISSION ON HUMAN SETTLEMENTS, *Activities of the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat): progress report of the executive director.*, HS/C/17/2/Add.2 (22 Mars 1999), p. 5.

through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action can be taken. It includes formal institutions as well as informal arrangements and the social capital of citizens. Urban governance is inextricably linked to the welfare of the citizenry. Good urban governance must enable women and men to access the benefits of urban citizenship. »⁹⁷

Selon Daniel Biau, alors directeur de la coopération technique d'ONU-Habitat, cet intérêt pour la « gouvernance » rompt avec la gestion urbaine en ce qu'elle revêt une dimension explicitement politique. Il affirme :

« La gestion urbaine, volontairement, on l'a présentée comme quelque chose de technique, c'est-à-dire on gère bien les finances, on gère bien le foncier et les infrastructures... On « gère ». La gouvernance, ça ajoute la dimension politique. On gère pour quoi ? On gère pour redistribuer, pour réduire les inégalités, pour améliorer la vie dans les bidonvilles. On a donc des objectifs supérieurs à la gestion. D'autre part, on dit que la gouvernance ça n'est plus simplement le gouvernement central ou même les autorités locales, mais ça implique un réseau de partenaires, bien sûr sous un leadership public. »⁹⁸

A la Banque mondiale également, la dimension politique du développement urbain commence à prendre de l'ampleur. Des transitions comme la fin de l'apartheid ou de l'URSS, auxquelles la Banque est appelée à participer, confèrent aux questions urbaines une charge politique nouvelle et incontournable. L'ancien directeur du département urbain explique en effet :

« It was a time we needed a broader view of what was going on. If you think back to 1989, and then go ahead to 1994, the whole meaning of the urban project changed, in political terms. In 94, I had three things in my agenda. The end of apartheid, which was an urban question, and Mandela wanted support on urban integration. The collapse of the Soviet Union and new housing in Russia to bring back the troops from Eastern Europe. Israel and Palestine: Arafat came to the Bank in 1993 with a list of 700 projects that he wanted to do in two years on the West Bank. [...] So the political meaning of these things changed completely. The economics changed because we were now talking about markets more, we were talking more about municipalities, but not in the same breath. We were much more aware of the political issues. [...] We were talking about the collapse of the Soviet Union, the end of history. »⁹⁹

Avec la « gouvernance », la problématique du « bon » gouvernement des villes devient donc une préoccupation à part entière des institutions internationales, une préoccupation politique. Il ne s'agit plus seulement de réfléchir aux enjeux de gestion urbaine secteur par secteur, mais bien d'aborder frontalement la manière de formuler les grands enjeux politiques d'une ville et d'identifier

⁹⁷ UN-HABITAT, *The Global Campaign on Urban Governance. Concept Paper*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2002.

⁹⁸ Entretien avec Daniel Biau, Paris-Nairobi, 26/04/2018.

⁹⁹ Entretien avec Michael Cohen, Paris - New York, 25/06/2020.

les acteurs qui doivent y participer. Ce changement d'approche s'accompagne du développement de nouveaux outils d'interventions, sur lesquels nous allons maintenant revenir.

2.2. Des instruments pour changer la gouvernance des villes : des *City consultations* aux *City development strategies*

Le Programme de Gestion Urbaine (PGU) ouvre une troisième phase de travail (1997-2001) au lendemain de la conférence Habitat II. Il entend ainsi accompagner les nouvelles orientations de la coopération urbaine et se fixe trois nouvelles priorités : la réduction de la pauvreté urbaine, le développement durable des villes, et la gouvernance urbaine participative. Il entend désormais dépasser les phases précédentes, consacrées à des recherches, pour développer un nouvel outil pratique, les consultations de villes (*City consultations*)¹⁰⁰. Elles ont pour vocation d'initier d'ouvrir dans une ville des forums de discussion entre différents acteurs (autorités locales, secteur privé, associations d'habitants...) autour de problèmes précis. Dinesh Mehta, l'un des responsables du PGU à ONU-Habitat, explique : « In a sense, the [Urban management programme] succeeded in shifting the focus away from 'management' to 'governance' at the local level. [...] The city consultation approach that promoted pro-poor participatory governance used a range of thematic areas as entry points to promote these new paradigms »¹⁰¹. Les consultations de ville apparaissent ainsi comme une première étape pour tenter « d'ouvrir » des gouvernements souvent jugés bureaucratiques et fermés sur eux-mêmes. On lit en effet sur le site internet du PGU de l'époque :

« The underlying premise of [a] City Consultation (CC) is that poor city administration is often the result of weak rapport with civil society, particularly where bureaucratic and unresponsive modes of administration are the norm. The UMP City Consultation approach has been designed to bridge this gap so that city administration and key stakeholders in the civil society can participate in decision-making. The aim of a city consultation is to institutionalise the participatory decision making process. »¹⁰²

¹⁰⁰ Rappelons que le PGU est créé en 1986 à l'initiative de la Banque mondiale, d'ONU-Habitat et du PNUD. Ses premières années sont consacrées à des recherches sur quelques thématiques de la gestion urbaine. Il constitue ainsi un réseau d'experts qui convergent autour d'un constat : la planification urbaine « traditionnelle », sous forme de schémas directeurs, se révèle déconnectée des réalités des « pays en développement », inappliquée et inefficace. Au lendemain du Sommet de la Terre, il ouvre une seconde phase de travail qui approfondit ces recherches et commence à décentraliser le programme pour créer des réseaux régionaux d'experts. Des bureaux régionaux s'installent ainsi au Caire pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, à Abidjan pour l'Afrique, à Quito pour l'Amérique latine, et à Bangkok pour l'Asie Pacifique. Ils s'appuient localement sur des *anchor institutions*, des institutions d'ancrage – instituts de recherche, agences d'urbanisme, associations de municipalités... - qui doivent servir de relais dans les projets et garantir l'appropriation locale de l'expertise développée dans le PGU. Il s'agit par exemple de la Fédération nationale des villes tunisiennes (FNVT) en Tunisie, de l'Asian Institute of Technology de Bangkok, ou encore du Bureau national d'études techniques pour le développement en Côte d'Ivoire.

¹⁰¹ Dinesh MEHTA, « Our Common Past: the contribution of the Urban Management Programme », *Habitat Debate*, 2005, vol. 11, n° 4, p. 6.

¹⁰² <https://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&cctid=374&cid=186>. Consulté le 5 avril 2021.

Les consultations de villes n'ont ainsi pas vocation à aboutir sur des projets précis, mais bien à ouvrir des forums de discussion sur les problèmes de la ville entre les acteurs publics et les entreprises, les associations, les universités, les habitants... Elles se focalisent en général sur quelques thématiques urbaines, et parfois seulement sur un quartier spécifique. Dans les faits, le PGU mobilise des consultants nationaux et internationaux pour conduire ces processus dans différentes villes, mobiliser les acteurs, organiser les groupes de travail, produire des diagnostics et tenter d'institutionnaliser ces débats. Plus de 120 consultations de villes sont ainsi menées entre 1997 et 2001, ouvrant la voie à de nouveaux savoirs sur les villes concentrés sur une forme d'ingénierie politique locale. L'évaluation qui en est proposée par le PGU lui-même est à ce titre instructive¹⁰³. Il n'y est pas question de foncier, de services urbains ou de finances locales, mais bien de méthodes de création d'élans politiques locaux. On y découvre des réflexions concernant l'importance du portage politique, en particulier du maire qui doit s'approprier la démarche et la pousser activement ou encore de la nécessité d'identifier et mobiliser dans la ville des acteurs urbains de la société civile déjà organisés et dynamiques. Les auteurs discutent également de la manière d'ajuster la démarche en fonction du degré d'autonomie locale et des initiatives existantes, des mesures à prendre pour assurer la pérennité de la démarche en cas de changement de majorité municipale, des méthodes de communication à mettre en place auprès des populations, etc.

Les consultations de villes, aux côtés d'autres démarches similaires comme les agendas 21 locaux, financés par le PNUD, constituent une étape majeure dans l'émergence d'un nouvel instrument de coopération internationale, les stratégies de villes, ou *City development strategies*, qui seront formalisées par la Banque mondiale à la fin des années 1990.

2.3. La nouvelle stratégie urbaine de la Banque mondiale : les CDS comme vecteurs de croissance économique

Au lendemain d'Habitat II, la Banque mondiale, et plus spécifiquement son département urbain, s'engage elle aussi dans un chantier de réforme de sa politique urbaine. Il s'incarne dans l'écriture d'une nouvelle stratégie, coordonnée dès 1997 par Christine Kessides, qui aboutit en 2000 à la publication du document *Cities in transition. World Bank Urban and Local Government Strategy*¹⁰⁴. Le titre est intéressant en lui-même : la stratégie « urbaine » est désormais explicitement liée à la question des gouvernements locaux, dont la montée en puissance inviterait à reconsidérer les interventions de l'institution financière. Le rapport le reconnaît en effet d'emblée : « The growing

¹⁰³ URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *Participation to Partnership. Lessons from Urban Management Programme City Consultations*, Nairobi, UNCHS, 2001.

¹⁰⁴ BANQUE MONDIALE, *Cities in transition. World Bank Urban and Local Government Strategy*, Washington D.C., The World Bank, 2000. Le rapport est discuté et approuvé par le *board* de la Banque mondiale en décembre 1999, mais il est néanmoins publié sous le tampon du seul département urbain.

importance of cities and local governments calls for a renewed Bank assistance strategy »¹⁰⁵. Le tournant pris dans les années 1980, marqué par un intérêt renforcé pour les questions institutionnelles et les réformes des politiques urbaines, est pleinement assumé. Mais la montée des phénomènes de décentralisation et de démocratisation invite désormais à une approche plus globale des villes. On lit en effet :

« Urban projects [led by the World Bank] since the late 1980s have therefore increasingly focused on policy reform and institutional change, extending the Bank's dialogue deeper into issues of regulation, incentive systems, and the patterns of relationships — among local government, the private sector, informal organizations, and households — that determine how cities perform. As democratization, decentralization, and public-private partnership strengthen the communication and collaboration among these stakeholders, a more holistic approach to urban development is called for and underpins the Bank's new strategy. »¹⁰⁶

La nouvelle stratégie s'appuie sur une vision d'inspiration libérale : les villes doivent être habitables (*livable*), compétitives, bien gouvernées et gérées (*well-governed and managed*), et financièrement viables (*bancable*)¹⁰⁷. On retrouve bien sûr des sujets déjà chers à la Banque mondiale, comme les questions des relations entre les différentes échelles de gouvernement, des transferts de fonds, de la fiscalité locale... Mais ils doivent désormais s'intégrer dans une approche plus locale et intégrée dont l'objectif consiste moins à réformer l'Etat dans son ensemble qu'à accompagner les autorités locales dans la définition de stratégies de développement économique efficaces. Le nouvel impératif de « bonne gouvernance » doit lui aussi se mettre au service de cet objectif¹⁰⁸. La Banque souhaite proposer quatre axes d'actions à ses clients : l'accompagnement dans la formulation de politiques urbaines nationales, d'abord, pour établir le cadre politique, fiscal et institutionnel ; le renforcement des actions de réhabilitation des quartiers précaires ; l'approfondissement et la massification des activités de renforcement de capacité et de formation (notamment en soutenant les réseaux de municipalités) ; et enfin le soutien à la conception de stratégies de villes (*City development strategies*, CDS).

La formalisation de ces dernières s'appuie explicitement sur les expériences de consultations de villes expérimentées par le PGU, mais aussi par les agendas 21 locaux ou d'autres activités similaires soutenues par différents bailleurs¹⁰⁹. Le principe d'un CDS est en apparence relativement simple : la Banque se propose de travailler avec de larges coalitions de parties prenantes pour

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹⁰⁸ La Banque mondiale propose dans sa stratégie urbaine la définition – relativement laconique – suivante : « Good governance implies inclusion and representation of all groups in the urban society—and accountability, integrity, and transparency of government actions—in defining and pursuing shared goals ». Voir *Ibid.*, p. 49.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 64.

développer une stratégie qui s'appuie sur une compréhension commune des enjeux de la ville, de ses contraintes et opportunités socio-économiques (la phase de diagnostic) et qui s'articule autour d'un plan d'action stratégique concentré sur le soutien à la croissance économique. Un CDS est donc à la fois un processus et un produit. Celui-ci doit fournir un cap à la ville, mais aussi une boussole pour aider les agences de coopération internationale à mieux cibler leurs aides, sans pour autant – le document s'empresse de le souligner – constituer une précondition aux futurs investissements¹¹⁰. La Banque mondiale espère en effet que la réalisation d'un CDS permette l'identification de projets structurants dans une ville, avec la garantie qu'ils fassent l'objet d'un large consensus parmi les principales parties prenantes, gage de succès et d'efficacité du projet, et donc des investissements internationaux. Les CDS recouvrent ainsi bien, pour la Banque mondiale, une logique bancaire : identifier des projets et sécuriser les décaissements.

La nouvelle stratégie de la Banque mondiale traduit donc un tournant conceptuel important au sein de l'institution financière, porté plus particulièrement par quelques cadres et experts du département urbain à Washington. Elle s'inscrit dans un moment particulier, le tournant du XXI^e siècle, dans lequel les questions locales s'imposent au cœur de son agenda savant. Elles occupent en effet pour la première fois une place centrale dans le rapport sur le développement dans le monde 1999/2000¹¹¹. Un rapport qui, chaque année, a vocation non pas à fournir un programme de travail opérationnel de l'institution, ni à tracer un bilan des interventions, mais plutôt à proposer une analyse critique des enjeux de développement selon une thématique spécifique. Pour la dernière édition du XXI^e siècle, il propose de revenir sur les tensions entre deux tendances de fonds, la « globalisation » (sous l'angle des flux de marchandise et de services, des flux de capitaux et des problèmes environnementaux mondiaux) et la « localisation » (sous l'angle de la décentralisation, de l'urbanisation massive des populations et de la fourniture des services essentiels). Deux tendances qui semblent caractériser, selon le rapport, les facteurs majeurs d'instabilité politique, économique et sociale, mais qui constituent en même temps des opportunités, à condition de savoir comment les relier entre elles.

Il existe néanmoins un fossé entre ces innovations savantes et les évolutions concrètes des interventions de la Banque sur le terrain. Qu'il s'agisse de la nouvelle stratégie ou du rapport sur le développement dans le monde, ces documents ont une valeur avant tout doctrinale et intellectuelle, pour tenter de sensibiliser aussi bien les agents de la Banque que ses clients. Ils ne constituent pas des programmes contractuels d'opérations et de prêts. La traduction opérationnelle n'a donc rien

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ BANQUE MONDIALE, *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st century*, Washington D.C. / New York, The World Bank / Oxford University Press, 1999. Les questions urbaines et de gouvernement local y occupent en effet trois chapitres sur huit.

d'évident. Un expert qui rejoint l'institution en 2005 sur le montage de projets urbains dans la région MENA reconnaît :

« Pour être franc, [...] moi je n'ai pas du tout perçu [la gouvernance] comme un axe clef de l'action de la Banque, en tout cas dans mes deux premières années dans la région. C'était plus pragmatique que ça. Le sujet était traité, mais sous un angle plus terre à terre. A un moment, si les services fonctionnent mal, si on consulte les citoyens, on va peut-être mieux comprendre ce qui va mal. Mais ce n'était pas un axe en soi de l'action. L'action de l'unité urbaine MENA, quand j'y suis arrivé, était pour moi très orientée sur l'amélioration des services de base. »¹¹²

Un autre problème majeur se pose, relatif aux outils et capacités de financement de la Banque mondiale : les CDS reposent en grande partie sur de l'assistance technique et constituent des prestations intellectuelles qui parfois se situent très en amont des projets urbains à proprement parler. Nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, les instruments financiers de la Banque – fondés avant tout sur des prêts remboursables fléchés vers des investissements – ne sont pas adaptés pour ce type d'accompagnement. En effet, le CDS a vocation à doter la ville d'une vision de son développement permettant l'identification de projets structurants. Il doit donc être réalisé avant toute opération matérielle de grande envergure et peut ainsi difficilement s'inscrire dans les prêts classiques de la Banque. C'est l'une des raisons qui va conduire à la création d'une nouvelle institution en 1999 : Cities Alliance.

2.4. La création de Cities Alliance, ou l'institutionnalisation d'une nouvelle approche des villes dans les arènes du développement

La création de Cities Alliance s'inscrit dans la continuité de la conférence Habitat II. La Banque mondiale et ONU-Habitat souhaitent créer un partenariat pour opérationnaliser le Programme pour l'Habitat adopté à Istanbul et créer une dynamique mondiale en faveur de la coopération urbaine, avec cette fois une attention portée moins sur la croissance économique que sur la lutte contre la pauvreté¹¹³. Cette approche n'est pas sans rappeler la création du PGU en 1986, elle aussi à l'initiative de la Banque mondiale et du CNUEH, qui cherchait à construire une coalition internationale en faveur de la gestion urbaine. Mais à la fin des années 1990, le PGU est en souffrance, critiqué en interne pour son manque d'opérationnalité, et porté par un ONU-Habitat en crise. La conférence Habitat II a certes contribué à donner à la ville une visibilité nouvelle dans les arènes du développement, mais sa traduction opérationnelle dans les portefeuilles des bailleurs, encore tiraillés entre urbain et rural, fait défaut. Le sud-africain William Cobbett, membre de la

¹¹² Entretien avec François Boulanger, Paris, 14/01/2020.

¹¹³ Edward RAMSAMY, *The World Bank and Urban Development. From Projects to Policy*, New York, Routledge, 2006, p. 178.

« Revitalization team » au cœur des discussions sur Cities Alliance (il en deviendra le responsable jusqu'en 2020) rappelle ainsi :

« A primary motivation for creating Cities Alliance was to improve coordination among development agencies, but with a focus on urban poverty. [...] The Urban Management Programme was run as a trilateral relationship between UNDP, UN-Habitat and the World Bank. It was run by them, and for them. Cities Alliance was an attempt to develop a wider coalition [...] The imperative was more institutional, in other words: changing the relationships between the United Nations, and our audience at that time was donors. We were trying to change the debate. We wanted to involve Sweden, the French, the British, to focus on the urban sphere. [...] We realized that in order to achieve, the primary focus, the primary vehicle for us, was urban poverty. Again we come back to the old association that poverty was rural. »¹¹⁴

Les discussions entre la Banque mondiale et ONU-Habitat aboutissent en 1999 à la création d'un nouveau fond fiduciaire (*trust fund*), Cities Alliance, dont le secrétariat est hébergé à la Banque mondiale, et composé d'agents mis à disposition par les deux structures. Cities Alliance lance en grande pompe son plan d'action *Cities without slums* en décembre 1999 à Berlin, en présence de quatorze gouvernements (dont ceux du G7), d'institutions internationales et de maires. Un sommet notoirement marqué par la présence de Nelson Mandela, qui accepte de patronner l'initiative. La dynamique est ainsi lancée : les anglais, les allemands, les hollandais et les japonais acceptent de contribuer financièrement, et de participer aux dynamiques de capitalisation et de production de nouveaux savoirs. La mobilisation est élargie à un groupe consultatif, placé aux côtés des contributeurs, composé d'autres bailleurs mais aussi de représentants d'associations d'autorités locales, notamment la Coordination des associations mondiales de villes et d'autorités locales (CAMVAL).

Des subventions sont donc désormais disponibles, mobilisables par les membres de Cities Alliance, pour envisager de nouvelles formes d'interventions en ville. L'institution se donne dès sa création deux axes d'intervention majeurs : l'amélioration des quartiers précaires et la réalisation de stratégies de villes (CDS). Dans un cas comme dans l'autre, elle cherche à intervenir sur la ville dans son ensemble, et à dépasser une approche par secteur ou par projet ponctuel, comme le souligne William Cobbett. Il appuie son argumentaire sur son parcours politique et militant en Afrique du Sud dans la construction de la ville post-apartheid¹¹⁵ :

¹¹⁴ Entretien avec William Cobbett, Bruxelles, 08/06/2018.

¹¹⁵ William Cobbett quitte une première fois l'Afrique du Sud en 1977, pour échapper au service militaire obligatoire pour tous les jeunes hommes blancs. Après des études d'histoire à Londres, il rentre à Johannesburg en 1983 et commence un doctorat sur les enjeux fonciers en régime d'apartheid. Il milite en parallèle contre les incarcérations d'opposants et doit quitter à nouveau le pays en 1986, abandonnant sa thèse, avant d'y retourner en 1988 pour s'occuper d'une ONG urbaine, Planact, proche des associations civiques militantes et de l'ANC. Il prépare notamment les négociations engagées par Cyril Ramaphosa pour réunifier le township de Soweto et la ville de Johannesburg avec comme mot d'ordre « One city, one tax base ». En 1992, après la libération de Nelson Mandela, William Cobbett rejoint

« In the first four or five years of Cities Alliance, we had two business lines. Slum upgrading, but it had to be citywide: we were "anti-project". The other one was city development strategy. [...] This is not a new invention from the World Bank or Cities Alliance. Strategic planning has been around for a long time. Even the romans were doing it. It goes back to the "One city one tax base" logic [in South Africa]. You have to look at the entire city. And you have to look at it preferably long term, and plan for future growth. [...] The reason we got out of projects: projects are part of a city. You'll solve nothing. Cities themselves operate inside a legal and institutional and financial framework. If you don't understand that, you will not solve it. »¹¹⁶

Ces nouvelles formes d'intervention, en ciblant directement des villes spécifiques, permettent un pas de côté par rapport aux actions traditionnelles des bailleurs qui s'appuient en général sur des programmes nationaux, négociés avec les Etats centraux (souvent les ministères de l'Habitat ou de l'Intérieur). Les municipalités, mais aussi des ONG, peuvent ainsi bénéficier directement des subventions, à condition de remplir certains critères et d'être acceptées par le conseil des membres de Cities Alliance. C'est en ce sens qu'un ancien agent de cette institution affirme que « Cities Alliance a une dimension militante autour de la parole locale, de la parole des habitants »¹¹⁷. En s'extrayant des logiques bancaires de la Banque mondiale, l'organisation ouvre de nouveaux champs de soutien aux villes.

Le programme de travail fixe dès 1999 un objectif de vingt CDS, pour un coût total d'environ dix millions de dollars (onze millions sont d'autre part consacrés à des schémas d'amélioration des quartiers précaires)¹¹⁸. En parallèle de ces deux axes opérationnels, Cities Alliance se donne pour objectif de capitaliser sur ces nouvelles interventions urbaines, et de faciliter le partage de connaissance entre ses membres¹¹⁹. Mais l'arrivée de cette nouvelle institution, et son focus sur les CDS, est loin de faire consensus dans la communauté internationale. Au sein de la Banque mondiale, certains l'applaudissent, comme Maryse Gautier, ingénieure des ponts et chaussées, à l'époque experte au département urbain de la région MENA, qui affirme :

« Le grand problème que l'on avait avec les villes c'était justement d'avoir une définition de leur développement stratégique. Nous n'avions aucun moyen à la Banque, avec nos

le siège de l'ANC pour y superviser les questions de logement, avant d'être nommé directeur général au ministère du logement en 1994. Après une brève expérience à la mairie de Capetown, il rejoint ONU-Habitat en 1998. Après un passage par la « revitalization team », il participe à la création de Cities Alliance et rejoint l'organisation comme responsable du logement et de la sécurisation foncière. Il devient directeur général de Cities Alliance en 2006, jusqu'en 2020.

¹¹⁶ Entretien avec William Cobbett, Bruxelles, 08/06/2018.

¹¹⁷ Entretien avec Serge Allou, Paris, 15/12/2017.

¹¹⁸ UNIVERSITY COLLEGE LONDON, *Independent Evaluation. An assessment of the first three years*, Londres, Annex II, 2002, p.7.

¹¹⁹ Parmi les très nombreux rapports, guides, évaluations, produits par Cities Alliance depuis sa création, nous renvoyons à titre illustratif à : CITIES ALLIANCE, *Guide to City Development Strategies. Improving Urban Performance*, Washington D.C., The Cities Alliance, 2006 ; CITIES ALLIANCE, *City development strategies 2.0. Cities growing with vision*, Bruxelles, The Cities Alliance, 2017 ; ECON ANALYSIS, *The Impacts of City Development Strategies*, Rapport 2005-063 pour Cities Alliance, 2005.

prêts et nos très peu de subventions, pour aider les villes dans ce sens. [...] J'ai trouvé qu'enfin [Cities Alliance] donnait l'approche multisectorielle, l'anticipation du développement, qui permettait ensuite d'accrocher les différents projets. »¹²⁰

Mais pour l'ancien directeur du département urbain, à Washington, le son de cloche est tout autre : « I ended up being pretty critical of Cities Alliance, because I think that the City Development Strategies did not have any real economic basis, there was very poor economics in there, very little about productivity, about labor markets »¹²¹. De fait, l'approche urbaine développée par Cities Alliance tend parfois à diverger de la conception purement économique et parfois dogmatique défendue par la Banque mondiale. C'est ce que défend William Cobbett :

« We were always that positive, critical element that the urban practitioners welcomed. I remember from the very beginning, when we were talking about land: the World Bank would talk about property titles, we would not. We would say this is the wrong issue, secure tenure is the issue¹²². And you can have rental and lease, and communal, and a whole range of things that can be done. We found for example freehold individual title to be ideological and not necessary. So we would argue about that. We would be the people who would bring in the slum dwellers. The World Bank would not. But when we did they liked it. We were able to play a very constructive critical role. But we were critical of the World Bank. »¹²³

L'approche de Cities Alliance, incarnée dans les CDS, s'inscrit en porte-à-faux des approches parfois « économicistes » de la Banque mondiale. Mais au sein de la Banque, la critique principale et la plus récurrente (aujourd'hui encore) de Cities Alliance, ou plus précisément des CDS, est d'ordre opérationnel : ces instruments ne permettraient pas réellement d'identifier des projets et donc d'aboutir à des investissements. Un point rédhibitoire pour les directions opérationnelles de la Banque sur lequel nous reviendrons dans la dernière partie de cette thèse. Toujours est-il que la création de Cities Alliance, l'institutionnalisation des nouvelles formes d'interventions urbaines qu'elle permet, vont ouvrir la voie à de nouveaux espaces de coopération, en particulier en Méditerranée.

En effet, les villes et leurs réseaux s'y arriment et participent à l'élaboration de CDS. La stratégie de développement de la ville de Tunis, élaborée à partir de 2000 avec ONU-Habitat

¹²⁰ Entretien avec Maryse Gautier, Paris, 29/09/2017.

¹²¹ Entretien avec Michael Cohen, Paris-New York, 25/06/2020.

¹²² Note de l'auteur : William Cobbett fait ici référence à un intense débat, encore vivace, au sein des institutions de développement. La Banque mondiale, s'appuyant notamment sur les travaux de l'économiste libéral Hernando de Soto, a longtemps défendu l'idée de réformer le marché du logement pour les pauvres en distribuant des titres formels de propriété, afin de les « sortir » de l'informalité et de faciliter l'investissement. Sans rentrer dans les détails, soulignons que cette approche fait l'objet de vives critiques, suggérant notamment qu'elle réduit la problématique du logement pour les pauvres à une seule « défaillance de marché ». Voir par exemple Alan GILBERT, « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? », *International development planning review*, 2002, vol. 24, n° 1, pp. 1-19.

¹²³ Entretien avec William Cobbett, Bruxelles, 08/06/2018.

constitue la première expérience de ce type dans la région MENA. Cities Alliance lui emboîte le pas en 2002 en lançant un CDS à Tétouan (Maroc), où la municipalité bénéficie d'un accompagnement technique de la mairie de Barcelone. La même année, à l'initiative de Rome et Barcelone, le réseau Medcités s'engage dans la conception de la stratégie de développement du Grand Sfax (Tunisie), d'abord sur la base des fonds européens du projet Med'Act, puis avec le soutien de Cities Alliance et de la Banque mondiale. Les expériences s'enchaînent ensuite à Alexandrie (Egypte), Amman (Jordanie), Al Fayhaa (Liban), El Jadida (Maroc), Settlat (Maroc), Ramallah (Palestine), Alep (Syrie) et Izmir (Turquie), portées par les autorités locales et soutenues par la Banque mondiale, Cities Alliance, ONU-Habitat, le PNUD, Medcités ou encore la GIZ¹²⁴.

Mais derrière cette collection d'expériences se trame aussi un projet régional auquel nous consacrons la section suivante. Les réseaux existants, comme Medcités ou CGLU, mais aussi et surtout de nouvelles institutions internationales, se connectent entre elles et font de la diffusion de la planification stratégique le cœur d'un projet de réforme des pays arabes.

3. Les stratégies de villes comme remèdes à la « mauvaise gouvernance » des pays arabes ?

Les villes pourraient-elles être une solution pour remédier à la « mauvaise gouvernance » qui caractérise « l'exception autoritaire »¹²⁵ des pays arabes ? C'est l'hypothèse que privilégient quelques réformateurs au sein des institutions internationales de développement au début des années 2000 qui, en s'appuyant à la fois sur les mouvements de renouvellement des politiques de coopération précédemment décrits et sur des réseaux de municipalités, réinvestissent la Méditerranée comme espace de circulations de savoirs sur le « bon » gouvernement des villes. Ils gravitent à partir de 2004 autour d'une nouvelle antenne de la Banque mondiale qui s'installe à Marseille : la *Knowledge Network Agency for Middle East and North Africa* (KNA-MENA). Dès son inauguration, un réseau d'une vingtaine de municipalités méditerranéennes est créé, le Réseau Urbain Europe-MENA, dont l'animation est assurée en tandem par KNA-MENA et la mairie de Marseille. Ses premiers séminaires internationaux sont consacrés aux stratégies de villes qui commencent alors à poindre dans la région.

La centralisation jugée excessive des Etats est pointée du doigt par les institutions internationales comme l'un des ingrédients essentiels de la « mauvaise gouvernance » dans la région, à la fois marqueur de son autoritarisme et principal obstacle à son développement. Pour certains

¹²⁴ *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Agence de coopération technique allemande.*

¹²⁵ Michel CAMAU, « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *op. cit.*

experts, il faut ainsi moins concentrer les interventions auprès des seuls Etats, sur les cadres nationaux des politiques urbaines, mais plutôt tenter d'accompagner directement les villes, d'y soutenir les acteurs locaux – municipalités mais aussi associations, universités, entreprises... – dans la construction d'une capacité à formuler et porter un projet stratégique pour leur territoire. En bref, il faut trouver les moyens d'appuyer les villes selon une logique d'affirmation de leur rôle politique dans une perspective de démocratisation. Les stratégies de villes, désormais institutionnalisées dans les politiques de coopération, apparaissent comme l'un des outils emblématiques et comme un nouveau champ de savoirs permettant de nourrir ce projet de réforme. Elles doivent permettre de partir des initiatives et acteurs locaux – et non plus des seuls Etats centraux dont la rigidité et l'autoritarisme sont pointés du doigt – et favoriser l'émergence de concertations autour de projets stratégiques. Les agents qui les portent entendent ainsi prendre au sérieux en MENA les acteurs locaux et leurs initiatives, en particulier les municipalités, en dépit d'un diagnostic dominant dans les organisations internationales qui voient en elles des entités sans réelle substance, qu'elle soit politique, technique ou institutionnelle.

En interrogeant la genèse de KNA-MENA et ses activités urbaines, nous allons voir que ce projet politique, porté par quelques experts internationaux qui s'appuient sur les municipalités et leurs réseaux, s'inscrit en tension avec les politiques de développement portées par la Banque mondiale.

3.1. La Banque mondiale et l'émergence d'un agenda des savoirs

La création de l'agence KNA-MENA se situe au croisement de deux histoires. Celle, déjà décrite par Nicolas Maisetti, de la ville de Marseille qui, engagée dans une dynamique d'internationalisation, souhaite accueillir dans la somptueuse Villa Valmer un pôle d'organisations internationales actives en Méditerranée, notamment pour trouver une place par rapport à Barcelone qui occupe le devant de la scène régionale¹²⁶. Celle de la Banque mondiale, ensuite, et de l'émergence d'un agenda des savoirs qui s'institutionnalise dans la création d'une nouvelle Vice-Présidence, le World Bank Institute (WBI). C'est ce deuxième aspect qui va ici retenir notre attention : KNA-MENA constitue en effet la première antenne décentralisée du WBI.

En 1995, le banquier d'investissement James Wolfensohn, australien naturalisé américain, accède à la présidence de la Banque mondiale sur proposition de l'administration Clinton. Il ouvre un vaste chantier de réformes institutionnelles et idéologiques afin de recentrer l'organisation autour de la gouvernance et de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit notamment de tenter de redorer

¹²⁶ Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, op. cit. Voir en particulier le chapitre 5.

son image ternie par les années d'ajustement structurel¹²⁷, dans un contexte de forte remise en question du « consensus de Washington »¹²⁸. Il entend notamment convertir la « banque des conditionnalités » en une « banque des savoirs »¹²⁹. L'institution financière ne doit plus être perçue comme une prescriptrice du « bon » développement, qui s'impose dans les pays avec des projets ficelés hors-sol par des experts occidentaux et assortis à des conditions de réformes publiques déstabilisantes, mais comme un centre mondial de savoirs dans lequel les pays clients peuvent venir s'inspirer des expériences réussies, des connaissances déjà éprouvées. La diffusion de ces savoirs doit appuyer le nouvel impératif d'appropriation du développement par les pays eux-mêmes¹³⁰. Cette volonté de changement s'incarne dans la création en 1999 d'une nouvelle institution au sein de la Banque mondiale : le World Bank Institute (WBI), issu de la fusion du Economic Development Institute (formation des clients de la Banque) et du Learning and Leadership Center (formation des agents de la Banque). Il doit notamment élargir les réseaux de l'institution financière en s'adressant non seulement aux Etats mais aussi aux sociétés civiles, aux journalistes, aux parlementaires, aux collectivités locales, considérés comme les acteurs clefs d'un changement profond des modes de gouvernance dans une perspective de démocratisation libérale¹³¹.

Le WBI est hissé au rang de Vice-Présidence, aux côtés des vice-présidences géographiques et techniques. Wolfensohn nomme à sa tête son ancienne cheffe de cabinet, la tanzanienne Frannie Léautier. Les deux premiers champs de travail du WBI ont trait à la gouvernance, sous la houlette de l'économiste Daniel Kaufman, et à l'économie de la connaissance¹³². Si la question des villes ne

¹²⁷ Adrian Robert BAZBAUERS, « Leading the World Bank: The Wolfensohn, Wolfowitz, and Zoellick Presidencies », *International Journal of Economic Sciences*, 2012, vol. 1, n° 1, pp. 2-18.

¹²⁸ Cette expression, forgée en 1990 par l'économiste John Williamson, désigne la panoplie de réformes économiques d'inspiration néolibérale (austérité, contraction du secteur public, privatisations, dérégulation des marchés) mise en place dans les années 1980 et 1990 par la Banque mondiale et le FMI. La critique de ce « consensus » est au cœur des mobilisations altermondialistes des années 1990, qui s'expriment notamment dans les rassemblements du Forum Social Mondial.

¹²⁹ Voir par exemple Christopher GILBERT, Andrew POWELL et David VINES, « Positioning the World Bank », *The Economic Journal*, 1999, vol. 109 ; Kenneth KING, « Banking on Knowledge: The new knowledge projects of the World Bank », *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 2002, vol. 32, n° 3, pp. 311-326 ; Teresa KRAMARZ et Besma MOMANI, « The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor », *Review of Policy Research*, 2013, vol. 30, n° 4, pp. 409-431.

¹³⁰ Ce nouvel objectif est défendu par le célèbre économiste Joseph Stiglitz, bien connu pour ses violentes critiques contre le FMI et la Banque mondiale, qui rejoint celle-ci à la demande de Wolfensohn comme économiste en chef en 1997. Il y défend le mot d'ordre « Countries must be in the driving seat », qui nécessite selon lui de fournir aux pays les connaissances nécessaires pour assumer ce rôle. Voir WORLD BANK INSTITUTE, *WBI Annual Report 1999*, Washington D.C., World Bank Institute, 2000, p. 5.

¹³¹ Adrian Robert BAZBAUERS, « The World Bank as a Development Teacher », *Global Governance*, 2016, n° 22, pp. 409-426 ; Dieter PLEHWE, « A Global Knowledge Bank? The World Bank and Bottom-Up Efforts to Reinforce Neoliberal Development Perspectives in the Post-Washington Consensus Era », *Globalizations*, 2007, vol. 4, n° 4, pp. 514-528.

¹³² L'économie de la connaissance, ou économie fondée sur la connaissance, « correspond essentiellement, dans chaque pays, au secteur d'activités de production et de service fondées sur des *activités intensives en connaissance*. Celles-ci sont habituellement repérées en combinant des indicateurs portant sur la production et la gestion des savoirs, tels que les dépenses de recherche et développement (R&D), le taux d'emploi des travailleurs diplômés et l'intensité de l'utilisation

s'imposera jamais comme une priorité institutionnelle du WBI, elle fait néanmoins l'objet de premiers ateliers de formation dès la fin des années 1990, avec comme objectif de sensibiliser les agents de la Banque et les responsables des pays clients à la nouvelle stratégie urbaine de la Banque mondiale (voir encadré 5.1).

Encadré 5.1. La ville au World Bank Institute

Le WBI lance en 1999 le *Program on urban challenges of the 21st century* qui se traduit par l'organisation de cours et formations à destination des élus locaux, urbanistes et fonctionnaires des pays clients ainsi qu'aux agents de la Banque mondiale. La première session a lieu à Toronto pendant deux semaines au mois de mai, organisée par le WBI, le Canadian Urban Institute, la mairie et l'université de Toronto. Elle donne lieu à la publication d'un ouvrage coordonné par Mila Freire et Richard Stren, qui en restitue les principaux enseignements¹³³. On retrouve parmi les contributeurs de nombreux noms connus, comme Michael Cohen et Tim Campbell mais aussi Jordi Borja et Manuel Castells. Le projet de ce cours s'inscrit explicitement dans une volonté de partager et diffuser largement les concepts et les instruments de la nouvelle stratégie urbaine de la Banque mondiale, qui est alors sur le point d'être adoptée¹³⁴.

La « bonne gouvernance » et les stratégies de villes sont au centre des réflexions, comme l'écrit Mila Freire dans son introduction : « Governance is defined here in terms of accountability and transparency in the use of public funds, coupled with the knowledge and capacity required to execute local government responsibilities in response to the constituency's demands. Several issues are at stake in this area: first, what the requirements are for good governance; second, how to tackle the challenge of drawing a vision for one's city; and third, how to get the stakeholders' participation in the government process »¹³⁵. Selon elle, la Banque mondiale dispose désormais d'une meilleure compréhension de ces phénomènes et d'une panoplie d'outils plus complète. L'enjeu est désormais d'identifier les « bonnes pratiques », comme le budget participatif de Porto Alegre ou les systèmes de transports à Curitiba, et de les apporter partout dans le monde¹³⁶. Pour ce faire, le WBI doit jouer un rôle central de capitalisation et de circulation des savoirs.

Mais la création d'une telle antenne au sein de l'institution financière, consacrée à la formation et aux enjeux de connaissance plutôt qu'au développement de nouveaux prêts, ne se fait pas sans frictions. Un ancien agent du WBI se souvient ainsi :

« Il y avait un travail de lobbying important [en interne], pour plusieurs raisons. La première c'est que [les activités du WBI étaient] très transversales. Ça recoupait différents secteurs : financiers, éducatifs, etc. La Banque mondiale fonctionne

des nouvelles technologies de l'information ». Voir Dominique FORAY, *L'économie de la connaissance*, Paris, La Découverte, 2010, p. 3.

¹³³ Mila FREIRE et Richard STREN (dir.), *The challenge of urban government. Policies and practices*, World Bank Institute development studies., Washington D.C., The World Bank, 2001.

¹³⁴ Voir la préface, signée John Flora (directeur du département urbain de la Banque mondiale) et Vinod Thomas (WBI).

¹³⁵ Mila FREIRE, « Introduction: The challenges of urban government », in Mila FREIRE et Richard STREN (dir.), *The challenge of urban government. Policies and practices*, World Bank Institute development studies., Washington D.C., The World Bank, 2001, p. xxv.

¹³⁶ *Ibid.*, p. xxxvi.

beaucoup en silos, comme beaucoup d'organisations internationales. Le problème des silos est très difficile à vaincre. Deuxième chose, c'est qu'on ne faisait pas du tout de prêts, pas d'interventions financières. En revanche on intervenait en amont. On préparait le terrain. Mais ça veut dire qu'il fallait s'entendre avec les Vice-présidences régionales. La puissance de la Banque mondiale, c'était les régions, qui distribuent les prêts. [...] Par rapport aux gens « sérieux » qui font des prêts, des types comme nous qui font des études, plus soft, ça ne passait pas toujours très bien. »¹³⁷

Afin d'ancrer ces nouvelles approches dans le paysage du développement, le rapport sur le développement dans le monde 1998/1999 de la Banque mondiale est ainsi consacré à l'économie de la connaissance. Il est coordonné par l'économiste Carl Dahlman, qui rejoint ensuite le WBI pour y développer ce champ. Il monte à cette occasion un partenariat avec l'OCDE¹³⁸, qui se traduit notamment par le détachement d'un de ses agents à Washington. Il s'agit de Jean-Eric Aubert, docteur en mathématiques de l'Institut national des sciences et des techniques nucléaires (France), spécialiste des questions de recherche et innovation à l'OCDE depuis 1973. Il s'engage dès 1999 aux côtés de Carl Dahlman pour formaliser la notion d'économie de la connaissance et constituer une offre de recherche et formation au sein du WBI. C'est dans cette perspective que germe l'idée d'organiser des conférences régionales sur le sujet, pour mobiliser et sensibiliser les décideurs locaux, mais aussi les cadres des directions régionales de la Banque mondiale. Cette dynamique est à l'origine de la création d'une antenne du WBI à Marseille : l'agence KNA-MENA.

3.2. La centralisation, avatar de la « mauvaise gouvernance » en MENA

La première conférence sur l'économie de la connaissance dans la région Afrique du Nord et Moyen-Orient se tient à Marseille du 9 au 12 septembre 2002. Elle est organisée conjointement par la vice-présidence MENA de la Banque mondiale – qui finance l'opération – et le WBI, en partenariat avec la mairie de Marseille et l'Institut de la Méditerranée. C'est plus précisément ce dernier qui assure un rôle pivot entre les échelles locales et internationales. Créé en 1994 à Marseille à l'initiative des collectivités locales du territoire (Conseil régional, Conseil départemental et municipalité) avec la Chambre de commerce et d'industrie, il a pour vocation de fournir à ses membres une expertise technique et une gestion opérationnelle des projets de coopération en Méditerranée, principalement en répondant aux appels à projets européens. Il propose en particulier de nombreux programmes d'analyse des économies euro-méditerranéennes, sous l'angle macroéconomique, notamment autour du Forum euro-méditerranéen des instituts économiques (FEMISE) qu'il anime. Du fait de son ancrage institutionnel, il est également régulièrement appelé

¹³⁷ Entretien avec Jean-Éric Aubert, Paris, 25/01/2019.

¹³⁸ L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) est une institution internationale qui rassemblent l'essentiel des pays considérés comme « développés » dans la production d'études et de prospectives économiques.

à accompagner les collectivités dans leurs projets de coopération décentralisée, et développe ainsi un volet territorial important. Son fondateur est le professeur d'économie Jean-Louis Reiffers, qui bénéficie déjà de réseaux importants dans les organisations internationales et notamment à la Banque mondiale, pour laquelle il a été consultant¹³⁹. Il a par ailleurs eu comme élève Jean-François Richard, désormais Vice-Président de la Banque mondiale pour l'Europe, à Paris (1998-2005). Celui-ci le met en contact avec Jean-Eric Aubert pour jeter les bases d'une réflexion sur l'économie de la connaissance en Méditerranée, qui se concrétisera dans la conférence de Marseille de 2002.

Cette conférence aboutit à une importante publication, coordonnée par Jean-Eric Aubert et Jean-Louis Reiffers¹⁴⁰. Elle propose un premier point concernant les freins et leviers pour le développement d'une économie de la connaissance dans la région. Le constat est sans appel : « The MENA region's readiness for the knowledge economy is low, although a number of governments have begun to adapt their economies to meet the new challenges. Compared to other parts of the developing world, the region trails East Asia, Eastern Europe, Central Asia, and Latin America »¹⁴¹. Le diagnostic est tout aussi clair : il s'agit d'un problème de gouvernance. La région souffre d'un secteur public omniprésent et d'une bureaucratie qui freinent l'innovation – malgré l'existence de bons instituts de recherche – et entravent la liberté d'entreprendre. L'éducation progresse mais reste inadaptée aux besoins du marché du travail et, surtout, exclut les femmes de manière trop systématique.

Au début des années 2000, la question de la gouvernance prend progressivement une importance toute particulière en MENA. Dans les pays occidentaux et aux Etats-Unis en particulier, les attentats du 11 septembre 2001 mettent les projecteurs sur un « monde arabe » inquiétant, instable, perçu comme le berceau de l'islamisme radical et foyer principal d'un terrorisme international qui s'impose au cœur de la géopolitique mondiale¹⁴². Pour les observateurs néo-conservateurs, le fossé se creuse entre un occident « éclairé » et « démocratique » et un monde arabe « rétrograde » et « autoritaire »¹⁴³. L'administration Bush s'engage dans une « guerre contre la terreur » qui impacte profondément les relations internationales. Elle établit un lien direct entre

¹³⁹ Professeur à l'université Aix-Marseille, Jean-Louis Reiffers devient consultant pour la Banque mondiale en 1985, spécialisé dans l'assistance aux réformes économiques des pays maghrébins. Il est appelé en 1991 au cabinet de la Première Ministre Edith Cresson. C'est suite à cette expérience qu'il rentre à Marseille et fonde l'Institut de la Méditerranée.

¹⁴⁰ Jean-Eric AUBERT et Jean-Louis REIFFERS, *Knowledge Economies in the Middle East and North Africa. Toward New Development Strategies*, WBI learning Resources Series 28038., Washington D.C., The World Bank, 2003.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴² Mubarak ALTWAIJI, « Neo-Orientalism and the Neo-Imperialism Thesis: Post-9/11 US and Arab World Relationships », *Arab Studies Quarterly*, 2014, vol. 36, n° 4, pp. 313-323.

¹⁴³ On trouve ces thèses par exemple chez Laurence HARRISON et Samuel HUNTINGTON (dir.), *Cultural Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, Basic Books, 2000 ; Bernard LEWIS, *What Went Wrong? The Clash between Islam and Modernity in the Middle East*, New York, Harper Perennial, 2003 ; Bernard LEWIS, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, Londres, Phoenix, 2004.

mauvaise gouvernance et terrorisme. Celui-ci prolifère à l'ombre « d'Etats faillis » que les Etats-Unis se réservent la possibilité de renverser et de restructurer. Sécurité et développement ont désormais partie liée aux yeux de la communauté internationale, entraînée de gré ou de force par la dynamique américaine¹⁴⁴. Les cas irakiens et afghans sont bien sûr les plus emblématiques de ces tentatives de « state-building » qui doivent accoucher au forceps de démocraties libérales¹⁴⁵.

Ces politiques se montrent néanmoins paradoxales sur le terrain. Certains dirigeants, comme le président tunisien Ben Ali, s'appuient sur la répression du terrorisme – souvent mécaniquement associé aux forces politiques d'opposition islamistes – pour asseoir leur pouvoir autoritaire et se légitimer sur la scène internationale¹⁴⁶. Le Partenariat Euro-Méditerranéen se recentre lui aussi sur ces enjeux sécuritaires, contribuant à ériger ces régimes autoritaires en fer de lance de la lutte anti-terroriste¹⁴⁷. La politique étrangère américaine, en renforçant les régimes autoritaires par crainte d'une arrivée au pouvoir des islamistes, tend néanmoins à crispier une part importante des populations arabes¹⁴⁸. La Banque mondiale, profondément associée sur le terrain aux Etats-Unis (qui exercent sur elle une influence prédominante¹⁴⁹) cherche à se repositionner. Sa Vice-Présidence MENA organise avec le WBI en mai 2002 une conférence sur le « dialogue entre les cultures » pour établir un diagnostic de la situation et renouveler son approche de la région.

Jean-Eric Aubert y anime une session plénière autour de trois sujets : les incompréhensions entre l'occident et le monde arabe, les impacts de la mondialisation, et les enjeux de gouvernance. Les participants s'inquiètent du fossé qui s'élargit entre le monde arabe et les Etats-Unis, et qui tend à figer les représentations entre d'un côté un « occident » monolithique obsédé par une conception étroite des enjeux sécuritaires, au détriment de la promotion de la démocratie, et de l'autre un « monde musulman » réactionnaire, sclérosé entre des Etats autoritaires et des oppositions islamistes radicales¹⁵⁰. Le compte-rendu des échanges suggère une volonté de remettre

¹⁴⁴ Olivier NAY, « International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the Fragile State Concept », *Third World Quarterly*, 2014, vol. 35, n° 2, pp. 210-231.

¹⁴⁵ Oliver RICHMOND, *Failed Statebuilding: Intervention, the State and the Dynamics of Peace Formation*, Yale University Press, 2014 ; Myriam BENRAAD, « En Irak, le triple échec du state, nation et peace-building américain », *Diplomatie*, 2020, n° 104, pp. 56-60 ; Laurence WHITEHEAD, « Losing « the force »? The Dark Side of Democratization after Iraq », *Democratization*, 2009, vol. 16, n° 2, pp. 215-242.

¹⁴⁶ Voir par exemple Jean-François BAYART, Béatrice HIBOU, Sadri KHIARI, Christophe JAFFRELOT, Olivier ROY et Jean-Luc DOMENACH, « Effets d'aubaine », *Critique Internationale*, 2002, vol. 1, n° 14, pp. 7-28 ; Olfa LAMLOUM, « La Tunisie après le 11 septembre », *Confluences Méditerranée*, 2002, vol. 1, n° 40, pp. 171-178.

¹⁴⁷ Annette JÜNEMANN (dir.), *Euro-Mediterranean Relations After September 11*, Londres, Franck Cass Publishers, 2004 ; Omar MESTIRI et Sihem BENSEDRINE, « Partenariat UE-Tunisie. L'échec du modèle », *Confluences Méditerranée*, 2007, vol. 2, n° 61, pp. 119-132.

¹⁴⁸ Lahouari ADDI, « La perception des attentats du 11 septembre dans le monde arabe et musulman », *Confluences Méditerranée*, 2002, vol. 1, n° 40, pp. 165-169.

¹⁴⁹ Jean-Pierre CLING et François ROUBAUD, *La Banque mondiale, op. cit.*

¹⁵⁰ Mona YACIOUBIAN, *Dialogue Across Cultures (May 2-3, 2002). A Summary of the Proceedings*, The World Bank, 2002, pp. 2-3.

la question de la gouvernance des pays arabes, et plus précisément de leur démocratisation, au cœur des coopérations. On y lit en effet ceci : « The lack of fundamental democratic freedoms in the Arab World arises both as a failing within the Arab world, as well as a lack of commitment [...] from the United States »¹⁵¹. Il existe dans le monde arabe un réel « désir de démocratie »¹⁵² qui ne doit pas faire craindre l'arrivée des islamistes au pouvoir. Les participants invitent ainsi les Etats-Unis, et plus largement les organismes de coopération internationale, à pleinement s'engager dans l'accompagnement de réformes de démocratisation, en favorisant notamment une gouvernance transparente¹⁵³. Certains vont même jusqu'à espérer que l'intervention américaine en Irak, déjà sur toutes les lèvres, puisse y favoriser l'émergence d'une démocratie exemplaire dans la région¹⁵⁴.

L'onde de choc du 11 septembre jette ainsi une lumière crue sur les problèmes de gouvernance de la région MENA et sur ses relations avec les institutions internationales de développement. Mais leur mise à l'agenda au sein de la Banque mondiale s'appuie tout autant, voire davantage, sur des considérations de développement. Dans ses rapports d'activités annuels, l'institution financière juge positivement la croissance économique de la région (en moyenne 4.7% par an entre 2002 et 2004 puis 6.2% jusqu'en 2006) mais pointe du doigt le manque criant de création d'emplois. C'est sur ce point qu'elle invite à une transformation de la gouvernance, et non pas sur les thématiques urbaines en particulier. Elle encourage les pays à lancer des réformes pour ancrer la croissance dans un secteur privé dynamique et non plus seulement organisée par l'acteur public¹⁵⁵. La question de la gouvernance est également au cœur d'un rapport de la Banque mondiale en 2003, publié sous le titre « Vers une meilleure gouvernance en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ». La thèse centrale est la suivante : « le développement – économique, social et humain – dans la région MENA est handicapé par les faiblesses dans la qualité de la gouvernance publique, un domaine dans lequel la région reste en retard par rapport au reste du monde »¹⁵⁶. Un propos similaire au premier rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe parut un an plus tôt¹⁵⁷. Différents points sont abordés, depuis le manque de transparence de l'Etat jusqu'aux restrictions des libertés de la presse, en passant par l'exclusion des femmes de la vie politique et économique.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵² *Ibid.* Traduction de l'auteur.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 10.

¹⁵⁵ Voir en particulier BANQUE MONDIALE, *Banque Mondiale Rapport Annuel 2005. Bilan de l'exercice*, Washington D.C., The World Bank, 2005, pp. 48-51 ; BANQUE MONDIALE, *Banque Mondiale Rapport Annuel 2006. Bilan de l'exercice*, Washington D.C., The World Bank, 2006, pp. 50-53.

¹⁵⁶ BANQUE MONDIALE, *Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation*, Washington D.C., The World Bank, 2003, p. 2.

¹⁵⁷ PNUD et FADES, *Rapport arabe sur le développement humain*, *op. cit.*

Le caractère « sur-centralisé » de l'Etat apparaît lui aussi comme un élément central du « problème » de gouvernance en MENA, objet régulier de rapports et de *policy papers* commandés par la Banque mondiale. Le phénomène s'inscrirait pour certains dans un héritage des modèles ottomans puis coloniaux d'administration locale, plus précisément dans les dispositifs de taxes locales. Héritage que l'instabilité géopolitique régionale aurait renforcé en incitant les Etats à conserver un contrôle étroit de leur territoire¹⁵⁸. Mais la cause importe moins que les remèdes. L'institution financière développe ainsi dans les années 2000 un discours relatif aux moyens d'appuyer la décentralisation, ou, plus généralement, de donner plus de poids aux autorités et acteurs locaux, de remédier à ce qui apparaît comme une « déficience » structurelle, en matière technique, politique et institutionnelle. Dans le rapport de 2003 sur la gouvernance, la sur-centralisation est ainsi fustigée en ces termes :

« MENA est aussi la région qui a toujours les gouvernements les plus centralisés — bien qu'il n'y ait plus besoin de prouver que les collectivités locales peuvent souvent offrir de nombreux services publics, notamment la santé de base et l'éducation, de manière bien meilleure. Les responsables locaux sont plus et mieux renseignés au sujet des besoins de leurs communautés et les communautés locales sont probablement plus enclines à demander des comptes aux leaders locaux. »¹⁵⁹

Le rapport souligne d'ailleurs que « les élections locales ont amélioré la gouvernance locale et créé un champ de démonstration pour de futurs leaders politiques nationaux »¹⁶⁰. Le renforcement des autorités locales permettrait ainsi non seulement de mieux « répartir » la décision publique, de limiter la dimension omniprésente et omnipotente de l'Etat, mais aussi de faire émerger de nouvelles générations de responsables politiques capables de faire la démonstration tangible de politiques publiques efficaces et redevables. Cet argument figurait également dans le rapport sur l'économie de la connaissance en MENA, mentionné plus haut, qui invitait à promouvoir les « bonnes pratiques » locales en ces termes : « It is necessary to publicize what works and to make successes known in administrations, firms, and associations. The most dynamic actors need to launch new efforts. Here, cities and municipal bodies can play a determining role through demonstration effects, as their populations perceive the concrete outcomes of change and take ownership of related processes »¹⁶¹. Les organisations internationales doivent ainsi accompagner ces processus, et s'appuyer pour ce faire sur les dynamiques de coopération décentralisée à l'œuvre

¹⁵⁸ Mehmet Serkan TOSUN et Serdar YILMAZ, *Centralization, Decentralization, and Conflict in the Middle East and North Africa*, World Bank Policy Research Working Paper Series, 2008, URL complète en biblio.

¹⁵⁹ BANQUE MONDIALE, *Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹⁶¹ Jean-Eric AUBERT et Jean-Louis REIFFERS, *Knowledge Economies in the Middle East and North Africa. Toward New Development Strategies*, *op. cit.*, p. 60.

en Méditerranée. On lit en effet : « Decentralized cooperation between the two sides of the Mediterranean has strong momentum. It takes myriad forms depending on the actors involved: chambers of commerce promoting information exchanges for small businesses [...], networks of engineering and business schools, intercity cooperation for urban and management issues, and so on. In the long run, it is these decentralized initiatives, operating at the grassroots level, that will “make the difference” »¹⁶².

3.3. Des savoirs et des réseaux français au cœur des circulations

C'est dans ce contexte de renouvellement des problématiques de gouvernance en MENA que la Banque mondiale accueille favorablement la proposition marseillaise, poussée par Jean-Louis Reiffers et par la mairie, d'installer une antenne du WBI dans la Villa Valmer. Elle est inaugurée le 15 mars 2004, à l'occasion du deuxième forum de Marseille sur la connaissance au service du développement. Les quatre thèmes d'intervention retenus à l'origine par le WBI sont : la connaissance au service du développement, l'éducation et l'emploi, la gouvernance et la transparence, et enfin la gestion urbaine. Ce dernier sujet deviendra rapidement le cœur de métier de KNA-MENA et concentrera l'essentiel de ses activités.

La décision d'implanter une antenne à Marseille est tout à fait inhabituelle pour l'institution internationale, centralisée à Washington, qui en principe n'ouvre des bureaux que dans ses pays clients, jamais dans les « pays développés ». Elle espère ainsi se rapprocher d'une région particulièrement sensible politiquement, et tenter de renouveler ses relations avec elle sur la base de partages de savoirs. La tanzanienne Frannie Leautier, Vice-présidente du WBI, justifie ainsi cette nouvelle structure : « La demande de services de transfert des connaissances et d'échange du savoir qui émane du Moyen-Orient augmente à mesure que la région prend conscience du fait que sa position concurrentielle dans l'économie mondiale dépend étroitement de son aptitude à renforcer ses capacités, tout particulièrement dans les domaines qui sont le plus directement liés à l'économie du savoir. [...] Le Centre facilitera le partage du savoir et le transfert des connaissances disponibles dans le monde en reliant les individus, les entreprises et les institutions au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Europe »¹⁶³. L'approche par les savoirs est certes plus éloignée du cœur de métier de la Banque mais pourrait permettre des relations plus souples comparées aux relations souvent tendues entre un bailleur et son client, et permettre d'élargir les réseaux au-delà des seules sphères gouvernementales, en incluant les autorités locales et la société civile. Pour le directeur

¹⁶² *Ibid.*, p. 61.

¹⁶³ Citée dans WORLD BANK INSTITUTE, *La Banque mondiale favorise le transfert des connaissances et les échanges du savoir dans la région Moyen-orient et Afrique du nord*, Communiqué de Presse n°2004/262/WBI, 15/03/2004.

Finance, Secteur privé et Infrastructures de la région MENA de la Banque mondiale, la cité phocéenne est en ce sens stratégique, car « les réseaux d'experts du Sud ont l'habitude de venir à Marseille. Nous espérons que cette implantation jouera un effet de levier en mobilisant des spécialistes et des demandes qui n'auraient pas été adressées à Washington »¹⁶⁴. Mais les raisons sont aussi d'ordre opérationnel : les pays arabes empruntent trop peu au goût de l'institution financière qui espère de cette manière créer de nouveaux réseaux et sensibiliser les clients à ses interventions, comme l'explique Jean-Eric Aubert : « Le très gros problème des pays MENA, c'est qu'ils empruntaient très peu, souvent sur de petits prêts. Donc [l'agence KNA-MENA] ouvrait de nouveaux champs d'intervention, et ça permettait de sortir des silos dans lesquels était enfermées les actions de la Banque mondiale. [...] Il y avait beaucoup plus de demandes d'assistance technique que de prêts en tant que tels dans la région MENA »¹⁶⁵.

Mais les liens entre le siège de Washington et l'agence de Marseille, entre la logique bancaire et l'approche régionale par les savoirs, vont se révéler plus complexes que prévu. KNA-MENA se voit rapidement prise en main par des acteurs et des réseaux français qui, en même temps qu'ils tentent d'affirmer l'originalité de leur approche s'isolent de l'institution mère. L'équipe est à l'origine composée d'une dizaine d'agents détachés par la Banque mondiale. La direction opérationnelle est confiée à la française Chantal Dejou (*Senior economist*) avec une supervision depuis le WBI assurée par Jean-Eric Aubert, qui deviendra le directeur de l'agence en 2006. Mais rapidement, les liens avec la « centrale » à Washington se distendent, et l'antenne marseillaise développe de plus en plus son propre agenda en quasi-autonomie. Les experts qui la composent s'appuient plus sur leurs propres réseaux de relations, et sur ceux de partenaires comme la ville de Marseille ou Medcités, que sur le World Bank Institute. C'est ce que résume l'un d'entre eux lorsqu'il affirme : « Le World Bank Institute a apporté la justification de la création [de KNA-MENA], et quelques réseaux au début, mais assez rapidement c'est devenu une structure décentralisée [...]. Les réseaux des directeurs, comme Jean-Eric Aubert, et des gens qui ont travaillé pour eux, ont compté bien davantage que les directions de Washington »¹⁶⁶. Ces réformateurs se révèlent ainsi porteurs d'une vision de la coopération et des politiques urbaines qui s'appuie certes sur celle de la Banque mondiale, mais en diffère aussi par bien des aspects que nous allons développer.

¹⁶⁴ Cité dans Brigitte CHALLIOL, « Marseille, nouvelle tête de pont de la Banque mondiale vers le Sud », *Les Echos*, 17 mars 2004, URL complète en biblio.

¹⁶⁵ Entretien avec Jean-Éric Aubert, Paris, 25/01/2019.

¹⁶⁶ Entretien avec Olivier Lavinal, Paris-Washington, 15/02/2020. De fait, les travaux de KNA-MENA ne figurent jamais dans les rapports annuels du WBI, excepté celui de 2004 qui évoque simplement sa création. Voir WORLD BANK INSTITUTE, *WBI Annual Report 2004*, Washington D.C., The World Bank, 2004, p. 11.

Pour soutenir la petite structure, l'équipe de la Banque mondiale tente de se rapprocher de l'Union européenne. Mais le scénario du METAP, décrit dans le chapitre précédent, semble se rejouer. Aucun accord n'est trouvé. Les valeurs, les approches, les objectifs et les modalités d'action semblent irréconciliables, comme le résume Jean-Éric Aubert : « Il y a eu des tentatives pour impliquer l'UE dans l'affaire, qui ont totalement échoué. L'UE a toujours été très réticente à coopérer avec la Banque mondiale, pour des questions idéologiques, car pour eux, derrière la Banque, il y a les américains »¹⁶⁷. L'équipe de KNA-MENA frappe également à la porte des ministères français. Le ministère de l'Équipement répond favorablement et met à disposition un haut-fonctionnaire, l'ingénieur des ponts et chaussées Gilles Pipien, auparavant directeur de cabinet de la ministre Roselyne Bachelot (2002-2003). L'enjeu urbain, déjà identifié par la Banque mondiale comme un élément essentiel sur les questions de gouvernance et de démocratisation en MENA, est aussi érigé en priorité par Gilles Pipien. Il explique :

« Au départ le WBI, sa vision, c'est d'apporter la démocratie en soutenant l'émergence d'associations citoyennes. Quand je prépare une note pour le ministère [pour envisager son implication dans KNA-MENA], je repère tout de suite l'enjeu « ville », avec Cities Alliance [...] Quand je vois qu'on veut développer la démocratie par des associations de citoyens, je dis non : développer la démocratie, c'est faire émerger des gouvernances locales au travers de projets urbains. »¹⁶⁸

La démocratisation des pays arabes doit passer non pas par le renforcement des sociétés civiles mais par la démocratisation de la gouvernance locale, en travaillant avec les acteurs publics. Les premières actions de KNA-MENA, conformément au principe du WBI, consistent alors en des formations dispensées aux responsables locaux par des experts de l'agence et de la Banque mondiale. Mais cette approche « descendante » soulève des problèmes que retranscrit Gilles Pipien en ces termes :

« Notre objet au début était typiquement WBI : essayer de développer des formations. La conclusion était nulle, ce n'était pas le sujet. Le sujet c'est : la formation va se faire en marchant sur des thématiques précises, ou en créant localement avec les pays des centres de formation. [...] Aujourd'hui quand j'y pense c'est grotesque ! Tu arrives dans un pays en disant vous êtes nuls, et nous on va vous former... En présence du ministre ! C'est un scandale ce qu'on a fait là ! [...] Au final on n'a jamais fait de formation, ce n'était pas ça [que les pays] voulaient. Ils voulaient concrètement monter des projets. »¹⁶⁹

L'enseignement du « bon » gouvernement des villes ne doit donc pas passer par des formations à proprement parler, mais par des projets et par des échanges d'expériences. Dans cette

¹⁶⁷ Entretien avec Jean-Éric Aubert, Paris, 25/01/2019.

¹⁶⁸ Entretien avec Gilles Pipien, Marseille, 07/03/2019.

¹⁶⁹ Entretien avec Gilles Pipien, Marseille, 07/03/2019.

perspective, le premier thème de travail identifié par l'agence concerne les stratégies de ville (CDS). Il s'agit de sensibiliser les pays méditerranéens aux nouvelles approches et interventions développées par la Banque mondiale et Cities Alliance, en présentant ces démarches et en identifiant les « bonnes pratiques » disponibles dans la région. Pour Gilles Pipien, ces démarches entrent en résonance avec sa propre conception des politiques urbaines qui s'inspire de son parcours en France¹⁷⁰, lorsqu'il explique :

« Finalement, tout le parcours dans ma tête est le suivant : c'est quoi une ville qui fonctionne bien ? Un territoire qui fonctionne bien ? C'est un territoire où l'ensemble des acteurs sont capables ensemble de se donner consciemment ou inconsciemment un projet, une vision, et que tous vont y contribuer. Mais ça veut dire qu'il y a des lieux de parole, et qu'il y a un leader. Ce leader ça peut être un gouverneur¹⁷¹. A Montpellier c'est [Georges] Frêche, à Bordeaux c'est [Alain] Juppé. Donc la couleur politique importe peu. A Nice, c'est [Christian] Estrosi. A Tripoli, c'était le maire sunnite, quelqu'un d'étonnant. »¹⁷²

Les stratégies de villes ne sont pas mentionnées en tant que telles, mais le principe est là : le « bon » gouvernement des villes doit s'appuyer sur un ensemble d'acteurs capables de se doter d'une vision et d'espaces de dialogue et de coordination, et d'un leadership politique. Pour diffuser cette approche en Méditerranée, les experts internationaux envisagent de développer des réseaux en s'appuyant sur les relations déjà nouées entre les villes de la région. Car les experts de la Banque mondiale, face à des Etats très centralisés, espèrent réformer les pays arabes « par le bas », en passant par les villes. Le réseau doit apporter un soutien international aux acteurs locaux considérés comme dynamiques, porteurs d'initiatives, leur permettre d'échanger entre eux et de légitimer ces nouvelles approches auprès de leurs gouvernements centraux, comme l'explique Jean-Eric Aubert :

« [Nous avons] le sentiment qu'il était possible de faire avancer des réformes dans les pays arabes en passant par les villes. [...] C'est très difficile souvent de faire bouger les choses au niveau central dans les pays arabes parce que ce sont des pouvoirs très puissants, très centralisés, et un peu opaques. Alors qu'au niveau des villes il y a un peu plus de libertés qui peuvent être laissées à des édiles qui ont envie de prendre des initiatives. Donc créer un réseau de villes ça permet à ces édiles de s'appuyer sur des étrangers, et de trouver une certaine légitimité dans les propositions qu'ils peuvent faire. [...] L'idée c'est : si une ville arrive à proposer un projet suffisamment intéressant, il faut ensuite qu'elle puisse convaincre son gouvernement pour emprunter. »¹⁷³

C'est autour de la création du réseau urbain Europe-MENA que s'organise la collaboration entre KNA-MENA et la ville de Marseille. Si les élus semblent globalement peu intéressés par une

¹⁷⁰ Il a notamment travaillé à la DATAR, sur de l'aménagement opérationnel à Montpellier, sur les déplacements urbains à Lyon, comme directeur départemental adjoint de l'Équipement à Nantes...

¹⁷¹ Note de l'auteur : ce terme désigne couramment le représentant de l'Etat central en région dans les pays arabes.

¹⁷² Entretien avec Gilles Pipien, Marseille, 07/03/2019.

¹⁷³ Entretien avec Jean-Éric Aubert, Paris, 25/01/2019.

agence dont ils peinent à cerner les retombées pour leur propre territoire¹⁷⁴, les services municipaux entendent en revanche y jouer un rôle à part entière. Sur les conseils de Jean-Louis Reiffers, la jeune docteure en économie Clotilde Boutrolle¹⁷⁵ est recrutée par la mairie comme chargée de mission au département international, responsable des relations avec la Banque mondiale. Elle commence par accompagner l'agence KNA-MENA dans la constitution du réseau. Le WBI entend en effet s'appuyer sur les nombreuses relations bilatérales de Marseille en Méditerranée pour se constituer un vivier d'experts et de clients potentiels, comme l'explique Clotilde Boutrolle : « La ville de Marseille était intéressée pour accueillir la Banque mondiale. Mais pas simplement l'accueillir, plutôt faire quelque chose avec eux. Donc ils ont monté cette idée d'un réseau. En fait l'idée était que par le biais de la ville de Marseille, le World Bank Institute commence à intégrer ces réseaux de coopération décentralisée »¹⁷⁶.

Le réseau se construit d'abord sur la base des relations développées par la ville de Marseille, qui mobilise ensuite les autres réseaux municipaux méditerranéens comme Medcités ou la commission Euromed des Eurocités. Clotilde Boutrolle explique en effet :

« Nous sommes partis des relations que Marseille avait déjà avec au moins la moitié des villes du réseau. Elle avait des protocoles d'accords, des accords de jumelages, ou elle avait déjà travaillé avec les villes. Au départ on avait environ vingt villes [dans le réseau], et plus de la moitié étaient déjà partenaires de Marseille. L'autre moitié... C'est là qu'on s'est rapprochés de Medcités, de Lyon, de Gênes... pour que ces villes puissent inclure elles-mêmes leurs villes partenaires. »¹⁷⁷

La mairie de Marseille apporte donc au WBI un tissu de relations municipales en Méditerranée, et mobilise les autres villes européennes leaders au niveau régional. Mais encore faut-il apporter du contenu. Les acteurs marseillais se montrent cette fois moins dynamiques : la définition de l'agenda, des projets et des programmes reste dans les mains de l'agence KNA-MENA et de la Vice-Présidence MENA de la Banque mondiale. L'ancrage territorial de ce type de structure demeure problématique, comme l'explique cette ancienne chargée de mission au département international de la ville de Marseille : « En fait ça a toujours été la problématique, l'enjeu de tout ça, pour KNA-MENA comme pour le CMI [l'agence qui remplacera KNA en 2008]. Ils sont certes localisés à Marseille, mais il y a toujours eu plus ou moins un problème d'ancrage territorial. C'est un peu hors sol ce type de structure. Elles sont là, mais elles pourraient être à Tunis, à

¹⁷⁴ Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, op. cit., pp. 502-503.

¹⁷⁵ Sa thèse, réalisée à l'université d'Aix-Marseille, portait sur les liens entre éducation, croissance et développement, en s'appuyant sur une comparaison entre la région Méditerranée et le Sud-Est asiatique. Elle avait accompagné dans ce cadre Jean-Louis Reiffers dans la rédaction du rapport sur l'économie de la connaissance en MENA.

¹⁷⁶ Entretien avec Clotilde Boutrolle, Paris-Quito, 31/01/2019.

¹⁷⁷ Entretien avec Clotilde Boutrolle, Paris-Quito, 31/01/2019.

Barcelone... »¹⁷⁸. Les élus du territoire semblent par ailleurs peu intéressés par cette structure technique qui leur échappe et ne semble apporter que peu de visibilité politique. Ils sont nettement plus mobilisés dans la Commission Méditerranée de CGLU, qui émerge au même moment. Celle-ci, bien que portée par le même service municipal, ne développe pas de liens particuliers avec KNA-MENA et son réseau urbain. La chargée de mission international de l'époque regrette ainsi :

« [L'engagement des élus dans KNA-MENA], c'est ce qui manquait. Le maire était à la fois très ouvert, très allant sur ces thématiques, mais sans s'intéresser aux questions de fond. Il recherchait l'image, le positionnement. [...] L'élue en charge de l'international remettait toujours tout en question. Il n'arrivait pas à passer l'étape du protocole et du positionnement de Marseille. Il ne comprenait pas que dans le multilatéral, il fallait parfois s'effacer un peu pour faire vivre les autres, et que [le réseau urbain Europe-MENA] n'était pas le réseau de Marseille. Certes, on l'anime, mais on n'en est pas l'unique détenteur. On a vraiment manqué de portage politique. [...] Je pense qu'il n'y avait pas de stratégie vraiment appropriée par la ville de Marseille. Il y avait une stratégie portée par Jean-Louis Reiffers avec le secrétaire général de la mairie et la directrice des relations internationales. »¹⁷⁹

L'approche par les réseaux s'impose comme le produit phare de KNA-MENA, elle constitue l'entrée par laquelle l'agence entend ensuite diffuser de l'expertise et mobiliser des clients potentiels. Gilles Pipien et Jean-Eric Aubert recrutent dans cette perspective un nouvel expert rencontré à Lyon, Olivier Lavinal. Diplômé de Science Po (2000), celui-ci présente à l'origine un profil ancré dans la politique. D'abord attaché parlementaire au Sénat, dans les réseaux du socialiste Dominique Strauss-Kahn, il devient en 2004 chef de cabinet du président de la Communauté Urbaine du Grand Lyon, Gérard Collomb (également maire de Lyon). Il est en charge, entre autres, des principaux dossiers internationaux portés par le président. Il supervise en particulier l'engagement de la ville dans le réseau Eurocités (dont Gérard Collomb prendra la présidence en 2006), et en particulier dans sa commission Euromed. Il s'occupe également de l'organisation de conférences internationales, notamment la Conférence des maires pour la paix au Proche-Orient en décembre 2004. Fort de cette expérience, il rejoint l'agence KNA-MENA en 2007, au sein de laquelle il participera notamment à la conception d'une CDS à Tripoli (Liban). C'est d'abord pour son expertise politique et pour ses relations municipales transnationales qu'il est recruté, comme il l'explique lui-même :

« [J'arrive à KNA-MENA] à travers les initiatives que nous avons menées à Lyon, sur la coopération décentralisée et la planification stratégique, et nos réseaux qui s'agrandissent. A ce moment-là, ils comptent aussi des experts urbains de la Banque Mondiale qui s'intéressent en fait moins à notre expertise technique, celle de Lyon,

¹⁷⁸ Entretien avec une ancienne chargée de mission au département des relations internationales de la mairie de Marseille (Marseille 1), Marseille, 07/03/2019.

¹⁷⁹ Entretien avec Clotilde Boutrolle, Paris-Quito, 31/01/2019.

parce qu'ils en ont déjà une excellente, mais plus à notre capacité de mobilisation et d'entraînement, sur le fait que la coopération décentralisée est avant tout une coopération de maire à maire. Les experts techniques ont leur place, mais ce n'est pas le sujet principal. Le sujet principal est de pouvoir créer des communautés d'apprentissage entre pairs. »¹⁸⁰

Enfin, un autre expert urbain français rejoint la Villa Valmer en 2006. Il s'agit de Guy Fleuret, économiste de formation qui a réalisé l'essentiel de sa carrière à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), une institution financière spécialisée dans le développement local. Il s'engage dans KNA-MENA principalement sur des sujets d'innovation et de technopôles. L'agence négocie par ailleurs un budget auprès du ministère français de l'Équipement lui permettant de mobiliser les experts du réseau scientifique et technique qui lui est rattaché, qui viennent ainsi régulièrement dans les séminaires pour présenter les expériences françaises, voire réaliser des études auprès des villes méditerranéennes.

Le réseau urbain Europe-MENA est ainsi bien différent des réseaux évoqués dans le chapitre précédent. Les édiles européens en sont absents et les techniciens municipaux y jouent un rôle marginal dans la définition des contenus. L'initiative revient à des experts internationaux qui conçoivent les municipalités comme un public cible, un vivier d'individus et de « bonnes pratiques » à mobiliser dans les séminaires et les études pour diffuser ses expertises. Si le réseau mobilise ponctuellement d'autres villes européennes actives en Méditerranée, celles-ci ne sont pas associées en profondeur à la définition de son agenda. L'ancien directeur de la coopération de la ville de Barcelone regrette ainsi : « Nous n'y trouvions jamais un vrai rôle. On ne voyait pas bien ce qu'on attendait de nous, en plus d'assister aux réunions, d'accompagner. Quel type de projet vous voulez qu'on partage ? Avec quelle contribution ? Ce n'était jamais clair. Alors on assistait aux réunions mais c'est tout »¹⁸¹. Autre problème pour les collectivités : celles-ci peinent à comprendre la manière concrète dont elles peuvent collaborer directement avec la Banque mondiale et y trouver des financements. Les acteurs marseillais se sont jusqu'à présent essentiellement concentrés sur les financements européens, comme le rappelle l'ancien délégué général de l'Institut de la Méditerranée : « Nous étions très focalisés sur des projets européens. Et les deux systèmes entre la Banque mondiale et la politique européenne en Méditerranée sont deux systèmes étanches qui ne communiquent pas. Donc nous on appartenait plutôt au système européen. On intervenait parfois dans des projets que faisait KNA, mais on n'y a pas vraiment participé. [...] La Banque mondiale, on n'a jamais trouvé le moyen d'être financé par eux pour nos opérations »¹⁸².

¹⁸⁰ Entretien avec Olivier Lavinal, Paris-Washington, 15/02/2020.

¹⁸¹ Entretien avec Francesc Freixa, Barcelone, 05/10/2018.

¹⁸² Entretien avec Jean-Claude Tourret, Aix-en-Provence, 06/02/2019.

L'agence KNA-MENA est donc pétrie de réseaux et d'experts français qui tentent d'impulser de nouvelles formes de coopération au sein du système Banque mondiale, tout en s'appuyant sur les réseaux et initiatives existantes en Méditerranée. C'est dans ce cadre qu'elle s'engage dans l'organisation de séminaires régionaux consacrés aux stratégies de villes: le premier à Marrakech (7-9 décembre 2004) focalisé sur l'espace maghrébin et le second à Damas, sur le Proche-Orient (29-31 janvier 2005).

3.4. La planification urbaine stratégique à KNA-MENA, ou comment renouveler la place des villes dans la coopération méditerranéenne

Le contenu et le public de ces séminaires se construisent en tension entre un agenda classique de coopération de la Banque mondiale – porté par la Vice-Présidence MENA et centré sur l'Etat et les politiques nationales – et une tentative de renouvellement des interventions et acteurs portée par KNA-MENA, centrée sur les CDS et mobilisant directement les municipalités. Les relations concrètes entre les pays clients et la Banque mondiale demeurent en effet stato-centrées. Mais les séminaires de Damas et Marrakech montrent comment certains réformateurs parviennent à s'appuyer sur ces cadres pour faire émerger de nouveaux acteurs et de nouvelles approches.

En effet, l'agence KNA-MENA est confrontée à l'impératif plus global du WBI, qui est d'insérer ses activités dans les logiques opérationnelles de la Banque mondiale. L'agence dispose de fait d'un faible budget qui ne lui permet pas de supporter en interne l'organisation des séminaires ou des études. Elle doit pour ce faire monter des opérations avec la Vice-Présidence MENA, le véritable bras armé de l'institution dans la région, comme le rappelle Gilles Pipien :

« On voit bien qu'on n'existe pas avec le WBI. Pour exister dans les pays, il faut aller en mission opérationnelle concrète avec les vendeurs de prêts d'infrastructures que sont les gens de la vice-présidence MENA. [...] Et les entrées au niveau des ministres, c'était eux. [...] [Pour la VP MENA] on était un réservoir d'expertise. »¹⁸³

L'ingénieur des ponts explique bien, au sujet d'un autre séminaire au Maroc¹⁸⁴, comment celui-ci, financé par la Vice-Présidence MENA, s'inscrit dans la volonté de cette dernière de faire avancer son agenda dans le royaume chérifien, notamment sur la question des transports :

« On dit qu'on organisait des ateliers internationaux. Mais au Maroc par exemple, 99% des gens autour de la table étaient des marocains. A la sortie, la politique des

¹⁸³ Entretien avec Gilles Pipien, Marseille, 07/03/2019.

¹⁸⁴ Séminaire de Skhirat sur les déplacements urbains en Méditerranée, organisé par l'agence KNA-MENA les 22 et 23 janvier 2008.

déplacements urbains au Maroc était validée, et on a obtenu la création d'un versement transports¹⁸⁵. Le ministre des finances marocain est venu à l'un des ateliers. »¹⁸⁶

Le séminaire de Marrakech consacré aux CDS a certes pour objectif affiché de sensibiliser les pays méditerranéens aux nouvelles approches et interventions développées par la Banque mondiale et Cities Alliance, et d'identifier les villes porteuses d'une dynamique prometteuse en la matière. Mais il s'inscrit de fait également dans agenda bancaire – négocié avec l'Etat central – plus classique, comme une possible justification de celui-ci. Lors de l'ouverture du séminaire, le directeur de la Banque mondiale au Maroc, Farid Belhaj, précise bien que ce travail sur les stratégies de villes a pour objectif d'accompagner les grands chantiers de l'institution dans le pays, à savoir le soutien à des acteurs ou initiatives nationales : accompagnement du fonds d'équipement local, appui global à la décentralisation auprès du ministère de l'Intérieur, étude sur la réforme de la fiscalité locale, financement du programme « Villes sans bidonvilles » du ministère de l'Habitat¹⁸⁷. L'analyse des participants confirme la prédominance de ce prisme national. Sur près de 90 invités, 60 sont marocains. On retrouve également une dizaine de représentants d'organisations internationales et de bailleurs bilatéraux (principalement la Banque mondiale, mais aussi Cities Alliance, ONU-Habitat et l'Agence française de développement). L'agence KNA-MENA et la mairie de Marseille parviennent à faire venir quelques villes étrangères. Leurs rares représentants sont tunisiens (Sfax, Tunis, Bizerte et Monastir) et, côté européen, barcelonais et marseillais. Le séminaire de Damas, qui rassemble 109 participants, est à ce titre nettement plus ouvert. On y rencontre plus de libanais (39) que de syriens (36), aux côtés de quelques égyptiens (5), de jordaniens (5) et d'un palestinien.

L'agenda bancaire, stato-centré, n'épuise cependant pas la question des stratégies de villes en Méditerranée et plus généralement la mobilisation des municipalités dans les politiques de coopération. L'agence KNA-MENA ouvre en effet un espace alternatif de réflexion tant sur le plan des relations de coopération villes-bailleurs que sur la manière de concevoir les politiques urbaines. Les municipalités, en dépit de leur faible autonomie, de leurs maigres capacités techniques et financières, de leur impossibilité quasi structurelle de dialoguer directement avec les bailleurs internationaux, sont en effet la cible principale des CDS. Ce sont elles qui constituent l'essentiel du

¹⁸⁵ Note de l'auteur : un versement transport est un instrument financier des systèmes de transport en commun, sous la forme de contributions des employeurs.

¹⁸⁶ Entretien avec Gilles Pipien, Marseille, 07/03/2019.

¹⁸⁷ Farid BELHAJ, « Mots de bienvenue », *Séminaire sur la stratégie de ville, Marrakech, 7-8-9 décembre 2004*, 7 décembre 2004, Support PowerPoint.

public dans les séminaires de Marrakech¹⁸⁸ et Damas¹⁸⁹, dont l'objectif consiste à présenter les « bonnes pratiques » et à sensibiliser les responsables municipaux, élus et techniciens, aux potentiels de la démarche stratégique. Dans son intervention à Damas, Joan Parpal, secrétaire général de Medcités, présente le soutien que peut apporter le réseau aux villes désireuses d'expérimenter la planification stratégique. Il précise explicitement : « Our partner is the local, municipal or metropolitan administration, not the national government »¹⁹⁰. Il tempore cependant d'emblée, en précisant que le soutien de l'Etat central est toujours nécessaire. Travailler sans, voire contre l'Etat central dans les pays arabes, relève en effet de la gageure. Mais il faut néanmoins associer systématiquement les autorités urbaines. C'est aussi ce que résume Gilles Pipien lorsqu'il relativise sa volonté initiale de ne travailler qu'avec les municipalités pour faire émerger une gouvernance locale, en disant : « J'ai mis de l'eau dans mon vin. Là où il y a des gouverneurs [qui représentent l'Etat au niveau local], il faut travailler avec eux et les former. Là où on peut faire émerger des présidents de conseils municipaux, il faut travailler avec eux, mais tout en sachant qu'ils n'ont pas le pouvoir »¹⁹¹.

Pour sensibiliser à leur démarche, les représentants de Cities Alliance doivent faire preuve de pédagogie. Entre 2000 et 2003, l'organisation a déjà entamé ou réalisé plus de cent CDS, mais seulement trois en MENA (Tétouan (Maroc), Alexandrie (Egypte) et Aden (Yémen)), qui constitue la région la moins investie par l'institution¹⁹². Ils expliquent ainsi le contenu de l'exercice, précisent la manière dont les administrations locales peuvent déposer une demande d'aide, ainsi que les critères de sélection. Certaines villes viennent ainsi dans les séminaires pour tenter de montrer qu'elles sont prêtes à accueillir ce type d'initiative. C'est le cas par exemple de Tripoli (Liban) et Alep (Syrie), qui se lanceront effectivement dans l'expérience, respectivement avec l'impulsion de Medcités en 2006 et de la coopération allemande en 2007.

Mais dans les séminaires de Damas et Marrakech, près de la moitié des interventions sont consacrées à la présentation de « bonnes pratiques », qui doivent légitimer cette nouvelle approche et susciter de nouveaux projets. Il s'agit de faire état des expériences déjà menées dans le bassin

¹⁸⁸ Sur près de 90 participants, 55 sont des élus ou techniciens municipaux. 25 d'entre eux travaillent à la municipalité de Marrakech. Les autres proviennent en majorité d'autres municipalités marocaines (Agadir, El Jadida, Essaouira, Meknès, Ouarzazate). On retrouve enfin quatre tunisiens, six marseillais et trois barcelonais.

¹⁸⁹ On retrouve ici aussi 55 représentants de municipalités, sur un total de 109 participants. Elles sont en majorité libanaises (29) et syriennes (15). On retrouve enfin une municipalité palestinienne, trois jordaniennes, aux côtés de cinq représentants marseillais et trois barcelonais.

¹⁹⁰ Joan PARPAL, « Medcities' experiences on city sustainable development strategies », *Seminar on city development strategy, Damas, 29-30-31 janvier 2005*, 31 janvier 2005, Support PowerPoint.

¹⁹¹ Entretien avec Gilles Pipien, Marseille, 07/03/2019.

¹⁹² Entre 2000 et 2003, le budget total dévolu par Cities Alliance aux CDS s'élève à 14.4 M\$. La part consacrée à la région MENA (4%) se situe loin derrière l'Asie (36%), l'Afrique subsaharienne (31%), l'Amérique latine (17%) et l'Europe de l'Est et l'Asie Centrale (12%). Voir Pascale CHABRILLAT, « Appui de Cities Alliance », *Séminaire sur la stratégie de ville, Marrakech, 7-8-9 décembre 2004*, 8 décembre 2004, Support PowerPoint.

méditerranéen, considérées comme réussies et pouvant servir de « modèle » pour les autres. La planification stratégique barcelonaise est mise à l'honneur. En 2004, la capitale catalane, après trois exercices à l'échelle municipale (1990, 1994 et 1999), vient d'achever son premier plan stratégique métropolitain. Au milieu des autres présentations, elle apparaît comme la seule démarche aboutie en Méditerranée. Francesc Santacana, directeur du Plan stratégique, intervient dans les deux séminaires. Son exposé porte principalement sur l'importance de mobiliser largement les acteurs de la ville et, surtout, sur les enjeux de coordination institutionnelle (création d'une association de supervision du plan, organisation en commissions et sous-commissions pour réaliser le diagnostic...).¹⁹³ Clotilde Boutrolle, l'animatrice du réseau urbain Europe-MENA rappelle bien que « sur les stratégies de villes, Barcelone était très en pointe. On a eu le directeur du Plan qui est venu présenter tout le travail qu'ils avaient fait autour des Jeux Olympiques »¹⁹⁴. Le cas de Marseille est bien différent. Il est introduit dans les séminaires par le directeur de l'agence d'urbanisme, Christian Brunner, qui reconnaît volontiers qu'il n'existe pas, dans sa ville, de démarche stratégique. On peut lire dans sa présentation que « l'identité et la cohésion de l'aire métropolitaine se forment davantage sur l'adhésion à un art de vivre que sur un projet d'avenir partagé »¹⁹⁵. Le récent exercice de prospective concernant le repositionnement de Marseille dans le système urbain européen, appuyé par la Commission européenne, n'a pas porté les fruits attendus. La démarche aurait été selon l'expert « trop marseillaise » et trop technique, sans réelle implication des élus et des habitants. Les coopérations portées par la ville de Marseille, évoquées dans les séminaires sont elles aussi d'ordre technique, concernant par exemple des méthodes de diagnostic du patrimoine archéologique urbain.

Des stratégies de villes élaborées au sud et à l'est de la Méditerranée sont également présentées. Elles ont en commun d'avoir été accompagnées par des acteurs internationaux : Cities Alliance, ONU-Habitat, USAID et la ville de Barcelone à Tétouan ; Cities Alliance, la GTZ (coopération allemande), USAID et la Banque mondiale à Alexandrie, Medcités (Rome et Barcelone) à Sfax... Mais en 2004 et 2005, il s'agit encore d'expériences balbutiantes. Aux yeux des acteurs internationaux, il n'existe pas dans ces régions de villes qui auraient entrepris d'elles-mêmes des stratégies de villes, sur lesquelles s'appuyer, capitaliser et bâtir un argumentaire. C'est ce que souligne Clotilde Boutrolle, qui était alors en première ligne dans l'organisation des séminaires :

« Est-ce que les villes qui n'étaient pas en coopération internationale travaillaient sur les outils de planification stratégique ? Je ne crois pas. Je pense que les villes qui

¹⁹³ Francesc SANTACANA, « Town Planning and Strategic Planning », *Seminar on city development strategy, Damas, 29-30-31 janvier 2005*, 30 janvier 2005, Support PowerPoint.

¹⁹⁴ Entretien avec Clotilde Boutrolle, Paris-Quito, 31/01/2019.

¹⁹⁵ Christian BRUNNER, « Méthodologie des démarches prospectives », *Séminaire sur la stratégie de ville, Marrakech, 7-8-9 décembre 2004*, 8 décembre 2004, Support PowerPoint.

commencent à avoir ce souci de programmer leur développement urbain, ce sont des villes qui sont déjà suffisamment construites, solides, et qui ont une ouverture pour s'intéresser aux expériences qui existent, qui peuvent se projeter à l'extérieur pour regarder ce qu'il se fait, utiliser des outils. Mais je n'ai pas en tête une ville qui aurait fait sa propre stratégie de développement sans un appui extérieur. »¹⁹⁶

Développer des stratégies de villes en Méditerranée n'a donc, pour les acteurs internationaux, rien d'évident. La région – perçue comme autoritaire, centralisée, planifiée par des schémas directeurs rigides aux préoccupations purement spatiales – n'est à leurs yeux structurellement pas dans une dynamique propice à leur émergence. C'est ce que souligne l'Institut de la Méditerranée dans son rapport préparatoire au premier Forum des autorités régionales et locales méditerranéennes, écrit à l'aide de nombreux acteurs municipaux méditerranéens comme, entre autres, Mohamed Boussraoui (CGLU), Francesc Freixa et Antonia Sabartès (Barcelone), Franco la Torre (Rome), Michèle Reynaud (Marseille), Joan Parpal (Medcités), Laurence Griette (CGLU-Méditerranée), Sami Minkara¹⁹⁷. On y lit en effet que

« La dynamique de décentralisation et de montée en puissance des acteurs territoriaux demeure aujourd'hui un phénomène émergent, de portée limitée et encore vulnérable. En effet, des tendances à la re-centralisation peuvent être observées dans certains pays du Maghreb et du Proche-Orient. Par ailleurs, la capacité des autorités territoriales à s'imposer comme des acteurs moteurs et incontournables du développement humain et durable en Méditerranée est encore limitée par leur manque de moyens humains, d'expertise et de ressources financières. »¹⁹⁸

L'enjeu de la coopération internationale consiste bien à préparer le terrain, à identifier localement des acteurs porteurs de changement et à réaliser des projets pilotes qui puissent faire la démonstration de la démarche. En somme, en multipliant ce type d'initiatives ponctuelles, il s'agit ouvrir un nouvel espace de fabrication des politiques urbaines en Méditerranée. C'est ce que souligne le rapport en explicitant : « Entre décentralisation lacunaire et déconcentration déficitaire, la réalité de l'administration des territoires au Maghreb et au Proche-Orient s'apparente en fait souvent à une « décentralisation informelle ». On assiste ainsi à l'autonomisation au coup par coup de certaines régions et de certaines villes, au gré de la personnalité de leur gouverneur et de leur maire »¹⁹⁹. C'est sur ces derniers que réside l'essentiel de l'espoir des acteurs internationaux. Les expériences de planification stratégique apparaissent particulièrement prometteuses, en ce qu'elles offrent « la possibilité aux élus locaux d'être les promoteurs d'un renouvellement de la démocratie

¹⁹⁶ Entretien avec Clotilde Boutrolle, Paris-Quito, 31/01/2019.

¹⁹⁷ INSTITUT DE LA MEDITERRANEE, *Les autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne*, Marseille, 2008.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 19.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 21.

représentative en favorisant la démocratie participative par une plus large participation et implication des citoyens dans les choix et décisions locales »²⁰⁰.

Conclusion

Les pôles de la planification urbaine stratégique en Méditerranée – c'est-à-dire les espaces-temps dans lesquels ce savoir est construit comme pertinent pour la région, dans lesquels des experts capitalisent sur les expériences et entreprennent de les diffuser largement – appartiennent au monde occidental. Ils sont situés dans un « modèle » Barcelone qui s'impose comme une référence dans les années 1990 et érige la planification stratégique en instrument et en emblème d'une « reconquête » démocratique municipale par une majorité socialiste, posant la réforme de l'urbanisme comme l'élément central de son projet politique. Ils sont également situés entre Nairobi et Washington, sièges d'ONU-Habitat, de la Banque mondiale et de Cities Alliance, au sein desquels les stratégies de villes émergent dans les années 2000 comme une nouvelle forme de coopération urbaine. Ils sont enfin situés à Marseille, avec l'agence KNA-MENA où des experts français s'emparent de ces dispositifs pour tenter de faire passer par les villes une réforme de la gouvernance des pays arabes. Les villes des rives sud et est, considérées d'abord comme des « bénéficiaires », sont associées de manière marginale aux entreprises de diffusion transnationale de ces nouveaux savoirs, si ce n'est pour faire office de légitimation en mettant en avant telle ou telle « bonne pratique » dans des rapports ou des colloques.

Ces trois pôles de diffusion ne présentent pas pour autant des visages unifiés, qui proposeraient aux villes méditerranéennes des savoirs consensuels et stabilisés, qui « exporteraient » mécaniquement une pratique élaborée « au Nord ». Le contenu, la portée, la pertinence même des stratégies de villes et de leur diffusion y fait débat. Les logiques qui invitent à leur mise en circulation sont elles aussi d'ordres différents et se déploient à des échelles variées, depuis les réformes institutionnelles des organisations multilatérales de développement (agendas de la gouvernance et des savoirs, création de Cities Alliance, lutte contre la « mauvaise » gouvernance en MENA...) jusqu'aux enjeux d'internationalisation de villes comme Barcelone et Marseille. Mais en mettant en mouvement des savoirs et des experts, qui se rencontrent lors de séminaires, de projets pilotes, ces pôles organisent néanmoins les contours d'un mouvement réformateur en Méditerranée, qui entend prendre la ville au sérieux, à la fois comme acteur et comme échelle d'action pertinente. Il ouvre en ce sens un nouvel espace de savoirs sur les villes dans lequel des agents municipaux, des représentants de réseaux de villes, des employés d'organisations internationales, peuvent désormais

²⁰⁰ *Ibid.*, pp. 13-14.

déplier une critique des politiques urbaines traditionnelles en même temps qu'une volonté de repenser la place des villes face aux Etats dans les politiques classiques de développement.

Cette volonté de relativiser la place de l'Etat ne s'inscrit cependant pas purement et simplement dans la diffusion d'un agenda néolibéral. Les stratégies de villes recouvrent parfois des enjeux de croissance et de compétitivité, notamment lorsqu'ils sont promus par la Banque mondiale dans ses projets d'investissements classiques. Mais ceux-ci cheminent côte à côte avec d'autres préoccupations au centre desquelles la volonté d'accompagner l'émancipation des acteurs locaux, leurs capacités à penser eux-mêmes l'avenir de leur ville de manière intégrée. La nature des savoirs transnationaux articulés autour des stratégies de villes renvoie à une nouvelle forme d'ingénierie politique locale : identification et mobilisation d'acteurs « moteurs », accompagnement de la production multi acteur d'un diagnostic, analyse des capacités institutionnelles et opérationnelles souvent réduites d'une municipalité... A l'écart des Etats – parfois même contre eux – et souvent à la marge des institutions internationales, des techniciens locaux et internationaux tissent au travers de la planification urbaine stratégique un espace de transformation de la Méditerranée par les villes et pour les villes. Mais l'originalité de cet espace, au carrefour de réformes du développement et de réformes des politiques urbaines, constitue aussi sa fragilité.

Partie 3. La Méditerranée des villes à l'épreuve de l'Etat (2011 à nos jours)

Depuis les années 1990, la Méditerranée des villes s'est étoffée et structurée. Elle s'est développée comme un espace de circulations de savoirs à part entière au sein duquel les différents acteurs, mouvements municipaux et institutions internationales, partagent un projet de démocratisation de la région par ses villes. A l'aube des années 2010, elle présente néanmoins un visage divisé, entre des autorités politiques locales concentrées sur une réforme du Partenariat Euro-Méditerranéen qui se fait attendre, et des techniciens municipaux et internationaux à la recherche de politiques urbaines démocratiques dans les pays arabes. Les entreprises de réforme des relations euro-méditerranéennes et de réforme des politiques urbaines se sont progressivement déconnectées.

L'année 2011 est marquée par deux événements importants qui témoignent d'une recomposition de la Méditerranée des villes. Les 14 et 15 mars se tient à Barcelone une conférence internationale intitulée « Stratégies de développement urbain en Méditerranée ». Elle est organisée par le Centre pour l'Intégration en Méditerranée (CMI, installé en 2009 à Marseille et animé par l'Etat français et différents bailleurs internationaux), Medcités, la mairie et la métropole de Barcelone (AMB), Cities Alliance, la Banque mondiale et la Caisse des dépôts et consignations française (CDC). Elle se propose de tirer un bilan des nombreuses initiatives de planification urbaine stratégique en Méditerranée. Il s'agit en particulier de réfléchir à leur pertinence dans une région alors secouée par les premières vagues des « printemps arabes », qui se traduisent déjà par des amorces de transitions démocratiques des Etats tunisien et égyptien. A Strasbourg, le 10 novembre 2011, a lieu la première conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée (UpM) sur le développement urbain durable. Les ministres chargés des affaires urbaines de l'ensemble du bassin s'y réunissent pour doter la jeune institution (créée en 2008 à l'initiative du président français Nicolas Sarkozy) d'un agenda urbain, structuré notamment autour de la mobilisation de bailleurs internationaux dans l'accompagnement de grandes opérations urbaines portées par les Etats des rives sud et est.

Ces deux scènes incarnent un nouveau changement de régime circulaire. Elles témoignent de l'irruption de l'Etat au cœur de la Méditerranée des villes, jusqu'alors sillonnée principalement par des municipalités et leurs réseaux et par des institutions internationales de développement.

D'abord parce que les Etats, en particulier l'Etat français, s'imposent dans la reconfiguration de la coopération régionale, en dessinent les nouvelles institutions et en réorientent les priorités, avant d'abandonner progressivement le projet euro-méditerranéen. Ensuite parce que, notamment à la suite des « printemps arabes », l'Etat, sa démocratisation, redevient la cible et l'échelle privilégiée des circulations. Mais, hormis en Tunisie, les espoirs internationaux sont rapidement déçus. Cette irruption s'accompagne d'une contraction de la Méditerranée des villes. D'un espace d'intégration et de modernisation démocratique par les villes, la Méditerranée semble redevenir une aire géographique divisée par des guerres civiles, des crises migratoires et des retours autoritaires. Elle est désormais traversée d'abord et avant tout par des Etats et des institutions internationales selon des logiques bilatérales de développement « Nord-Sud » traditionnelles, dans lesquelles la ville et les questions urbaines n'occupent souvent qu'une place marginale.

Le tournant des années 2010 signe en effet l'affaïssement progressif du projet euro-méditerranéen incarné par le Processus de Barcelone et ses ambitions d'ériger une zone de paix, de stabilité et de prospérité, notamment via la démocratisation des pays arabes. Les acteurs politiques, Union européenne, Etats et autorités politiques locales, délaissent progressivement les sentiers de la Méditerranée des villes (**Chapitre 6**). Dès la fin des années 2000, la coopération régionale est entravée par l'enlisement du conflit au Proche-Orient, et l'Union européenne et ses Etats membres se replient derrière des relations bilatérales marquées par des préoccupations sécuritaires face à la montée du terrorisme islamiste. Le Partenariat Euro-Méditerranéen se voit remplacé dans les faits par la création en 2008, à l'initiative du président français Nicolas Sarkozy, de l'Union pour la Méditerranée (UpM), qui offre une nouvelle (bien que temporaire) dynamique politique. Cette organisation internationale regroupe les vingt-sept Etats membres de l'Union européenne et quinze Etats d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient et des Balkans. Elle mobilise les chefs d'Etats tout en évacuant les objectifs politiques de démocratisation et de résolution des conflits régionaux : l'intégration doit se faire par des projets concrets – en particulier urbains – portés par les Etats partenaires. Largement pilotée depuis l'Elysée dans ses premières années, l'UpM ouvre une phase d'intense reconfiguration de la coopération urbaine. La ville apparaît à son agenda dès 2011 et marque une rupture, voire une franche opposition, avec les approches développées jusqu'à présent dans la Méditerranée des villes. Elle se concentre sur la promotion de vastes opérations urbaines dans les pays des rives sud et est, des « mégaprojets » portés en général directement par les Etats et caractérisés par des préoccupations économiques d'inspirations néolibérales et souvent au détriment de la participation locale et du renforcement des collectivités territoriales.

La création de l'UpM s'accompagne également, en France, d'une dynamique de création d'institutions méditerranéennes qui font de la ville un élément important de leur agenda, à l'image

du Centre pour l'Intégration en Méditerranée (CMI, créé en 2009) et de l'Agence des villes et des Territoires Méditerranéens (AVITEM, créée en 2012). Si elles s'inscrivent en partie dans la continuité des réseaux et approches développés jusqu'à présent dans la Méditerranée des villes, elles se fragmentent progressivement, faute de liant politique. Car l'impulsion créée par l'Union pour la Méditerranée ne dure pas. L'institution est rapidement rattrapée par le conflit au Proche-Orient, par les crises conséquentes aux printemps arabes et le départ de Nicolas Sarkozy, battu aux élections présidentielles de 2012. Les acteurs politiques – Etats comme autorités politiques locales – se désintéressent de la Méditerranée. En effet, les élus locaux européens, qui avaient fait de l'accès aux arènes communautaires le cœur de leur engagement méditerranéen, ne trouvent toujours pas leur place dans l'UpM, une institution par et pour les Etats. D'autre part, le mouvement municipal méditerranéen est affecté en parallèle par des changements de majorités politiques dans des villes historiquement leader comme Marseille, Rome et Barcelone (pour qui l'année 2011 marque la fin de l'hégémonie socialiste et l'arrivée de la droite au pouvoir). Dans les agendas locaux, la Méditerranée cède la place à des politiques de rayonnement économique et d'attractivité qui se réorientent désormais vers des régions en forte croissance comme l'Asie.

La ligne de fracture entre technique et politique se creuse. La Méditerranée des villes est ainsi confiée à des techniciens municipaux et internationaux qui font face au retour sur le devant de la scène internationale de la question de la démocratisation des pays arabes, dans le sillage des « printemps arabes » (**chapitre 7**). Les années 2010 s'ouvrent en effet sur des soulèvements populaires en Tunisie d'abord, puis en Egypte, en Algérie, en Lybie, au Maroc, au Yémen, en Syrie. Ils emportent parfois avec eux des autocrates longtemps jugés indéboulonnables, et laissent espérer des changements sans précédents. La figure de l'Etat redevient centrale. Il ne s'agit plus de le contourner : sa réforme, sa démocratisation, sont désormais au cœur des circulations transnationales. La Tunisie, en particulier, s'impose comme un « modèle » de transition démocratique. L'accompagnement de ces dynamiques, en particulier sur le plan urbain, devient prédominant dans l'agenda de certains acteurs internationaux et méditerranéens. En suivant les trajectoires et les évolutions de la stratégie de développement de la ville de Sfax – conçue avec des acteurs méditerranéens dans les années 2000, promue comme un « modèle » d'élaboration démocratique des politiques urbaines dans un Etat autoritaire puis réinvestie comme référence régionale possible dans le contexte des « printemps arabes » – nous mettons à jour les difficultés de la Méditerranée des villes à renouveler un projet de transformation de la région par les villes. Paradoxalement c'est précisément lorsque, à la surprise des observateurs internationaux, l'horizon des réformes semble s'élargir dans les mondes arabes, que le projet de démocratiser la Méditerranée par ses villes se dilue peu à peu. En effet, les espaces méditerranéens de circulations se contractent,

faute d'impulsion politique, mais aussi parce que, rapidement, la plupart des pays arabes s'enfoncent dans la guerre civile ou dans des restaurations autoritaires. La préoccupation régionale se voit en partie reléguée derrière la Tunisie qui concentre désormais l'essentiel de l'attention et des espoirs internationaux. Mais c'est dorénavant la réforme de l'Etat, notamment sa délicate décentralisation, qui constitue l'horizon principal des coopérations.

Chapitre 6. La ville face à la fin du projet euro-méditerranéen

Le tournant des années 2010 signe-t-il la « fin de la vision euro-méditerranéenne »¹? L'hypothèse fait l'objet d'un vaste consensus dans le champ des études politiques méditerranéennes, composé essentiellement de spécialistes des relations internationales et d'économie politique. Ils soulignent que l'Union européenne comme ses Etats membres ont abandonné progressivement leurs ambitions de modernisation politique de la région formulées en 1995 dans le processus de Barcelone. L'enlisement du conflit au Proche-Orient neutralise plus que jamais la coopération régionale². Face à la montée du terrorisme islamiste, le Partenariat Euro-Méditerranéen, débordé par la politique européenne de voisinage et ses accords bilatéraux, s'est peu à peu replié derrière une approche sécuritaire qui parfois s'éprouve au détriment des droits. En Europe, l'objectif central de démocratisation des Etats des rives sud et est cède la place à un soutien de facto à des régimes autoritaires érigés en remparts contre la « menace islamiste », justifiant souvent une répression systématique des forces d'opposition de l'islam politique. L'Europe, frappée de plein fouet par la crise économique de 2008, réduit drastiquement ses investissements en Méditerranée.

Le processus de Barcelone, déjà fragilisé par la politique européenne de voisinage, se retrouve remplacé dans les faits par la création en 2008 de l'Union pour la Méditerranée (UpM), à l'initiative du président français Nicolas Sarkozy, qui entend redonner à l'intégration régionale un élan politique. Cette organisation s'impose cependant dans les études politiques méditerranéennes comme l'incarnation institutionnelle de la dépolitisation et de l'affaïssement du projet euro-méditerranéen³. La nouvelle organisation internationale, qui légitime les autocrates arabes comme

¹ Kristina KAUSCH et Richard YOUNGS, « The end of the « Euro-Mediterranean » vision », *International Affairs*, 2009, vol. 85, n° 5, pp. 963-975 ; Sébastien ABIS, « Il était une fin... l'Euro-Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, 2010, vol. 3, n° 74, pp. 9-24 ; Jean-François DAGUZAN, « La fin de la Méditerranée ? Conséquences des révolutions arabes », *Cahiers de la Méditerranée*, 2014, n° 89, URL complète en biblio ; Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI, « Introduction: The growing international relevance of Mediterranean politics », in Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018, p. 6 ; Dominic FENECH et Michelle PACE, « The historical construction of the Mediterranean », in Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018, pp. 13-23.

² Maria GIANNIOU, « La coopération Euro-Méditerranéenne et le processus de paix israélo-palestinien : une relation chronique et interdépendante », *L'Europe en Formation*, 2010, vol. 2, n° 356, pp. 207-223 ; Rosemary HOLLIS, « The UfM and the Middle East 'Peace Process': An Unhappy Symbiosis », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 99-116.

³ Peter SEEBERG, « Union for the Mediterranean - Pragmatic multilateralism and the depoliticization of EU-Middle Eastern relations », *Middle East Critique*, 2010, 1^{er} trimestre, n° 3, pp. 287-302 ; Oliver SCHLUMBERGER, « The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 135-153.

interlocuteurs et partenaires privilégiés, se concentre explicitement sur des projets concrets, notamment d'infrastructures, et écarte de son périmètre les enjeux de résolution des conflits régionaux et de promotion de la démocratie⁴. Comme l'expriment Kristina Kausch et Richard Youngs, « The EU has moved further and further away from seeking a 'ring of well-governed states' on its southern edge and towards seeking a 'ring of *firmly* governed states' »⁵. Malgré ses ambitions originelles de « co-appropriation » des relations euro-méditerranéennes, l'UpM peine à donner aux Etats du sud et de l'est un rôle moteur, au même titre que la France ou l'Espagne⁶.

Les vagues de révoltes arabes qui secouent la région à partir de la fin 2010 marquent un autre moment charnière de la coopération méditerranéenne. Certains soulèvements, comme en Libye et en Syrie, dégénèrent en conflits civils meurtriers, impactant lourdement les relations internationales et provoquant des afflux de populations déplacées dans les pays voisins. L'Egypte, qui a traversé un bref épisode démocratique marqué par l'arrivée au pouvoir des Frères Musulmans, connaît un retour autoritaire dès 2013 suite à un coup d'Etat militaire. Des royaumes comme le Maroc ou la Jordanie entament des réformes d'apaisement et seule la Tunisie, pionnière de ce que certains ont appelé les « Printemps arabes », s'engage dans une transition démocratique. Là encore les analystes convergent : malgré l'expression de telles aspirations démocratiques, l'Union européenne comme ses Etats membres se révèlent incapables de se positionner face à la nouvelle donne méditerranéenne et de renouveler une approche régionale, marginalisant encore un peu plus le projet euro-méditerranéen d'intégration politique et économique⁷.

Nous voulons dans ce chapitre nous intéresser à la recomposition de la Méditerranée des villes qui, nous l'avons vu, s'imbrique profondément dans la dynamique de coopération euro-méditerranéenne incarnée par le processus de Barcelone. Les autorités politiques locales européennes ont fait de l'accès aux scènes communautaires et de la participation au Partenariat Euro-Méditerranéen le cœur de leur projet méditerranéen. Plus généralement, le tournant des

⁴ Oliver SCHLUMBERGER, « The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations », *op. cit.* ; Rosemary HOLLIS, « The UfM and the Middle East 'Peace Process': An Unhappy Symbiosis », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 99-116 ; Bichara KHADER, *The European Union and the Arab World: From the Rome Treaty to the Arab Spring*, 17 papers IEMED., Barcelone, IEMED, Euromesco, 2013.

⁵ Kristina KAUSCH et Richard YOUNGS, « The end of the « Euro-Mediterranean vision » », *op. cit.*, p. 967. En italique dans le texte.

⁶ Richard GILLESPIE, « A 'Union for the Mediterranean' ... or for the EU? », *Mediterranean Politics*, 2008, vol. 13, n° 2, pp. 277-286 ; Richard GILLESPIE, « The Challenge of Co-ownership in the Euro-Mediterranean Space », *Geopolitics*, 2013, vol. 18, n° 1, pp. 178-197.

⁷ Isabel SCHÄFER, « Les politique euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe », *Mouvements*, 2011, vol. 2, n° 66, pp. 117-126 ; Rosemary HOLLIS, « No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the « Arab Spring » », *International Affairs*, 2012, vol. 88, n° 1, pp. 81-94 ; Elena AOUN, « L'Union Européenne en Méditerranée. Puissance en repli, normes en déshérence ? », *Politique Européenne*, 2013, vol. 1, n° 39, pp. 76-104 ; Jean-Pierre DARNIS, « Le printemps arabe, révélateur des enjeux de l'objet Méditerranée pour la rive nord », *Cahiers de la Méditerranée*, 2014, n° 89, URL complète en biblio ; Immaculada MARRERO-ROCHA, « Coopération euro-méditerranéenne, démocratie et paix », *Cahiers de la Méditerranée*, 2015, n° 91, URL complète en biblio.

années 2010 apparaît fort mouvementé dans le champ de la coopération urbaine. Contrairement au Processus de Barcelone, l'UpM se dote dès 2011 d'un volet urbain, en particulier au travers du soutien à l'émergence de gigantesques opérations d'aménagement, et installe à ses côtés une nouvelle Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne (ARLEM). On observe d'autre part la création de nouvelles structures techniques de coopération dédiées au moins en partie aux enjeux urbains. Le Centre pour l'Intégration en Méditerranée (*Center for Mediterranean Integration*, CMI) voit le jour en 2009 à Marseille sur les cendres de l'agence KNA-MENA. Principalement soutenu par l'Etat français et la Banque mondiale, il rassemble des bailleurs bi et multilatéraux autour d'activités de production de connaissances et d'expertise technique sur différents sujets régionaux, dont la ville. L'Agence des Villes et des Territoires Méditerranéens (AVITEM) est, quant à elle, créée à Marseille en 2012 sous la forme d'un groupement d'intérêt public qui associe l'Etat français (le Commissariat général à l'égalité des territoires et le ministère des Affaires étrangères) la région PACA, la métropole de Nice Côte d'Azur, la ville de Marseille et l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée. Ajoutons enfin que la deuxième moitié des années 2010 est marquée par la dissolution de la commission Méditerranée de CGLU.

Le nouveau paysage institutionnel et politique de la Méditerranée des villes qui s'élabore dans les années 2010 apparaît donc contrasté. Les nouvelles institutions se multiplient, d'autres disparaissent. Elles interagissent les unes avec les autres et marquent l'entrée sur le devant de la scène d'acteurs jusqu'à présent relativement absents : les Etats, et en particulier l'Etat français. Ces recompositions nous invitent à nous interroger sur le devenir du projet de démocratisation de la Méditerranée par ses villes mis à jour dans notre deuxième partie. Ce projet était porté avant tout par des villes et leurs réseaux et par des institutions internationales de développement, tout en s'enchevêtrant dans les dynamiques de coopération euro-méditerranéenne. Les années 2010 signent-elles la fin des ambitions politiques de « moderniser » la Méditerranée par ses villes, englouties dans la « fin de la vision euro-méditerranéenne » des Etats et de l'Union européenne ? Observe-t-on au contraire, au travers de ces nouvelles institutions et de leurs interactions, l'émergence d'un nouveau projet politique régional ?

La question est centrale car le champ des études politiques méditerranéennes fonde son écriture du politique sur des objets propres aux relations internationales et à l'économie politique : l'Etat, les partis, la « société civile », la gouvernance internationale, les conflits, les processus de paix, la démocratisation des structures politiques et institutionnelles nationales... Elle tend en revanche à passer sous silence l'analyse de « problèmes » au sein de champs spécifiques de l'action

publique comme l'environnement ou la protection sociale⁸. Les études qui convergent autour de l'hypothèse de la fin de la Méditerranée étayent ainsi leurs affirmations principalement aux lumières diplomatiques (les politiques euro-méditerranéennes se révèlent impuissantes dans la gestion des conflits régionaux, en particulier au Proche-Orient) et politiques (elles sont tout aussi impuissantes dans les trajectoires de démocratisation des structures politiques étatiques du sud et de l'est). Mais qu'en est-il sur un sujet plus silencieux, considéré souvent comme « technique » : la ville et son gouvernement ? Dans une enquête menée entre 2010 et 2012, le géographe Pierre-Arnaud Barthel interroge en ce sens certains programmes de l'Union européenne et de l'UpM en matière de développement urbain durable en Méditerranée, pour saisir dans quelle mesure cette thématique constitue ou non un vecteur d'intégration régionale⁹. En soulignant sa faible appropriation par les pays du sud et de l'est et la fragilité des réseaux ainsi créés, il défend l'hypothèse selon laquelle ce projet de régionalisation est orchestré avant tout par et pour les intérêts du « Nord ». Nous nous appuyons sur ces résultats et poursuivons ici notre enquête sur les savoirs de gouvernement, à l'aune des nouveaux espaces dans lesquels ils s'inscrivent face à l'hypothèse de la fin du projet euro-méditerranéen. Quels sont les nouveaux lieux de production et de diffusion ? Comment les savoirs mis en circulation s'en trouvent-ils reformatés ? Et, surtout, dessinent-ils les contours d'un nouveau projet de transformation de la Méditerranée par ses villes ?

Nous interrogeons dans un premier temps la création de l'UpM et l'inscription de l'urbain à son agenda. Nous nous intéressons ensuite à la transformation du paysage institutionnel de la coopération dite « technique » en étudiant deux nouvelles organisations qui prennent leurs quartiers à Marseille : le Centre pour l'intégration en Méditerranée en 2009 et l'Agence des villes et des territoires méditerranéens en 2012. Enfin, nous étudions les reconfigurations à l'œuvre au sein des villes et de leurs réseaux.

1. L'Union pour la Méditerranée, ou la Méditerranée des mégaprojets

Les études politiques méditerranéennes convergent autour d'un constat largement partagé : l'UpM, en abandonnant les objectifs de démocratisation et en reléguant la résolution directe des conflits régionaux derrière des projets concrets, dépolitise les relations euro-méditerranéennes. Elle les vide de leur projet de stabilisation et de modernisation politique de la région. Pour ses

⁸ Franck PETITEVILLE et Andy SMITH, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue Française De Science Politique*, 2006, vol. 56, n° 3, pp. 357-366.

⁹ Pierre-Arnaud BARTHEL, « Sustainable urban development: A vector of regional integration for the countries of the southern and eastern Mediterranean? », *op. cit.*

promoteurs, elle vise au contraire à prendre acte des scléroses diplomatiques et géopolitiques sur lesquelles la coopération régionale s'échoue depuis plus de quinze ans, et à proposer une approche alternative : l'intégration se fera par des projets concrets. Cette vision mérite que l'on s'y attarde. Nous avons déjà montré tout au long de cette thèse en quoi des interventions dites « techniques » pouvaient véhiculer un projet de changement politique, par exemple dans le cas de la démocratisation municipale ou de la planification stratégique. La vision mérite que l'on s'y attarde également parce qu'elle apparaît comme un point aveugle dans la littérature des relations internationales et de l'économie politique. Les objets « techniques », les « secteurs » d'action publique n'y apparaissent pas comme des objets d'étude, relégués derrière les « grandes » questions de processus de paix, de démocratisation des institutions étatiques au travers d'élections, du rôle des parlements.

Nous proposons ainsi de prendre au sérieux cette approche de l'intégration régionale par les projets, sans présupposer de leur dépolitisation quasi mécanique des relations internationales. Nous souhaitons ouvrir la boîte noire des « secteurs » de l'UpM prise pour ce qu'elle se veut être : une « usine à projets ». Nous analysons dans cette section la mise à l'agenda de l'UpM du sujet urbain, les conditions de production de savoirs sur le gouvernement des villes. Nous interrogeons plus précisément la manière dont cette institution s'introduit dans le paysage de la coopération urbaine en Méditerranée au travers d'un objet bien particulier : le mégaprojet (encadré 6.1). Nous cherchons à décrire le projet politique qui s'en dégage. Nous allons voir que l'UpM s'inscrit en rupture, voire en opposition avec les initiatives mises à jour dans la partie précédente. Son agenda urbain est porté par et pour les Etats, avec des bailleurs de développement européens. Ils proposent une nouvelle approche – élaborée indépendamment des démarches développées auparavant par les villes, leurs réseaux et des institutions internationales – qui signent le retour de logiques de développement « Nord Sud » traditionnelles. La démocratisation de la Méditerranée par ses villes, portée par des municipalités et des institutions internationales, incarnée dans des savoirs comme la planification stratégique, se voit ici supplantée par les mégaprojets, caractéristiques d'un urbanisme autoritaire et néolibéral, portés directement par les Etats eux-mêmes.

Encadré 6.1. Le mégaprojet, figure de l'urbanisme dans les pays arabes

Des géographes ont souligné la diffusion dans les mondes arabes de projets d'aménagements urbains de très grande envergure qu'ils ont qualifiés, reprenant notamment un terme employé dans les médias locaux, de mégaprojets¹⁰. Ils apparaissent dès les années 1980, avec notamment le vaste

¹⁰ Voir en particulier Pierre-Arnaud BARTHEL (dir.), « Arab Megaprojects », *op. cit.*

aménagement des berges du Lac Nord de Tunis¹¹. Ils se développent particulièrement dans les années 2000 et sont caractérisés par de grandes superficies (plusieurs centaines d'hectares) ; des localisations stratégiques (fronts d'eau, centralités urbaines...) ; des réalisations à destination du tourisme international et/ou des classes aisées ; des investissements massifs (dépassant souvent le milliard de dollars) et une attention politique considérable, souvent du président lui-même. Ils s'inspirent de grands projets similaires menés dans la péninsule arabique, à Dubaï ou encore Abu Dhabi, et bénéficient fréquemment d'investissements conséquents d'acteurs financiers du Golfe¹². Ces projets s'accompagnent d'une reconfiguration de la maîtrise d'ouvrage, en général condensée dans une seule et même société d'aménagement dans les mains de l'Etat central et de bailleurs privés, et mobilisant peu les collectivités locales et la participation citoyenne. Nous étudierons quelques-uns de ces projets au cours de ce chapitre et dans le suivant. Citons néanmoins, à titre d'exemple, la réhabilitation du centre-ville de Beyrouth par la Solidere commencée dans les années 1990, le réaménagement de la baie d'Alger ou encore la création du quartier Casa-Anfa sur la base de la requalification d'un ancien aéroport à Casablanca.

1.1. La genèse de l'Union pour la Méditerranée

Avant d'entrer dans la question urbaine, il est important de revenir brièvement sur la genèse de l'Union pour Méditerranée, car celle-ci nous renseigne sur la nature du projet international qu'elle renferme. Il nous faut comprendre comment cette organisation rebat les cartes de la coopération euro-méditerranéenne, comment elle s'organise politiquement et institutionnellement, afin de restituer la place spécifique qu'y occupe l'enjeu des villes.

L'Union pour la Méditerranée prend sa source dans la campagne présidentielle française de 2007, sous la forme d'une proposition du candidat de la droite Nicolas Sarkozy qui entend faire de la Méditerranée une priorité de son mandat (encadré 6.2). Il milite dans un premier temps pour une Union Méditerranéenne, rassemblant uniquement les pays côtiers. C'est aussi pour lui une volonté de rééquilibrer le rapport de force avec l'Allemagne qui s'est imposée au cœur de l'Europe élargie à l'Est¹³. Le projet n'est pas du goût de Bruxelles et encore moins de Berlin, qui y voient une initiative concurrente à l'Union européenne. D'un projet d'Union Méditerranéenne qui devait rassembler les seuls Etats du bassin, on aboutit finalement à la création de l'Union pour la Méditerranée qui rassemble 43 pays : les vingt-sept Etats membres de l'Union européenne et quinze pays d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient et des Balkans¹⁴. La nouvelle organisation intergouvernementale est lancée en grande pompe lors du sommet de Paris pour la Méditerranée, le 13 juillet 2008, en présence de l'ensemble des chefs d'Etats, un niveau de représentation politique

¹¹ Pierre-Arnaud BARTHEL, *Tunis en projet(s). La fabrique d'une métropole au bord de l'eau*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

¹² Pierre-Arnaud BARTHEL et Eric VERDEIL, « Experts embarqués dans le « tournant financier ». Des grands projets urbains au sud de la Méditerranée », *op. cit.* Certains observateurs évoquent en ce sens une « dubaïsation » du projet urbain dans les mondes arabes. Voir Yasser ELSHESHTAWY, *Dubai: Behind an Urban Spectacle*, Routledge, 2009.

¹³ Norman BOWEN, « France, Europe and the Mediterranean in a Sarkozy presidency », *Mediterranean Quarterly*, 2007, vol. 18, n° 4, pp. 1-16.

¹⁴ Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Jordanie, Israël, Liban, Syrie (suspendue en 2011), Turquie, Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Albanie, Croatie, Autorité palestinienne. La Lybie dispose d'un statut d'observateur.

jamais atteint dans le cadre du Processus de Barcelone¹⁵. Le sommet est présidé par Nicolas Sarkozy, désormais Président de la République. Il est entièrement financé par l'Etat français, pour un coût total qui s'élève à plus de 16 millions d'euros¹⁶.

Encadré 6.2. L'Union pour la Méditerranée : une origine électorale

Avant de prendre la forme d'une organisation internationale, l'Union pour la Méditerranée est d'abord un argument politique dans la campagne présidentielle française de 2007. Le 7 février, le candidat de la droite (Union pour un Mouvement populaire, UMP) aux élections présidentielles, Nicolas Sarkozy, prononce à Toulon un discours qui constitue l'acte fondateur de sa politique méditerranéenne¹⁷. Après avoir égrené sa vision des grandes tares de la société française, il affirme à son auditoire dès les premières minutes : « Dans Toulon, vieille ville provençale tournée vers la mer, je suis venu dire aux Français que leur avenir se joue ici, en Méditerranée »¹⁸. Sous la plume de son conseiller Henri Guaino, le candidat se livre alors à un exercice de relecture de l'histoire méditerranéenne, de son importance pour l'Europe et pour la France. Les « incontournables » méditerranéens répondent tous à l'appel : antiquités grecques, romaines et égyptiennes, Andalousie arabe, Jérusalem... Mais le cœur du discours historique tient dans la réhabilitation du passé impérial et colonial, clef de voûte du « rêve méditerranéen »¹⁹ de Nicolas Sarkozy :

« Notre grand tort est d'avoir longtemps, trop longtemps, tourné le dos à la Méditerranée. Le drame algérien, l'occultation du passé colonial, la mode de la repentance ont contribué à nous rendre étrangers à ce qui avait été si longtemps et si naturellement un prolongement de nous-mêmes. [...] Il faut dire les choses comme elles sont : en tournant le dos à la Méditerranée, l'Europe et la France ont cru tourner le dos au passé. Elles ont en fait tourné le dos à leur avenir. Car l'avenir de l'Europe est au sud. Le rêve européen a besoin du rêve méditerranéen. Il s'est rétréci quand s'est brisé le rêve qui jeta jadis les chevaliers de toute l'Europe sur les routes de l'Orient, le rêve qui attira vers le sud tant d'empereurs du Saint Empire et tant de rois de France, le rêve qui fut le rêve de Bonaparte en Egypte, de Napoléon III en Algérie, de Lyautey au Maroc. Ce rêve qui ne fut pas tant un rêve de conquête qu'un rêve de civilisation. Cessons de noircir le passé. L'Occident longtemps pécha par arrogance et par ignorance. Beaucoup de crimes et d'injustices furent commis. Mais la plupart de ceux qui partirent vers le Sud n'étaient ni des monstres ni des exploiters. Beaucoup mirent leur énergie à construire des routes, des ponts, des écoles, des hôpitaux. Beaucoup s'épuisèrent à cultiver un bout de terre ingrat que nul avant eux n'avait cultivé. Beaucoup ne partirent que pour soigner, pour enseigner. On peut désapprouver la colonisation avec les valeurs qui sont les nôtres aujourd'hui. Mais on doit respecter les hommes et les femmes de bonne volonté qui ont pensé de bonne foi œuvrer utilement pour un idéal de civilisation auquel ils croyaient. »²⁰

¹⁵ Rappelons que la déclaration de Barcelone est signée par les ministres des Affaires étrangères.

¹⁶ La cour des comptes critiquera cette dépense particulièrement élevée. Voir Mikaël ROPARZ, « Les dépenses somptuaires du sommet de l'Union pour la Méditerranée », *France Info*, 1 novembre 2011, URL complète en biblio.

¹⁷ Vincent GEISSER, « L'union pour la Méditerranée (UPM) : réalisme sécuritaire sur fond de lyrisme dialogique », *Migrations Société*, 2008, vol. 6, n° 120, pp. 3-11.

¹⁸ Nicolas SARKOZY, *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle, sur son souhait de voir se réunifier l'espace méditerranéen pour le remettre au cœur de la civilisation occidentale et de la mondialisation*, Toulon, 7 février 2008, URL complète en biblio.

¹⁹ Michel CAMAU, « L'Union pour la Méditerranée : « rêve » méditerranéen et malaise européen », *Outre-Terre*, 2009, vol. 3, n° 23, pp. 91-100.

²⁰ Nicolas SARKOZY, *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle, sur son souhait de voir se réunifier l'espace méditerranéen pour le remettre au cœur de la civilisation occidentale et de la mondialisation*, op. cit.

La France se devrait donc de renouer avec sa vocation impériale²¹. Car aujourd'hui, toujours selon le candidat, l'Europe n'aurait pas réussi à atteindre ses objectifs en Méditerranée, fixés dans le cadre du Processus de Barcelone. Elle aurait accordé toute son attention à l'Est, et se serait focalisée sur une coopération « Nord-Sud » traditionnelle qui aurait laissé trop peu de place aux pays méditerranéens eux-mêmes. Ainsi, pour Nicolas Sarkozy, « C'est à la France, européenne et méditerranéenne à la fois, de prendre l'initiative avec le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et Chypre, d'une Union Méditerranéenne comme elle prit jadis l'initiative de construire l'Union européenne. Cette Union Méditerranéenne aura vocation à travailler étroitement avec l'Union européenne »²².

L'idée d'une « Union Méditerranéenne » est donc un projet français de relations internationales : dans ce cadre devront être envisagés les relations entre l'Europe et la Turquie, l'ancienne « politique arabe de la France », mais aussi le conflit israélo-palestinien. C'est également un projet de politique intérieure en matière de restriction de l'immigration, un thème le candidat a imposé au cœur de la campagne présidentielle²³. L'Union Méditerranéenne devra ainsi constituer le cadre pour « concevoir l'immigration choisie »²⁴. Néanmoins, les enjeux domestiques évoqués par le candidat ne feront pas partie du périmètre de l'organisation une fois créée avec l'Union européenne²⁵.

Le secrétariat de l'UpM ne sera réellement installé à Barcelone et opérationnel qu'à partir de 2012, notamment en raison de blocages diplomatiques de l'organisation suite à l'opération militaire israélienne « Plomb Durci » dans la bande de Gaza, en décembre 2008. Entre temps, les travaux de l'UpM sont animés principalement depuis l'Elysée²⁶ au sein de la mission interministérielle pour l'Union pour la Méditerranée, dirigée par Henri Guaino, conseiller spécial de Nicolas Sarkozy.

L'institution s'appelle lors de son inauguration « Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée », probable concession française aux européens soucieux de faire prévaloir l'héritage de leur partenariat euro-méditerranéen. Mais ce nom sera abandonné dès la première réunion des ministres des affaires étrangères de novembre 2008 à Marseille : il s'agira désormais de « l'Union pour la Méditerranée ». On retrouve dans la déclaration commune établie au sommet de Paris quelques références générales au processus de Barcelone. Les Etats entendent bien s'appuyer

²¹ La dénonciation d'une « culture de la repentance » vis-à-vis du passé colonial s'impose plus largement comme un thème majeur de la politique africaine de Nicolas Sarkozy. Voir Assane THIAM, « La politique africaine de Nicolas Sarkozy : rupture ou continuité ? », *Politique Etrangère*, 2008, vol. 4, pp. 873-884.

²² Nicolas SARKOZY, *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle, sur son souhait de voir se réunifier l'espace méditerranéen pour le remettre au cœur de la civilisation occidentale et de la mondialisation*, op. cit.

²³ Il propose ainsi dès mars 2007 la création d'un « ministère de l'Identité nationale », qui rassemblerait différentes compétences des ministères de l'Intérieur et des affaires étrangères en matière d'immigration. Voir Jérôme VALLUY, « Quelles sont les origines du ministère de l'Identité nationale et de l'Immigration ? », *Cultures et conflits*, 2008, n° 69, pp. 7-18.

²⁴ Nicolas SARKOZY, *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle, sur son souhait de voir se réunifier l'espace méditerranéen pour le remettre au cœur de la civilisation occidentale et de la mondialisation*, op. cit.

²⁵ Richard GILLESPIE, « The Union for the Mediterranean: an intergovernmentalist challenge for the European Union? », *Journal of common market studies*, 2011, vol. 49, n° 6, pp. 1205-1225.

²⁶ *Ibid.*

dessus pour prolonger « un engagement résolu en faveur de la paix, de la démocratie, de la stabilité régionale et de la sécurité à travers la coopération et l'intégration régionales »²⁷. Quelques grands enjeux géopolitiques sont listés, comme la lutte commune contre le terrorisme ou l'engagement dans un processus de paix au Proche-Orient. Ceux-ci seront néanmoins rapidement relégués au second plan : l'Union pour la Méditerranée n'a pas vocation à servir d'enceinte politique pour aborder de front les grands conflits régionaux, mais doit plutôt favoriser l'émergence de projets concrets d'intérêt régional qui pourraient, « par le bas », accompagner la paix et la prospérité. L'analyse du gouvernement français, partagée par de nombreux observateurs, repose sur un constat d'échec du processus de Barcelone : aucune avancée saillante en matière de relations internationales ou de changement politique dans les pays sud et est ne semble pouvoir lui être attribué.

L'entrée par des projets concrets vise ainsi à contourner les impasses géopolitiques et diplomatiques qui minent la coopération régionale, et sur lesquelles le processus de Barcelone s'était déjà largement érodé. La conférence de lancement, à Paris, identifie les principaux axes autour desquels faire émerger des grands projets communs : la dépollution de la Méditerranée ; les autoroutes de la mer et autoroutes terrestres (notamment la connexion des ports et la modernisation de la liaison ferroviaire trans-Maghreb) ; la protection civile ; les « énergies de substitution », avec le lancement d'un plan solaire méditerranéen ; l'enseignement supérieur et la recherche, avec notamment la création d'une université euro-méditerranéenne en Slovaquie ; le développement des entreprises. L'urbain n'apparaît donc pas comme une priorité dans cette première mouture. Les problématiques d'intégration régionale formalisées dans le processus de Barcelone, qu'il s'agisse du marché commun ou de la promotion de la démocratie, se retrouvent reléguées en arrière-plan. C'est ce qu'explicite un haut-fonctionnaire français proche d'Henri Guaino, alors membre de la mission interministérielle de l'UpM, en charge des grands projets :

« Nous avons beaucoup profité du processus de Barcelone. On s'est appuyé dessus notamment pour les premiers projets sanctifiés par l'UpM : les autoroutes de la mer, la dépollution de la Méditerranée... C'était déjà des grands projets européens. Ce qu'on avait reproché au processus de Barcelone c'était d'être trop capacity building, réglementation, marché unique. Ça, on ne voulait pas faire. Nous étions souverainistes : le marché commun de la Méditerranée ça ne nous intéressait pas. Nous l'avons mis en veilleuse. Pour nous ce n'était pas une tête de gondole. Nous avons aussi enlevé tout ce qui était démocratie. On n'aimait pas ça du tout. Si on fait la démocratie, il faut dire que Bachar [Al Assad] est démocratique puisqu'il a des élections. Ça a fait des remous. [...] Tous les pays sont démocratiques au sens des Nations unies, il y a tellement de chartes. Donc on a repris tout ce jargon démocratique, mais on l'a mis en veilleuse. [...] On a aussi mis la paix et la stabilité en veilleuse. Nous disions que les projets allaient créer la paix, qu'on ne fait pas la paix avec des processus. [...] Tout se télescopait : la grande politique, la diplomatie classique et les projets.

²⁷ *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée*, 13 juillet 2008, article 2.

Sarkozy mélangeait tout, c'était son truc. L'UpM on l'a vraiment fait avec la méthode Sarkozy. Un projet est aussi important qu'une relation avec un chef d'Etat. Il avait compris que les chefs d'Etats voulaient parler de projets. »²⁸

L'intégration méditerranéenne serait donc une affaire d'Etats, voire de chefs d'Etats, désireux de converger autour de grands projets et non plus autour d'objectifs politiques régionaux comme la promotion de la démocratie. L'UpM retient ainsi comme principe d'action la labellisation de projets dits d'intérêt régional, qui doivent « mécaniquement » produire de l'intégration et favoriser la paix. Le processus de labellisation reste lui aussi pour l'essentiel dans la main des Etats : ils proposent eux-mêmes des projets dans leurs pays qui sont ensuite étudiés par des commissions de haut-fonctionnaires ministériels de l'ensemble du bassin, avant d'être éventuellement labellisés. Dépourvue de moyens d'action en propre – l'UpM ne porte ni ne finance directement des projets – elle propose, en labellisant, d'offrir un soutien politique à certaines initiatives, de leur donner de la visibilité et de faciliter leur réalisation et leur financement.

1.2. Etats et bailleurs dans l'agenda urbain de l'UpM : le retour des logiques « Nord-Sud »

Le développement urbain est inscrit à l'agenda de l'UpM dès la première réunion des ministres des affaires étrangères, à Marseille les 3 et 4 novembre 2008, qui vise à établir un premier programme de travail pour la jeune organisation. Il est proposé par la délégation française, en particulier par le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'aménagement durables, créé en 2007, qui a érigé la « ville durable » au cœur de sa stratégie²⁹. Il est également poussé par la Banque européenne d'investissement – active depuis longtemps dans les financements de projets en Méditerranée (encadré 6.3) – notamment par le biais de son vice-président Philippe de Fontaine Vive, un inspecteur des finances français très proche de Nicolas Sarkozy. La mise à l'agenda de l'urbain se fait de manière largement déconnectée des différentes initiatives développées jusqu'à présent dans le cadre du processus de Barcelone, en particulier celles des réseaux de villes. Le haut-fonctionnaire du ministère de l'Ecologie, alors désigné correspondant de l'UpM pour la thématique urbaine, explique en effet : « On a essayé de contacter tout le monde, mais c'était assez compliqué. A chaque fois qu'on soulevait une pierre on tombait sur une initiative : PACA, Marseille, Barcelone, CGLU, etc... C'était impressionnant le nombre d'initiatives, mais il y avait très peu de fédération

²⁸ Entretien avec un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle pour l'UpM (UPM1), Paris, 15/06/2021.

²⁹ Pierre LASCOUMES, Laure BONNAUD, Jean-Pierre LE BOURHIS et Emmanuel MARTINAIS, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

pour faire des choses dans un sens diplomatique, entre guillemets. [...] Nous n'avons jamais vraiment vu les maires dans nos travaux »³⁰.

L'agenda urbain est donc essentiellement porté par l'Etat français et la BEI, qui alimentent la réunion des ministres de Marseille. Dans la déclaration commune qui suit cette réunion, ceux-ci reconnaissent que « La croissance démographique et l'expansion urbaine anarchique, essentiellement concentrées sur les côtes, sont importantes et ont des effets négatifs sur le développement de la région méditerranéenne »³¹. Ils affichent ensuite d'emblée ce qui devra constituer le cœur de l'approche de l'UpM : « Un développement durable des zones urbaines suppose que les gouvernements, les promoteurs et les financiers anticipent mieux la croissance urbaine future, répondent plus efficacement aux besoins essentiels des populations (logement, transport, accès à l'eau, à l'électricité et aux télécommunications) et prennent en compte les contraintes environnementales. Cela implique la participation des autorités régionales pour définir un calendrier adéquat dans le cadre d'une approche intégrée »³². Cette dernière phrase demeure néanmoins marginale : l'UpM, organisation d'Etats, entend de fait s'engager dans le développement urbain par le truchement des gouvernements nationaux, mais aussi des financiers et des promoteurs. L'échelle de l'opération urbaine apparaît donc comme l'entrée privilégiée.

Mais dès le mois de décembre 2008, l'UpM se retrouve littéralement sclérosée par l'opération militaire « Plomb durci » engagée par l'armée israélienne dans la bande de Gaza. Celle-ci s'achève en janvier 2009 mais laisse la jeune organisation dans une impasse diplomatique, les pays arabes refusant de donner un quelconque signal de normalisation de leurs relations avec l'état hébreu³³. Les réunions, techniques comme diplomatiques, sont toutes interrompues. La France tente avec l'Egypte de relancer des discussions sur des sujets techniques. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, co-préside avec le ministre égyptien de l'Industrie, Rachid Mohamed Rachid, une réunion technique informelle à Paris, le 25 juin 2009. Trente-cinq des quarante-trois ministres de l'Environnement ou de l'Industrie sont présents, dont l'Israélien et le Palestinien. Il s'agit de passer en revue une liste de 250 projets que l'UpM pourrait tenter de labelliser, une fois le blocage politique et diplomatique dépassé. Elle identifie quatre enjeux majeurs : l'eau et l'environnement, les transports, l'énergie, et enfin le développement urbain durable. Un premier projet emblématique est labellisé par l'UpM : la construction d'une centrale de dessalement de l'eau de mer à Gaza.

³⁰ Entretien avec un haut-fonctionnaire du ministère français de la Transition écologique (MTE 1), Paris, 13/07/2021.

³¹ *Déclaration finale du sommet de Marseille des Ministres de l'Union pour la Méditerranée*, 3-4 novembre 2008.

³² *Ibid.*

³³ Oliver SCHLUMBERGER, « The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations », *op. cit.*

Encadré 6.3. La Banque européenne d'investissement en Méditerranée. Aperçu historique

La Banque européenne d'investissement, créée en 1957 avec le traité de Rome, est une institution financière des Etats membres de l'Union européenne qui a pour vocation principale d'emprunter sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'Union. Elle s'engage dès 1979 dans le financement d'opérations d'infrastructures hors UE, en particulier en Méditerranée dans le cadre de la Politique Méditerranéenne Globale puis de la Politique Méditerranéenne Renouvelée. Suite au lancement du Partenariat Euro-Méditerranéen en 1995, elle structure ses interventions régionales autour d'un outil unique pour accompagner la nouvelle politique européenne : la facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP). Entre 2002 et 2008, elle finance 125 projets pour un montant total de 8.5 milliards d'euros³⁴.

Ses investissements, négociés directement avec les Etats partenaires, se concentrent majoritairement vers des financements de long terme (10 à 25 ans) d'infrastructures de rayonnement régional, comme les ports, les aéroports, les autoroutes transnationales, les infrastructures d'approvisionnement énergétiques, et, dans une moindre mesure, vers un soutien à la création d'entreprises. Les questions urbaines, si elles ne sont pas traitées au sein d'une action intégrée, dotées d'une ligne financière dédiée, font néanmoins l'objet d'importants investissements sectoriels. La FEMIP finance par exemple des ouvrages de gestion des eaux urbaines ou des tramways au Maroc. En Tunisie, elle s'engage dans l'urbain dès 2004 via la dépollution des côtes Nord de Sfax (projet Taparura) en vue d'aménager un nouveau quartier en front de mer.

A la fin des années 2000, l'urbain en Méditerranée devient une priorité de la BEI dans la dynamique de création de l'Union pour la Méditerranée. L'institution financière développe en particulier des mécanismes d'identification de grands projets comme « Medina 2030 » (rénovation des médinas) ou UPFI (*Urban project finance initiative*).

Pour ancrer réellement le sujet urbain au sein de l'Union pour la Méditerranée, il faut lui consacrer une réunion ministérielle formelle : c'est cet échelon qui, dans le dispositif de l'organisation internationale, permet de fixer un agenda politique. Celle-ci se tiendra à Strasbourg, les 9 et 10 novembre 2011, alors que le blocage diplomatique lié au conflit de Gaza commence à se résorber progressivement. Elle signe l'entrée des Etats dans les questions urbaines en Méditerranée. C'est la première à se tenir depuis le début des mouvements sociaux qui agitent le monde arabe, souvent désignés à l'époque de « printemps arabes », commencés fin 2010 en Tunisie. Les présidents tunisiens et égyptiens, Zine el-Abidine Ben Ali et Hosni Moubarak, ont été emportés dans l'affaire. Mais ces événements ne semblent pas impacter le déroulement des travaux à l'UpM, en particulier sur son volet urbain. C'est ce qu'affirme un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle française pour l'UpM : « Nous on a constaté que l'UpM a bien résisté. Les printemps arabes, c'était presque un non-événement. C'était dans l'hiver 2011, et on a réussi à faire [la conférence ministérielle de] Strasbourg [en novembre 2011]. Tout le monde est venu, même les égyptiens. [...] Donc [les printemps arabes ont eu] un énorme impact à l'échelle régionale, qu'il

³⁴ BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Rapport annuel 2008 de la FEMIP*, Banque européenne d'investissement, 2008.

faudrait prendre le temps de développer, mais je dirais que la structure UpM a bien résisté »³⁵. Un autre de ses collègues, impliqué de près dans la réunion de Strasbourg, reconnaissait en entretien ne pas se souvenir si celle-ci avait eu lieu avant ou après les révoltes arabes³⁶.

Dans ce contexte pour le moins mouvementé, la ministérielle de Strasbourg aboutit à une déclaration commune des ministres qui fixe le premier cadre politique de l'Union pour la Méditerranée en matière de développement urbain³⁷. Celle-ci comprend vingt paragraphes. Les dix premiers sont consacrés à l'explicitation d'une vision du développement urbain durable. Ils invitent les Etats à prendre en compte un certain nombre de thèmes incontournables (accès à l'eau potable, changement climatique, efficacité énergétique, cohésion sociale, transports, paysages...), et à développer une planification intégrée des territoires en développant notamment des stratégies nationales de développement urbain, en articulant notamment les différents échelons de gouvernance. La stratégie urbaine de l'UpM va s'orienter autour de gigantesques opérations urbaines, des « mégaprojets »³⁸, malgré des réticences au sein même de l'équipe française chargée de la préparation de la conférence. Un membre de la mission interministérielle regrette en effet :

« Au début, dans la déclaration faite à Strasbourg sur la ville durable en Méditerranée, nous étions dans l'idée de faire la ville durable méditerranéenne « pour tous ». Le « pour tous » voulant dire qu'on n'oublie pas les pauvres. [...] Ce que je constate c'est qu'on fait de la ville durable pour les riches, dans les pays riches comme les pays pauvres, alors que l'enjeu c'est de la faire pour les pauvres des pays pauvres. Ce sont eux qui auraient besoin de logements efficaces et pas chers. Et parfois il y a des projets d'auto construction qui sont dix fois plus intéressants que tous les beaux projets de nos architectes. [...] Mais le sujet s'est fait recalé en circulation interministérielle [entre les ministères français]. Il a été recalé aussi par les égyptiens, qui étaient co-présidents. »³⁹

Le cœur de la stratégie de l'UpM réside dans les dix derniers paragraphes de la déclaration de Strasbourg, qui déclinent les orientations opérationnelles que celle-ci devra mettre en œuvre. Les ministres reconnaissent ainsi « la nécessité de favoriser les synergies avec les bailleurs et les opérateurs »⁴⁰. L'enjeu du financement des grands projets urbains occupe de fait l'essentiel de la déclaration⁴¹. Elle invite à « la mise en œuvre de projets intégrés en matière de développement urbain et territorial durable dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée et [encourage] l'ensemble des acteurs urbains et territoriaux, à la suite de consultations avec les autorités concernées dans

³⁵ Entretien avec un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle pour l'UpM (UPM 1), 15/06/2021.

³⁶ Entretien avec un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle pour l'UpM (UPM 2), 22/06/2021.

³⁷ *Déclaration de la Première conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur le développement urbain durable (Strasbourg, 10 novembre 2011)*.

³⁸ Pierre-Arnaud BARTHEL (dir.), « Arab Megaprojects », *op. cit.*

³⁹ Entretien avec un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle pour l'UpM (UPM 2), 22/06/2021.

⁴⁰ *Déclaration de la Première conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur le développement urbain durable (Strasbourg, 10 novembre 2011)*, *op. cit.*, par. 11.

⁴¹ Six des dix derniers paragraphes lui sont consacrés.

chaque pays de l'UpM, à soumettre au secrétariat de l'Union pour la Méditerranée des propositions de projets »⁴². Le paragraphe 19 établit ainsi le programme de travail, en appelant à

« l'élaboration d'une stratégie urbaine durable Euro-Méditerranéenne [...] qui sera élaborée par les hauts fonctionnaires sectoriels avec l'appui du Secrétariat de l'UpM, sur la base du travail préparatoire suivant : Un schéma d'orientation pour des villes et des territoires méditerranéens durables [...] / Un soutien aux bailleurs pour favoriser l'émergence de projets de développement urbain durable, susceptibles d'être labellisés par l'Union pour la Méditerranée / Une étude préliminaire visant à déterminer si la création d'un mécanisme cohérent tel qu'une Agence urbaine pour la Méditerranée, est nécessaire [...] / Un palmarès de l'innovation urbaine, afin d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques »⁴³.

L'idée d'une « Agence urbaine pour la Méditerranée » telle que voulue par les ministres ne verra pas le jour, même si elle inspirera en partie la création de l'Agence des villes et des territoires méditerranéens (Avitem) sur laquelle nous reviendrons. C'est de fait le deuxième point, le soutien aux bailleurs dans l'émergence de projets susceptibles d'être labellisés, qui va occuper l'essentiel de l'agenda urbain de l'UpM jusqu'à nos jours. Dès 2012, l'Agence française de Développement et la Banque européenne d'investissement lancent, sous l'égide de l'UpM, le dispositif *Urban Projects Finance Initiative* (UPFI). Sur la base de grandes opérations urbaines proposées par les Etats membres des rives sud, est, et des Balkans occidentaux, il vise à accompagner les porteurs de projets dans la préparation et le financement des projets. Un accompagnement sous la forme d'assistance technique qui peut éventuellement, lorsque le projet respecte certains critères, faire ensuite l'objet d'une labellisation de l'UpM, sur la base d'une décision consensuelle des hauts-fonctionnaires sectoriels. La labellisation doit ainsi ouvrir la voie aux financements de la BEI et de l'AFD. Rappelons en effet que l'UpM ne dispose pas d'enveloppe financière propre pour soutenir les projets. Pour être labellisé, le projet doit remplir certaines conditions du point de vue des ambitions économiques, sociales et environnementales, mais aussi – et surtout – atteindre un niveau satisfaisant de viabilité financière et présenter un montage institutionnel et financier potentiellement répliquable dans d'autres pays⁴⁴.

Contrairement aux ambitions originelles de co-appropriation de l'UpM⁴⁵, l'agenda urbain signe donc fait un retour à des politiques de coopération « Nord-Sud » traditionnelles, portées par des Etats et des bailleurs de développement et destinées uniquement aux pays des rives sud et est. Les villes européennes n'entrent pas dans son giron.

⁴² Déclaration de la Première conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur le développement urbain durable (Strasbourg, 10 novembre 2011), *op. cit.*, par. 18.

⁴³ *Ibid.*, par. 19.

⁴⁴ Voir <http://upfi-med.eib.org/fr/missions/>. Consulté le 22/06/2021.

⁴⁵ Richard GILLESPIE, « The Challenge of Co-ownership in the Euro-Mediterranean Space », *op. cit.*

En matière de développement urbain, l'UpM se positionne donc clairement sur des opérations urbaines de très grande envergure, et plus précisément sur leur financement. Cette focale apparaît cohérente avec la nature d'une organisation qui s'appuie sur deux piliers fondamentaux : le rôle central des chefs d'Etats et le développement de grands projets. Elle vise à accompagner leur émergence dans les rives sud et est du bassin, en offrant à leurs porteurs des modèles de financement, de la visibilité et un appui politique. L'expert chargé de coordonner ces dossiers au sein du secrétariat est un spécialiste de ces questions particulièrement reconnu dans les arènes méditerranéennes. Il s'agit du français Guy Fleuret. Economiste de formation, il a commencé sa carrière dans la fonction publique territoriale, avant de rejoindre la Caisse des dépôts sur le financement du développement local. Il rejoint la Knowledge network agency for MENA (KNA-MENA) en 2006, pour accompagner en particulier le développement des technopoles. Il est ensuite détaché à la Banque européenne d'investissement en 2008 jusqu'en 2012 avant de rejoindre le secrétariat de l'UpM en qualité de Conseiller principal de la division Transports et Développement Urbain, notamment grâce au soutien de la mission interministérielle française. Il présente le rôle de l'UpM comme un « tiers de confiance politique » dans le dialogue entre les Etats – porteurs des grands projets dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée – et les grands bailleurs :

« Je dis toujours [que l'UpM] est un tiers de confiance politique. Moi ma spécialité c'est d'abord de travailler avec les grands bailleurs. Pas que sur l'urbain d'ailleurs. La plupart des enjeux nécessitent des logiques coopératives au niveau financier. Le rôle du secrétariat de l'UpM est double. D'abord assurer cette fonction de tiers de confiance politique, c'est-à-dire s'assurer de débloquer des dossiers au niveau politique. Ça ne veut pas dire qu'on remet en cause le rôle des Etats. Les bailleurs sont toujours dans la logique d'attendre que les Etats, par exemple avec des lettres de requête financière, leur disent sur quels projets travailler. Souvent il faut instaurer un dialogue un peu politique, au sens institutionnel entre l'Etat, les autorités centrales et les financiers. Ces derniers n'aiment pas être en première ligne là-dessus. Ils sont très contents que ce soit l'UpM qui fasse ce facilitateur. »⁴⁶

Les projets urbains labellisés par l'UpM se caractérisent par leur grande ampleur, mais aussi par leur caractère national : ils relèvent de ce que les géographes ont qualifiés de « mégaprojets », devenus un trait marquant de l'urbanisme dans les pays arabes et de son internationalisation dans les années 2000⁴⁷. Proposés par les Etats eux-mêmes au sein de l'organisation, ils revêtent en général un caractère stratégique à l'échelle nationale et visent à donner aux villes concernées le fameux rang de *world-class city*. Ils sont pilotés directement depuis les ministères ou des sociétés d'aménagement

⁴⁶ Entretien avec Guy Fleuret, Barcelone, 12/04/2017.

⁴⁷ Pierre-Arnaud BARTHEL et Eric VERDEIL, « Experts embarqués dans le « tournant financier ». Des grands projets urbains au sud de la Méditerranée », *Annales de la Recherche Urbaine*, 2008, n° 104, pp. 38-48 ; Pierre-Arnaud BARTHEL (dir.), « Arab Megaprojects », *op. cit.* ; Najib B. HOURANI et Ahmed KANNA, « Arab Cities in the Neoliberal Moment », *Journal of Urban Affairs*, 2014, vol. 36, n° 2, pp. 600-604.

étatiques, avec une implication parfois directe du chef de l'Etat. Marqués par de forts enjeux d'attractivité et de compétitivité internationale, ils mobilisent d'importants capitaux privés étrangers (souvent en provenance de la péninsule arabe) et se matérialisent dans des projets destinés aux classes aisées et au tourisme. Ils creusent le fossé avec l'urbanisme informel des classes populaires et deviennent l'incarnation d'un urbanisme autoritaire et néolibéral caractéristique dans les mondes arabes. Ils conserveront paradoxalement l'intérêt des autorités même après les tumultes des révoltes arabes, malgré des oppositions locales parfois fortes⁴⁸.

1.3. Mégaprojets contre « petites » stratégies

Les municipalités assistent à ces projets en spectatrices passives, réceptacles des décisions centrales, et ne font pas l'objet d'un volet particulier de l'intervention de l'UpM. Cela marque une rupture nette avec les démarches de planification urbaine stratégique développées dans la région depuis le début des années 2000. Le premier projet est labellisé le 2 juin 2014. Il s'agit d'une vaste opération de rénovation urbaine du quartier précaire d'Imbaba (700.000 habitants), à l'ouest du Caire, lancée en 2007 et pilotée par le gouvernorat. Ce quartier suscitait déjà une attention soutenue du gouvernement d'Hosni Moubarak depuis la fin des années 1990 : il constituait l'emblème de la « subversion » islamiste que le dictateur entendait juguler⁴⁹. En 2014, au lendemain du retour de l'armée au pouvoir par la force, le projet contient des propositions urbanistiques originales (parc, écoles, infrastructures de transport...) qui se révèlent néanmoins largement conditionnées par des préoccupations sécuritaires marquées et par un crédo néolibéral de valorisation de terrains proches du Nil, caractéristique de l'urbanisme égyptien⁵⁰. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur la seconde opération labellisée par l'UpM en 2014, le projet Taparura à Sfax (Tunisie). Mentionnons enfin, à titre d'exemple, le troisième projet labellisé en 2015, qui concerne l'aménagement de la vallée du Bouregreg. Il s'étend sur plus de 2000 hectares au cœur de l'agglomération de Rabat-Salé (Maroc). Il est là encore géré par l'Etat via l'Agence pour l'aménagement de la vallée du Bouregreg.

⁴⁸ Pierre-Arnaud BARTHEL et Leïla VIGNAL, « Arab Mediterranean Megaprojects after the « Spring »: Business as Usual or a New Beginning? », *Built Environment*, 2014, vol. 40, n° 1, pp. 52-71 ; Roman STADNICKI (dir.), *Villes arabes, cités rebelles*, Paris, Editions du Cygne, 2015 ; Raffael BEIER, « Towards a new perspective on the role of the city in social movements. Urban policy after the « Arab Spring » », *City*, 2018, vol. 22, n° 2, pp. 220-235.

⁴⁹ Patrick HAENNI, *L'ordre des caïds. Conjurer la dissidence urbaine au Caire*, Paris, Karthala, 2005 ; Diane SINGERMAN, « The siege of Imbaba, Egypt's Internal « Other », and the Criminalization of Politics », in Diane SINGERMAN (dir.), *Cairo Contested. Governance, Urban Space, and Global Modernity*, Le Caire, AUC Press, 2009, pp. 111-144.

⁵⁰ Marc LAVERGNE, « Egypte : l'aménagement urbain en quête de pilotage », in Karine BENNAFLA (dir.), *Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient*, Paris, Karthala, 2015, pp. 41-60.

Doté de pouvoirs importants en matière de dérogation à l'urbanisme et d'expropriation, le projet bénéficie de l'appui explicite du Roi, malgré de fortes oppositions des habitants⁵¹.

L'approche par les grands projets de l'UpM s'inscrit en tension, voire en opposition, avec les démarches de planification urbaine stratégique développées en Méditerranée depuis le début des années 2000. C'est ce que suggère Guy Fleuret, qui avait accompagné des expériences de *City development strategies* (CDS) lorsqu'il travaillait dans l'agence KNA-MENA, quand il affirme :

« J'étais à la Banque mondiale, à l'époque de ces CDS que j'ai appuyés. C'est là où j'ai un point de désaccord d'ailleurs avec Medcités, avec tous ces processus de participation de la population. Le processus est très lourd. Le temps de la décision du projet n'est pas dans ce temps-là. Il y a un décalage énorme entre les réalisations concrètes et ces logiques de CDS. Moi je pense que ce sont des processus qui ne transforment pas la stratégie urbaine, et qui au fond ne parviennent pas, je suis caricatural, à aboutir à des programmes d'investissements. C'est trop lourd, trop complexe. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas des projets intéressants qui sortent, mais ce sont des micro-projets. Ça ne change pas la figure de la ville, le design urbain. [...] C'est pour ça que je défends toujours une approche par projet, avant la planification urbaine. Ce sont les projets qui transforment la ville, pas la planification. On n'est pas dans une ville du Nord. Mais ça a aussi un risque majeur, c'est que le projet ne s'avère pas du tout intégré à la logique urbaine de la ville. Je milite depuis plusieurs années pour des CDS très allégés, et surtout, pour des CDS qui soient des plans d'investissements, et pas des processus participatifs trop lourds. »⁵²

L'ambition de conférer aux acteurs locaux – en particulier les municipalités – une capacité technique et politique à se doter d'un projet pour leur ville se retrouve ici reléguée derrière une démarche de grands projets transformateurs portés par les Etats. Cette conception du développement marque une rupture par rapport aux approches antérieures portées en Méditerranée par des réseaux de villes et des institutions internationales comme ONU-Habitat ou Cities Alliance. Plus qu'une simple controverse méthodologique sur les « bonnes » approches du développement urbain, ces débats recouvrent une interrogation sur le rôle de l'aide urbaine, des savoirs et des pratiques qu'elle véhicule, face aux enjeux de démocratisation des rives sud et est renouvelés par les soulèvements arabes. Farouk Tebbal, ancien haut-responsable d'ONU-Habitat et de Cities Alliance, mobilisé dans de nombreuses entreprises de planification urbaine stratégique en Méditerranée (aux côtés de Medcités et du CMI notamment) participe également comme consultant à certaines démarches d'identification des projets UPFI. Il fustige leur logique néolibérale, déconnectée des demandes locales et opposées en ce sens aux stratégies de villes :

⁵¹ Hicham MOULOUDI, « Quand les acteurs locaux mobilisent le droit pour s'opposer aux grands projets : l'exemple de l'aménagement de la vallée du Bou Regreg (Rabat-Salé) », *Les Cahiers d'EMAM. Etudes sur le monde arabe et la Méditerranée*, 2015, vol. 27, URL complète en biblio.

⁵² Entretien avec Guy Fleuret, Barcelone, 12/04/2017.

« Pour moi, travailler sur ce projet UPFI, c'était un déchirement, parce que je voyais que je trahissais un peu toutes mes convictions. J'avais à ce moment un peu de temps et je me disais qu'après tout, cela permettrait de comprendre ce qu'il se passe. C'était totalement autre chose. C'étaient des projets qui répondaient à la logique économique, financière. On nous demandait de chercher des projets bancables. La Banque européenne d'investissements avait des surplus qu'elle ne savait pas placer, et voulait les placer par le biais de l'UpM. C'était loin, très loin de ce que prévoyaient les acteurs locaux à l'origine. Ils prévoyaient Taparura, mais pas comme un projet à haut rendement. Un des critères pour que le projet soit éligible, c'était de s'assurer qu'il soit rentable. Ça, ça n'apparaît pas dans les projets de stratégies urbaines. Taparura, mais aussi le projet de Tétouan et la vallée de l'Oued Martil avec ses hôtels de luxe. Ils aménageaient quelques espaces ouverts pour la population, mais ce n'était pas tout à fait la même philosophie. »⁵³

Dans une Méditerranée secouée par les révoltes arabes, la promotion des mégaprojets, emblématiques d'un urbanisme centralisé autoritaire, interroge certains experts. Elle apparaît difficilement compatible avec la promotion de la démocratisation, qui doit selon eux passer par une plus grande décentralisation et par une plus grande écoute de la pluralité des acteurs locaux. Ces grands projets, qui ont par définition un potentiel transformateur considérable sur les villes, excluent les municipalités de leur conception et leur mise en œuvre, empêchant ainsi un transfert de compétence vers des acteurs qui seront à termes les gestionnaires de fait des nouveaux quartiers une fois sortis de terre, redevables devant les habitants. Un employé de l'agence de coopération technique allemande (GIZ)⁵⁴, engagé dans les différentes plateformes de coopération en Méditerranée, responsable d'un réseau de municipalités spécialisé sur le renforcement de capacité, remarque ainsi :

« Ces projets étaient conclus entre des chefs d'Etats et l'UpM. Sans le consentement des chefs d'Etats ces projets ne se font pas. Et c'était loin d'être participatif. C'était typiquement du haut vers le bas. Alors que le chemin doit être inverse. C'est ça le problème dans la démocratisation de pays très centralistes. Les gouvernements ne savent pas quoi faire dans des conditions décentralisées. Ils ont peur de perdre leur rôle, alors que ça n'est pas le cas. Parfois ils se perdent dans des projets que des acteurs locaux pourraient faire. On sentait en Tunisie qu'ils ne savaient pas bien quel était leur rôle. Pareil au Maroc. Ils parlaient décentralisation mais sans le penser. Et ils savaient qu'ils pouvaient revenir en arrière quand ils le voulaient. Changer cette culture, c'est ça le vrai challenge dans la démocratisation, aussi bien au niveau central que décentralisé. Il faut aussi travailler avec le central pour qu'il accepte de lâcher, qu'il trouve un nouveau rôle d'accompagnateur. »⁵⁵

Au sein même du monde des grands bailleurs de développement, certains experts se prononcent en faveur des grands projets, sans cependant percevoir de valeur ajoutée dans la

⁵³ Entretien avec Farouk Tebbal, Dinan-Tlemcen, 31/03/2020.

⁵⁴ *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.*

⁵⁵ Entretien avec un expert urbain de la GIZ, visioconférence, 21/06/2021.

démarche de labellisation de l'UpM. Ils s'interrogent ouvertement ce qu'ils considèrent comme un tampon sans réel impact financier dont la seule vocation serait de donner à l'UpM une certaine visibilité sur la scène urbaine régionale. Un ancien expert urbain de la Vice-Présidence MENA de la Banque mondiale, aujourd'hui consultant, explique ainsi :

« Je n'ai jamais bien compris à quoi servait l'UpM, à part mettre un tampon. Je n'ai pas vu d'impacts. Aujourd'hui j'ai travaillé sur un projet en Jordanie qui venait directement de cette série UPFI. L'UpM est non-existante. A part l'estampille je ne vois absolument pas le rôle de l'UpM. [...] [Elle travaille sur] des gros projets mais ça les bailleurs n'ont pas besoin d'elle pour discuter entre eux. Ma perception c'est plus : l'UpM existait, tout le monde disait que l'agenda urbain était important pour la région, comment on fait pour qu'elle s'en occupe ? Elle a discuté avec la BEI pour se trouver quelque chose. »⁵⁶

L'UpM ne serait pas en mesure de susciter de nouveaux projets, ni même de catalyser la réalisation de projets existants. Le constat est tout aussi amère au sein même de la BEI, pourtant partie prenante de l'agenda urbain de l'UpM. L'un de ses anciens hauts responsables, alors très engagé dans les opérations méditerranéennes, se souvient ainsi :

« [L'idée de labelliser des grands projets refait surface] quand l'UpM commence à sentir qu'elle s'enlise, vers 2010, 2011, et que le printemps arabe fait disparaître le volet politique. Quand en plus le printemps arabe fait que les Etats membres européens se disent qu'il faut attendre que ça passe, le secrétariat de Sijilmassi a eu un grand moment de solitude, ils se sont demandé à quoi ils servaient. [...] J'ai eu au téléphone tout l'Elysée quasiment deux fois par mois nous demandant des projets à labelliser. Il fallait absolument labelliser ! Je disais : pourquoi voulez-vous prendre mon projet ? Ça fait huit ans qu'on travaille dessus et maintenant vous voulez vous l'approprier et dire : grâce à l'UpM, tel projet émerge. [...] La labellisation c'est une étiquette, du genre médaille d'or du vin au concours de Paris. Et la valeur ajoutée a été quasiment nulle. Qu'est-ce qui fait qu'un banquier français va décider d'investir dans un grand projet urbain en Méditerranée ? C'est un financement BEI, ou une garantie de l'UE. »⁵⁷

L'UpM, qui en matière urbaine s'est repliée sur une approche traditionnelle de développement « Nord-Sud », peine à se faire une place dans le paysage des bailleurs régionaux et à justifier d'une valeur ajoutée. La perspective d'intégration régionale (partage de connaissances, référentiels de « bonnes pratiques... ») ne sera jamais réellement développée. En érigeant les Etats, voire même les chefs d'Etats, au cœur de sa politique urbaine incarnée par le soutien aux mégaprojets, l'UpM s'inscrit donc en rupture voire en opposition avec les initiatives précédentes de démocratisation de la Méditerranée par ses villes.

⁵⁶ Entretien avec un expert urbain de la Banque mondiale, Vice-Présidence MENA (BM 1), Paris, 14/01/2020.

⁵⁷ Entretien avec un ancien responsable de la politique méditerranéenne de la BEI (BEI 1), Paris, 25/09/2019.

1.4. Un agenda urbain en quête de soutien politique

Comme déjà évoqué plus haut, l'UpM se révèle mise à mal dès sa création par le conflit au Proche-Orient. La crise économique et les révoltes arabes achèvent de la vider de tout réel soutien politique de la part des Etats membres. L'Etat français, instigateur et principal moteur de l'UpM, envisage lui aussi les révoltes arabes selon un prisme bilatéral suivant une logique parfois ambiguë⁵⁸. Les élections présidentielles de 2012 signent par ailleurs la défaite de Nicolas Sarkozy et l'arrivée à l'Elysée du socialiste François Hollande. La Méditerranée ne figure plus parmi les priorités internationales du nouveau quinquennat. L'UpM, critiquée de toute part, ne bénéficie plus de l'impulsion présidentielle qui se réoriente sur la Méditerranée occidentale et le « Dialogue 5+5 »⁵⁹, une approche que reprendra son successeur Emmanuel Macron avec le Sommet des deux rives⁶⁰.

Le désengagement politique généralisé en Méditerranée se traduit également chez les acteurs techniques et financiers. Un haut responsable de la BEI se souvient ainsi :

« Après le Printemps arabe, il s'est passé deux choses. [...] Il y a eu de la part de nos Etats membres une déception très grande sur le non-aboutissement du processus démocratique, ce qui fait qu'ils se sont détachés de la priorité méditerranéenne. Concrètement, en le disant vulgairement, ils ont dit « ces gens-là sont incurables, ce n'est pas la peine ». Et deuxièmement, du fait de l'instabilité politique et de l'arrivée de nouvelles équipes [au pouvoir dans certains Etats du sud et de l'est] qui ne connaissaient pas les méthodes de travail, ça a conduit à ce que la capacité des pays à développer des projets et à absorber des financements a diminué de 50%. Donc on est descendu à environ 1.5 Mds€, ce qui est totalement insuffisant par rapport aux besoins de la zone. [...] Donc les printemps arabes ont été un échec, ils ont désintéressé les pays occidentaux de l'agenda méditerranéen, c'est très clair. Ça se ressent dans l'UpM, dans le Centre pour l'Intégration en Méditerranée, partout. L'UpM a perdu toute sa dynamique. Ce qu'avait fait Sarkozy était vraiment beaucoup trop fragile. [...] Au Sud, pas un seul gouvernement n'a demandé la relance de l'UpM. Le premier réflexe de chacun, ça a été de demander un traitement particulier à l'Union européenne. Donc L'UpM s'effondre. »⁶¹

⁵⁸ Voir Jean-Robert HENRY, « Sarkozy, the Mediterranean and the Arab Spring », *Contemporary French and Francophone Studies*, 2012, vol. 16, n° 3, pp. 405-415. Il évoque notamment trois attitudes illustratives de cette ambiguïté : tout d'abord la polémique déclenchée par Michèle Alliot-Marie, alors ministre des Affaires étrangères qui, en plein cœur des manifestations en Tunisie, en janvier 2011, proposait au gouvernement de Ben Ali d'apporter à sa police des savoir-faire français en matière de « règlement des situations sécuritaires ». Ensuite, en mars 2011, Nicolas Sarkozy figurait parmi les artisans de l'intervention militaire de l'OTAN en Libye qui aboutit au renversement de Kadhafi. Le suivi des événements en Egypte aurait quant à lui relevé très largement d'une approche passive « wait and see ».

⁵⁹ Ce dialogue, instauré à Rome en 1990, sans structure permanente d'animation, se structure essentiellement autour de rencontres informelles relativement régulières de ministres. Concentré sur la Méditerranée occidentale, il rassemble uniquement l'Espagne, l'Italie, la France, le Portugal et Malte (rive Nord) et l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie (rive Sud). François Hollande prend l'initiative d'un forum 5+5 en rassemblant cette fois les chefs d'Etats et de gouvernement les 5 et 6 octobre 2012 à Malte.

⁶⁰ Jean-François DAGUZAN, « La France et l'UE en Méditerranée : entre esprit de système et réalités », *Politique Etrangère*, 2020, vol. 4, pp. 109-120.

⁶¹ Entretien avec un ancien responsable de la politique méditerranéenne de la BEI (BEI 1), Paris, 25/09/2019.

Le désintérêt des Etats membres de l'UE, couplé à la difficulté de travailler avec les nouvelles équipes en place dans certains pays arabes et à la crainte d'une montée en force de l'islam politique, transforment l'UpM en une instance technique, loin des ambition politiques originelles. Néanmoins, six ans après Strasbourg, une nouvelle réunion des ministres du développement urbain se tient dans l'Egypte du maréchal Sissi, au Caire, le 22 mai 2017. Ils entendent cette fois lancer un nouveau chantier de construction d'un « agenda urbain de l'UpM »⁶². L'accompagnement des grands projets, notamment via le mécanisme UPFI, demeure central mais ses promoteurs eux-mêmes appellent à son évolution pour mieux l'ancrer dans les stratégies urbaines et dépasser la dimension surplombante et parfois déconnectée des réalités locales des mégaprojets. Les « printemps arabes » sont également passés par là, ils ont érigé la question sociale et notamment de l'équité territoriale en haut de l'agenda. La logique de tels projets n'apparaît pas fondamentalement remise en question dans les pays arabes : ceux-ci demeurent au contraire aux yeux des gouvernements des instruments de développement économique et de légitimation politique qui, néanmoins, font parfois l'objet de réformes dans certains pays (Maroc et Tunisie) soucieux de répondre aux nouvelles pressions sociales locales⁶³. Les bailleurs entendent, tardivement, accompagner ce mouvement en affichant dans leur soutien aux grands projets des volets sociaux plus appuyés, dont les effets restent à évaluer⁶⁴. Le conseiller principal urbain de l'UpM évoquait ainsi à la veille de la seconde ministérielle :

« Le risque [du soutien aux grands projets] est de faire des *one-shot*. Ce n'est pas parce qu'on a des projets que l'on transforme les stratégies. [...] . Il y a beaucoup de projets qui sortent, ça montre que [UPFI] marche, qu'on est dans un processus qui fonctionne. Mais il y a le risque du *one-shot*. Donc l'enjeu de la ministérielle c'est de passer d'une logique un peu « projets », qui a fonctionné, à une logique plus stratégique, en s'appuyant sur une stratégie qui soit un peu bottom-up, pas seulement top-down. [...] La ministérielle [de 2017] insiste beaucoup sur les mesures d'accompagnement, par rapport à celle de 2011 qui insistait sur les projets. »⁶⁵

Les grands projets doivent désormais s'inscrire dans des stratégies locales intégrées mieux affirmées. La déclaration ministérielle du Caire reflète en effet la volonté d'établir un agenda urbain plus large, qui prenne en compte les nouveaux enjeux régionaux comme l'impact des migrations, le changement climatique, le développement des villes secondaires... Elle propose de mettre en place de nouveaux groupes de travail, des plateformes d'échanges de connaissances, des réunions

⁶² « Un agenda urbain de l'Union pour la Méditerranée ». Deuxième conférence ministérielle de l'UpM sur le développement urbain durable : déclaration finale, Le Caire, 22 mai 2017.

⁶³ Pierre-Arnaud BARTHEL et Leïla VIGNAL, « Arab Mediterranean Megaprojects after the « Spring »: Business as Usual or a New Beginning? », *op. cit.*

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 67-68.

⁶⁵ Entretien avec Guy Fleuret, Barcelone, 12/04/2017.

régulières, pour dessiner les contours de cette nouvelle stratégie. Il s'agit de redonner du poids à l'ambition originelle de la stratégie urbaine de l'UpM de coupler une logique politique (esquisser des standards de la « ville durable méditerranéenne ») à une logique de grands projets, qui cependant échappent aujourd'hui largement à l'UpM et demeurent dans les mains des bailleurs. Un haut-fonctionnaire français du ministère de la Transition écologique, longtemps engagé au cœur de l'UpM, regrette ainsi :

« L'urbain a toujours été mis en retrait dans l'UpM. Ça n'a jamais trouvé sa place, parce que c'est quelque chose de mou, les gens ne voient pas de quoi il s'agit. Il y a un peu plus de visibilité avec UPFI, mais sinon... Il n'y a pas de portage politique de l'urbain, financier non plus. [...] Je pense qu'une des vraies difficultés de l'UpM, sur le sujet urbain, c'est que finalement, il y a une instance de discussion et une instance de financement distinctes. J'ai participé aux réunions techniques, à la préparation des ministérielles. La logique des bailleurs est clairement indépendante. Ce sont deux choses différentes. A l'origine il y avait une stratégie sur deux pieds : les projets et la discussion. Maintenant c'est indépendant. »⁶⁶

La force de frappe du secrétariat – quatre agents dédiés au secteur transport et développement urbain durable – apparaît bien maigre au regard des enjeux. Un « Plan d'action stratégique 2040 pour le développement urbain de l'UpM pour des villes et des communautés durables, résilientes et inclusives en Méditerranée » est actuellement en cours d'élaboration, mais pour l'instant sans réelle impulsion politique. Les ministres, qui au Caire prévoyaient sur le principe de se réunir deux ans plus tard pour un premier point d'étape, ne se sont pas encore rassemblés. L'évaluation de cet agenda, initialement prévue pour 2020, paraît encore lointaine.

De cette analyse de l'UpM, nous proposons de retenir les quelques éléments suivants. Tout d'abord, il est clair qu'en reléguant à l'arrière-plan des « projets » les objectifs généraux de promotion de la paix et de la démocratie, l'UpM contribue à une forme de dépolitisation du projet euro-méditerranéen. Dans le domaine de la ville, l'approche « par projet », qui constitue l'essence de la nouvelle institution, ne parvient pas à créer de l'intégration. Néanmoins, en faisant des Etats et de leurs sommets les acteurs clefs de la mise à l'agenda des mégaprojets urbains, elle tend à repolitiser, voire « surpolitiser » la question du gouvernement des villes, dans une logique centralisée et libérale en rupture avec les approches préexistantes de renforcement des municipalités et des capacités locales à formuler des projets politiques. A la fin des années 2010, alors que l'Union européenne et les Etats du bassin semblent avoir abandonné le projet euro-méditerranéen, l'agenda urbain de l'UpM se retrouve écartelé entre un engagement ministériel qui se fait attendre, un secrétariat en manque de soutien et des bailleurs qui suivent leurs propres agendas.

⁶⁶ Entretien avec un haut-fonctionnaire du ministère français de la Transition écologique (MTE 1), Paris, 13/07/2021.

2. L'Etat français et les bailleurs au cœur du renouveau de la coopération technique

Peut-on pour autant considérer que, au même titre qu'elle incarnerait la fin de la vision euro-méditerranéenne, l'UpM signerait la fin de la Méditerranée des villes ? Il est ici nécessaire de la replonger dans un paysage institutionnel plus vaste qui, au tournant des années 2010, apparaît en pleine mutation. Nous avons souligné dans le chapitre précédent l'importance de la coopération dite « technique », associant des organisations internationales avec des villes et leurs réseaux. Celle-ci connaît en effet d'importantes évolutions avec notamment la création à Marseille du Centre pour l'Intégration en Méditerranée (2009) et de l'Agence des villes des territoires méditerranéens (2012). L'analyse de ces institutions – leur genèse, les acteurs qui les composent et les savoirs qu'elles mettent en circulation – va nous permettre d'entrer un cran plus loin dans la recomposition de la Méditerranée des villes face à la fin du projet euro-méditerranéen.

Nous montrons que l'apparition de ces nouvelles institutions est profondément liée à la dynamique de création de l'UpM, et plus précisément à la dynamique politique imprimée par l'Etat français pendant ses premières années d'existence. Mais leur structuration ne s'y résume pas pour autant : elle s'appuie aussi sur des acteurs comme la ville de Marseille, la région PACA, la Banque mondiale ou encore la BEI. Contrairement à l'UpM, elles s'inscrivent en partie dans la continuité des réseaux et des savoirs développés jusqu'à présent au sein de la Méditerranée des villes : on retrouve en leur sein des activités ayant trait aussi bien à la promotion des mégaprojets qu'au développement d'approches stratégiques. Elles permettent d'attirer des fonds (français, européens, internationaux), de lancer de nouveaux programmes, de développer de nouveaux réseaux. Elles sont néanmoins caractérisées par une rupture essentielle : elles témoignent d'un glissement du centre de la Méditerranée des villes d'un couple villes/organisations internationales vers un couple Etat français/bailleurs internationaux. Cependant, ces nouvelles institutions n'échappent pas à la force centrifuge qui semble alors marquer l'ensemble des initiatives méditerranéennes. Par manque de réel soutien politique, à cause notamment d'un projet euro-méditerranéen en berne, elles peinent à se fédérer autour d'un cap commun cohérent et inscrivent peu à peu leur projet méditerranéen dans les champs de la coopération classique bilatérale ou multilatérale.

2.1. Le Centre pour l'Intégration en Méditerranée (CMI), ou l'intégration par et pour bailleurs

Le CMI est créé en 2009 et prend ses quartiers dans la Villa Valmer, à Marseille. Il s'agit d'une plateforme rassemblant aujourd'hui principalement des bailleurs multilatéraux, en particulier la

Banque mondiale et la BEI⁶⁷, ainsi que des Etats du bassin représentés en général par leurs ministères de l'économie⁶⁸ et des collectivités françaises⁶⁹. Il constitue, selon son site internet, « a multi-partner initiative where development agencies, governments, local authorities, and civil society from around the Mediterranean convene to exchange ideas, discuss public policies, and identify regional solutions to address regional challenges in the Mediterranean »⁷⁰. Nous allons ici nous intéresser à la genèse de cette plateforme, et à son insertion dans les réseaux d'acteurs et de savoirs consacrés au gouvernement des villes en Méditerranée.

Genèse d'un projet de réforme du développement

La *Knowledge Network Agency – Middle East North Africa* (KNA-MENA), une émanation du World Bank Institute, s'est installée à Marseille en 2004. Dès la fin des années 2000, elle est menacée de fermeture. Nous allons voir que la création du CMI s'appuie à la fois sur une mobilisation des animateurs de KNA-MENA (ses agents et la ville de Marseille) et sur la dynamique de l'Etat français qui, dans la foulée du lancement de l'UpM, entend développer la coopération méditerranéenne.

Nous avons déjà décrit KNA-MENA dans le chapitre 5. Sa création s'inscrivait dans une volonté du président de la Banque mondiale James Wolfensohn, un proche de l'administration Clinton, de réformer l'institution de Washington en profondeur. En remplacement d'une « banque des conditionnalités », associée à des réformes d'ajustement structurel brutales et souvent perçues comme imposées de l'extérieur par des experts occidentaux, le World Bank Institute doit incarner la mue vers une « banque des savoirs » (*knowledge bank*), dans laquelle les responsables des « pays en développement » pourraient puiser et s'approprier des idées et techniques ayant déjà fait leurs preuves ailleurs. Mais nous avons montré que cet institut, bien qu'élevé au rang de Vice-Présidence, peine à trouver sa légitimité dans une Banque mondiale dont le cœur de métier repose dans le financement de l'investissement. Les savoirs, l'assistance technique, n'ont en principe de valeur que lorsqu'ils peuvent accompagner ou aboutir une opération de prêt. L'agence KNA-MENA n'échappe pas à la règle : elle a besoin du soutien financier de la vice-présidence opérationnelle de la région MENA pour développer ses activités, et doit en retour lui faire la preuve de son utilité dans son portefeuille financier.

Le World Bank Institute retient en revanche nettement moins l'attention du successeur de Wolfensohn, Paul Wolfowitz. Néoconservateur, ce dernier est placé à la tête de l'institution financière en 2005 par l'administration Bush, dans laquelle il servait depuis 2001 comme secrétaire

⁶⁷ L'agence française de développement (AFD) et la GIZ sont également associées comme partenaires.

⁶⁸ Egypte, France, Grèce, Italie, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité Palestinienne, Tunisie, Espagne.

⁶⁹ Ville de Marseille et région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁷⁰ Voir la présentation sur son site internet : <https://www.cmimarseille.org/center>. Consulté le 6 juin 2021.

adjoint à la défense, sous les ordres de Donald Rumsfeld. Il est à ce titre l'un des fervents défenseurs du renversement militaire du régime de Saddam Hussein. Jean-Eric Aubert, directeur de KNA-MENA entre 2006 et 2008, souligne un réel impact de ce changement de présidence sur son agence : « La région MENA s'est progressivement retirée [du financement de KNA-MENA]. En gros sur un budget de 3 millions au début, ils ont mis 1.5 millions, puis seulement 500.000 ou quelque chose comme ça. [...] C'est une époque où il y a eu ce changement [de président de la Banque mondiale]. Aider les pays arabes de cette façon-là ne correspondait pas à la vision de Wolfowitz »⁷¹. Le nouveau président entend concentrer son action autour du soutien au secteur privé et de la lutte contre la corruption, une approche confirmée par son successeur Robert Zoellick qui prend la tête de l'institution en 2007⁷². A Washington, l'étau se resserre également sur le WBI qui doit diminuer son budget. Dès 2006, celui-ci envisage désormais de fermer progressivement le bureau de Marseille.

Ses agents se mobilisent pour protéger leur structure. L'idée commence à germer d'en faire un centre d'expertise plus large, avec la présence d'autres acteurs au-delà de la seule Banque mondiale. La ville de Marseille souhaite elle aussi maintenir la présence d'organisations internationales, en particulier la Banque mondiale, sur son territoire. C'est pour elle un enjeu politique important, porté à un haut niveau, comme l'explique une ancienne chargée de mission au service des relations internationales :

« Pour nous, ville de Marseille, le gros enjeu était de garder, quoi qu'il arrive, quelque chose à Marseille, de garder les institutions à la Villa Valmer. On était bien conscients que ça avait lancé une dynamique d'implantation d'organismes internationaux, et que le départ de la Banque mondiale aurait été un signal mauvais. [...] C'était un dossier très porté par le DGS [directeur général des services de la mairie], qui est toujours le DGS, Jean-Claude Gondard. Le dossier Banque mondiale a toujours été très porté à un très haut niveau technique. Il était toujours dans la boucle. Il recevait régulièrement les représentants de la Banque mondiale. [...] Il était très convaincu de l'intérêt de positionner Marseille sur la Méditerranée par l'implantation d'organismes. »⁷³

C'est néanmoins la dynamique de lancement de l'Union pour la Méditerranée, impulsée au même moment depuis l'Elysée, qui va s'avérer décisive. Nicolas Sarkozy et Henri Guaino ont accepté que le siège du secrétariat permanent de l'UpM s'installe à Barcelone – quand bien même la ville de Marseille se portait aussi candidate – en échange de la présidence. L'Elysée entend néanmoins « compenser » le maire de Marseille (également président de la majorité de droite au

⁷¹ Entretien avec Jean-Eric Aubert, Paris, 25/01/2019.

⁷² Adrian Robert BAZBAUERS, « Leading the World Bank: The Wolfensohn, Wolfowitz, and Zoellick Presidencies », *op. cit.*

⁷³ Entretien avec une ancienne chargée de mission au département des relations internationales de la mairie de Marseille (Marseille 1), Marseille, 07/03/2019.

Sénat) en maintenant et en rénovant le centre de la Banque mondiale. Aussi, et surtout, la mission interministérielle pour l'UpM souhaite démultiplier les institutions consacrées à la Méditerranée, avec l'espoir de placer l'UpM au cœur des réseaux, comme l'explique cet ancien agent :

« Nous étions très enthousiastes pour booster [le projet de CMI]. Nous voulions en faire un truc plus gros. Moi je voulais faire des liens partout. Je suis dans la culture américaine de *l'institutional web*. L'idée était de dire on va créer plein d'institutions en Méditerranée. L'idée de Sarkozy et Guaino était de faire beaucoup de projets comme ça. Parce qu'autrement, les diplomates ne font rien. Donc on essaie de faire en sorte que beaucoup de gens se réunissent en Méditerranée, dans des sens différents. [...] Donc on mélangeait tous les acteurs dans toutes les institutions, et à chaque fois on leur disait « n'oubliez pas la réunion du CMI, n'oubliez pas la réunion du Sommet 5+5, etc. ». »⁷⁴

Faute d'obtenir le secrétariat de l'UpM à Marseille, que certains membres de l'équipe d'Henri Guaino appelaient de leurs vœux, ceux-ci cherchent à créer en France une institution pérenne dédiée à la Méditerranée, qui permette d'offrir du contenu et un appui technique à l'approche politique portée par l'UpM, en particulier sur la dimension urbaine. L'un d'eux explique :

« En préalable de cette idée de ministérielle à Strasbourg, il faut dire qu'il y a eu une réunion entre Sarkozy et Zoellick, le patron de la Banque mondiale. On avait un bureau à Marseille de la Banque mondiale. Le sujet c'était quitte ou double : est-ce qu'on l'arrête ou on en fait autre chose ? [...] Moi j'aurais préféré le secrétariat [de l'UpM]. Je voulais donc trouver un sujet pour créer une organisation en France, qui n'aurait pas de concurrent. Il m'a semblé que le thème, c'était la ville durable méditerranéenne, qui n'avait pas d'organisation digne de ce nom dans l'espace méditerranéen. »⁷⁵

Deux réunions entre Nicolas Sarkozy et Robert Zoellick, président de la Banque mondiale, se tiennent en effet en juin et novembre 2008, en pleine phase de lancement de l'Union pour la Méditerranée. C'est l'occasion pour la mission interministérielle pour l'UpM de faire passer le message au président français : elle lui propose dans une note en amont de la réunion d'envisager la création d'un centre à Marseille, avec la Banque mondiale et d'autres partenaires internationaux, consacré à la coopération technique et financière en Méditerranée. L'idée est validée par Nicolas Sarkozy, qui souhaite maintenir un centre à Marseille et appuyer sa politique méditerranéenne. Elle est validée également par Robert Zoellick, qui a érigé les pays arabes en nouvelle priorité de la Banque mondiale⁷⁶. L'impulsion politique est donnée. Une petite équipe de préfiguration se met en place, composée de certains agents de KNA-MENA, de la Banque mondiale (vice-présidence

⁷⁴ Entretien avec un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle pour l'UpM (UPM 1), 15/06/2021.

⁷⁵ Entretien avec un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle pour l'UpM (UPM 2), 22/06/2021.

⁷⁶ Adrian Robert BAZBAUERS, « Leading the World Bank: The Wolfensohn, Wolfowitz, and Zoellick Presidencies », *op. cit.* Les autres priorités fixées par Robert Zoellick sont les pays les plus pauvres (en particulier en Afrique) ; les pays fragiles et post-conflits ; les pays à revenus moyens ; les biens publics régionaux et mondiaux ; et enfin la connaissance.

MENA), de la BEI et, côté français, de l'Agence française du développement, du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Economie (Direction Générale du Trésor). Ils s'accordent sur l'idée de créer une plateforme d'acteurs du développement dédiée non pas à la réalisation de projets d'investissements, mais au partage d'expertise et d'assistance technique. Le représentant de la BEI explique ainsi :

« On en vient à l'idée qu'en Méditerranée, tous les acteurs du développement ont le même problème : on est confrontés aux problèmes de gouvernance, à des problèmes d'exécution, de manque de vision stratégique, etc. On estime qu'à Marseille il y a déjà des gens qui travaillent là-dessus. [...] On pense qu'on pourrait faire une plateforme d'assistance technique *ex ante*, pas sur les projets eux-mêmes, mais sur de l'assistance technique aux gouvernements, sur l'aide à l'émergence de projets, la définition de bonnes pratiques, des référentiels sur ce qui a déjà été fait. »⁷⁷

Il s'agit de mettre en commun les activités de connaissance de la Méditerranée (études techniques, réseaux, colloques, assistance à l'émergence de projets, capitalisation...) et de favoriser l'émergence de projets communs régionaux, associant différents bailleurs et différents Etats des rives sud et est. C'est ce que confirme le premier directeur du CMI Mats Karlsson⁷⁸ lorsqu'il affirme : « The idea was not to provide unidirectional technical assistance, but to provide a space for joint learning. [The CMI] is not an aid facility, but a tool to manage forward thinking for a region, which is moving towards becoming even more inter-dependent than it is today »⁷⁹. Le centre a vocation à devenir un avant-poste d'analyse mais aussi de réforme des pratiques du développement dans une région qui semble alors de retour au cœur des préoccupations internationales. Cette approche s'éloigne cependant du cœur de métier de la Banque mondiale et provoque des remous à Washington. Dans les directions opérationnelles, certains agents s'interrogent sur l'utilité d'une structure dédiée aux seuls savoirs, déconnectée des projets d'investissements. L'un d'eux, qui pourtant rejoindra le CMI, affirme : « En interne à la Banque, ça a été vraiment très critiqué. Les gens ne voyaient pas très bien ce que c'était que ce machin. Même moi au début, je m'interrogeais. Concrètement je ne voyais pas ce qu'ils allaient faire. Pourquoi on met un budget ici pour de l'assistance technique ? On peut déjà en faire. Le gros du staff de la région MENA s'interrogeait »⁸⁰.

⁷⁷ Entretien avec un ancien responsable de la politique méditerranéenne de la BEI (BEI 1), Paris, 25/09/2019.

⁷⁸ Mats Karlsson commence sa carrière dans le développement dans les années 1980 au sein de la coopération suédoise. Il est notamment secrétaire d'état pour le développement international et la coopération entre 1994 et 1999. Il rejoint ensuite la Banque mondiale où il sera notamment « country director » pour le Maghreb, avant de prendre la direction du CMI jusqu'en 2013.

⁷⁹ Cité dans « The Marseille Center for Mediterranean Integration. An interview with Maghreb Director Mats Karlsson », *MENA knowledge and learning, Quick Notes Series*, 2010, n° 20.

⁸⁰ Entretien avec un expert urbain de la Banque mondiale, Vice-Présidence MENA (BM 1), Paris, 14/01/2020.

Le CMI est néanmoins inauguré le 9 octobre 2009, dans la Villa Valmer, mise à disposition gratuitement par la mairie. Si l'impulsion politique imprimée par l'Elysée dans la dynamique de lancement de l'UpM se révèle décisive dans la création du CMI, ce dernier constitue néanmoins une institution à part entière, dont l'agenda se révèle indépendant de celui de l'UpM. Animé par la Banque mondiale, il rassemble la BEI, l'Agence française pour le Développement, et les gouvernements français, égyptien, libanais, jordanien, marocain, tunisien, ainsi que la ville de Marseille. Selon Philippe de Fontaine-Vive, qui représente la BEI lors de l'inauguration, « le Centre de Marseille apporte une double innovation dans la réalisation de l'assistance technique aux pays méditerranéens : d'une part, les bailleurs multilatéraux comme la Banque mondiale et la BEI, et bilatéraux mutualisent leurs efforts d'assistance à la modernisation des politiques publiques des pays partenaires, et d'autre part, ils enrichissent leurs démarches respectives en associant d'autres acteurs non financiers du développement, tels que les réseaux universitaires, des organes des Nations unies et des représentants de la société civile »⁸¹.

Les Etats des rives sud et est ont un rôle mineur dans la gouvernance et le financement du Centre, qui restent entièrement dans les mains des bailleurs et de l'Etat français. Pendant les premières années, entre 2009 et 2012, la Banque mondiale, principale contributrice, participe au CMI à hauteur de 9 millions d'euros⁸². Elle est suivie par le ministère français des affaires étrangères (3.9 millions d'euros), par la BEI (989.000 €), et l'AFD (692.000 €). Le ministère français de l'Economie est également mis à contribution, à hauteur de 300.000 euros. Dès 2011 la Caisse des dépôts et consignations rejoint le partenariat et engage 415.000 €, qui comprend notamment la mise à disposition d'une ingénieure des ponts ayant réalisé l'essentiel de sa carrière à la Banque mondiale. Car le personnel du Centre, qui compte en moyenne une vingtaine de personnes, est composé essentiellement d'agents mis à disposition par les bailleurs membres. Le principe du CMI consiste à porter en propre des projets d'intégration régionale (programmes, études, colloques, formations...) mais aussi à héberger certains projets méditerranéens de connaissance et d'assistance technique portés par les membres, parfois en accueillant dans ses locaux les chefs de projets concernés, dans le but de faciliter les échanges de savoirs entre les bailleurs et de favoriser, si possible, l'émergence de projets communs sur le terrain.

L'urbain au CMI : une priorité éparpillée

L'urbain occupe d'emblée une place centrale dans les priorités du centre, aux côtés de l'économie de la connaissance, de l'emploi et des compétences, de l'innovation, de

⁸¹ Cité dans « Création du Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI) », *Africa Press*, 11 octobre 2009, URL complète en biblio.

⁸² CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Annual report 2019. Partnerships for knowledge*, Marseille, 2019, p. 83.

l'environnement, et enfin des transports et de la logistique. Il est porté par la dynamique de l'UpM, qui a inscrit ce thème au cœur de sa stratégie. Il s'appuie aussi plus concrètement sur la présence au cœur du CMI des experts de KNA-MENA, qui en avaient déjà fait leur chantier principal. Les différents programmes reflètent ainsi la diversité des approches, depuis la promotion des grands projets jusqu'aux stratégies de villes.

Le thème urbain est en effet au cœur de cinq des quatorze programmes lancés entre 2009 et 2014, date qui marque le début de sa marginalisation progressive dans les activités du centre. Ce « moment urbain » du CMI s'inscrit en particulier dans une tentative de certains experts d'analyser et formaliser les dimensions urbaines des « printemps arabes » qui secouent alors la région, et de trouver une manière nouvelle d'accompagner les aspirations démocratiques. Nous reviendrons sur ce point dans le prochain chapitre. Ici, nous souhaitons souligner la diversité des savoirs développés au sein du CMI, mais aussi et surtout dans quelle mesure ils ne parviendront pas à se fondre dans un projet institutionnel cohérent.

Ceux-ci révèlent une grande diversité d'approches en fonction des centres d'intérêts des bailleurs qui les portent. Le CMI ne constitue pas tant une institution d'élaboration de programmes conjoints, mais plutôt un forum, un lieu au travers duquel les bailleurs membres proposent de porter certains de leurs propres projets. Le projet Sustainable Urban Development (SUD-MED) est ainsi lancé conjointement en 2013 par la BEI, l'AFD et la CDC, en partenariat avec l'UpM et la Commission européenne, pour un budget total de 1.2 M€. Il vise à favoriser la production et le partage de connaissance entre les bailleurs mobilisés autour de leurs différents outils d'assistance à l'émergence de grands projets urbains en Méditerranée, comme par exemple UPFI ou « Medinas 2030 ». En parallèle on observe le lancement de deux programmes de promotion de la planification urbaine stratégique : l'un, *Strategic Urban Development* (1.3 M\$), porté par la CDC en partenariat avec Medcités, aboutit à la production d'éléments méthodologiques concernant la production de stratégies de villes. L'autre, *Cities for a new generation* (763.000 \$), porté par la Banque mondiale, propose des évaluations détaillées des exercices de planification stratégique menés à Marrakech, Saida et Sfax, ainsi que des propositions pour les approfondir. Pour tenter de coordonner ces différents programmes et favoriser leur intégration, le CMI met en place un *Urban Hub*, animé par la Banque mondiale, qui rassemble régulièrement chacun des chefs de projet concernés et invite ponctuellement des représentants d'autres organisations comme Medcités, l'Avitem, l'UpM ou encore le PNUD et Cities Alliance.

Sur le volet urbain, le CMI permet ainsi de nombreux contacts et un partage d'idées entre professionnels du développement. En revanche, l'intégration institutionnelle demeure marginale. Les différents bailleurs portent leurs propres projets au sein du CMI plus qu'ils n'y élaborent des

programmes réellement partagés. Surtout, ces initiatives de connaissance et d'assistance technique n'aboutissent pas sur des investissements communs, qui demeurent pour chaque bailleur un enjeu prégnant voire concurrentiel. C'est ce qu'explique un représentant de la BEI engagé dans le CMI : « La plupart du temps, avec l'accord de toutes les parties, on faisait semblant de travailler ensemble, et en fin de compte c'étaient deux projets séparés. Par exemple avec la Banque mondiale on a financé ensemble une autoroute à Amman, mais dans la réalité des faits, la BEI finançait les kilomètres 3 à 42, la Banque mondiale 42 à 69, puis la BEI, etc. »⁸³. La GIZ rejoint elle aussi le CMI pour y mener son projet Comun, qui vise la création de réseaux de municipalités maghrébines et le renforcement de capacités techniques. Le chef de projet regrette lui aussi un manque de coordination entre les différents bailleurs, qui a empêché le centre de prendre son envol. Il considère en effet que le « CMI était une bonne plateforme pour gérer Comun. On a eu des contacts, surtout à un certain niveau, qu'on n'aurait pas eu sans eux, dans des ministères par exemple. [...] La coopération entre nous et le CMI n'était pas aussi intense qu'elle aurait pu être. On n'a jamais fait de projet en commun. Le CMI pour nous était une plateforme à partir de laquelle on travaillait, on s'informait mutuellement, mais on ne faisait pas d'activités communes »⁸⁴. Sur le volet urbain, l'intégration entre bailleurs ne prend pas. De son côté, la ville de Marseille, seule collectivité membre du CMI, se sent de plus en plus marginalisée au sein d'une institution composée par et pour des bailleurs internationaux. Elle limite sa contribution à la mise à disposition des locaux et à la présence lors de quelques réunions, comme l'explique cette chargée de mission du service international :

« Il était difficile pour nous de trouver notre place. On était ville « hôte », on mettait à disposition des locaux. Mais nous on voulait mettre en avant notre spécificité dans la coopération, notre savoir-faire, en fait ce que la Banque mondiale était venue chercher en s'installant à Marseille. On voulait vraiment exister au-delà de la seule mise à disposition des locaux. [...] Mais le CMI en fait ce sont des bailleurs qui parlent à des bailleurs. On était la seule ville dans les réunions, il n'y avait sinon que des bailleurs ou des représentants d'Etats. Nous, trouver notre place là-dedans, ce n'était pas évident. Et eux, pour le coup, ils parlaient le même langage, et nous non, même si dans les faits, ce qu'on apportait, financièrement, c'était parfois aussi important que d'autres bailleurs autour de la table. »⁸⁵

La marginalisation de l'agenda urbain du CMI s'inscrit dans un essoufflement plus général d'un jeune centre qui devait sa création en grande partie à la dynamique politique insufflée par l'Etat français et la Banque mondiale. Le revirement de politique méditerranéenne de François Hollande,

⁸³ Entretien avec un ancien responsable de la politique méditerranéenne de la BEI (BEI 1), Paris, 25/09/2019.

⁸⁴ Entretien avec un expert urbain de la GIZ, visioconférence, 21/06/2021.

⁸⁵ Entretien avec une ancienne chargée de mission au département des relations internationales de la mairie de Marseille (Marseille 1), Marseille, 07/03/2019.

élu président de la République en 2012, s'accompagne également d'une coupure des subventions du ministère des affaires étrangères au CMI. Après avoir injecté 1.3 millions d'euros en 2011, puis 2.6 millions en 2012, il interrompt brutalement ses contributions l'année suivante. Le désintérêt progressif s'explique par des réorientations de politique étrangère de François Hollande, qui prend ses distances avec les initiatives de son prédécesseur. Il s'explique également par une situation régionale particulièrement tendue en Méditerranée, notamment à la suite des « printemps arabes », qui rend la coopération particulièrement difficile et aléatoire, en particulier sur le volet urbain et municipal. La Libye et la Syrie s'engouffrent dans des spirales de violence et disparaissent des radars de la coopération. De même, l'Égypte connaît un retour de l'armée au pouvoir par la force. Le Liban est enfoncé dans une crise politique et se voit profondément impacté par la guerre civile syrienne et l'afflux de réfugiés. Ce blocage au niveau des États douche les espoirs de démocratisation caressés un temps par certains experts urbains du CMI et sonne selon eux la fin de toute ambition d'une réelle politique urbaine régionale, comme l'explique l'un d'eux :

« Arrive 2011 [et les soulèvements arabes]. Ça va être un espoir pour nous tous, mais en fait une catastrophe, parce qu'est-ce qui va en sortir, sauf en Tunisie ? Et encore en Tunisie il y a le passage par Ennahdha. On va de fait avoir une reconstitution de dictatures. C'est quand même ça qui reste des printemps arabes. C'est dramatique car nous sommes revenus en arrière, avec des politiques sécuritaires, et donc des politiques d'infrastructures. L'Égypte c'est une catastrophe, et je ne parle pas de la Syrie, de l'Algérie. Les seuls endroits où on peut espérer qu'il reste quelque chose c'est le Maroc et la Jordanie. Il y a deux pays. Comment voulez-vous faire une politique internationale sur les villes avec deux pays ? Le Liban, il n'y a pas de dictature, il n'y a rien ! Le Hezbollah bloque tout gouvernement. »⁸⁶

La Banque mondiale demeure la principale contributrice et animatrice d'un centre qui, néanmoins, peine à trouver sa place au sein de l'institution financière de Washington. La figure hybride du CMI – une plateforme de bailleur dédiée à la production de savoirs déconnectée du portefeuille d'investissements – devient d'autant plus difficile à légitimer en interne que l'agenda des savoirs, initié par Wolfensohn au début des années 2000 se dissout progressivement⁸⁷. L'institution se recentre sur les opérations financières négociées en bilatéral. L'un des agents de la Banque mondiale en poste au CMI sur les programmes urbains, aujourd'hui au siège de Washington, rappelle en ce sens :

« Beaucoup à la Banque continuaient de trouver qu'on avait la belle vie dans la Villa Valmer et questionnaient l'aspect développement. Globalement à ce moment le CMI est vraiment fortement positionné sur l'agenda urbain, sur celui de l'éducation et de la protection sociale, dont on a fait venir un des grands directeurs de la Banque. Bref on

⁸⁶ Entretien avec Gilles Pipien, Marseille, 07/03/2019.

⁸⁷ Charis ENNS, « Knowledges in competition: knowledge discourses at the World Bank during the Knowledge for Development Era », *Global Social policy*, 2015, vol. 15, n° 1, pp. 61-80.

se retrouve avec une compétence qu'on n'a pas retrouvée depuis. Il y avait des chefs de projets qui poussaient vraiment. Mais on se heurtait toujours à la même limite, qui est qu'à partir du moment où on restait toujours un peu à quai sur l'opérationnalisation, et que l'agenda du *knowledge* commençait à ce moment-là à décliner un peu, parce que le World Bank Institute avait disparu. La Banque concevait son mandat différemment, elle restait très focalisée sur les décaissements. On va avoir les premiers gros problèmes de légitimité. Mais pas sur la question de l'expertise, qui est reconnue. [...] A partir du moment où l'agenda du *knowledge* s'affaiblit, et comme le CMI est d'abord un centre de création de connaissances, les opérationnels de la Banque ont un intérêt beaucoup plus limité. Il est depuis souvent question de le fermer, ou de le réduire à sa plus simple expression. »⁸⁸

La Banque mondiale et la France menacent ainsi à différentes reprises de fermer le centre, comme le rappelle le représentant de la GIZ : « La Banque mondiale et la France perdaient leur intérêt [pour le CMI]. J'ai assisté à des réunions où il s'agissait de fermer le centre. Le Quai d'Orsay était de plus en plus réticent, il ne voyait pas de résultats réels. Il y en avait, mais à un niveau difficile à évaluer. Le CMI aurait pu être plus efficace si on l'avait vraiment soutenu, il avait besoin du soutien de plusieurs gouvernements, pas seulement de la France »⁸⁹. Le manque d'impulsion politique fragilise encore plus les difficiles tentatives d'intégration entre bailleurs et favorise une logique de repli sur soi. Une autre experte urbaine de la Banque mondiale, engagée dans le CMI, affirme ainsi qu'à partir du milieu des années 2010, et en particulier suite au départ du premier directeur, le suédois Mats Karlsson, « la Banque mondiale a vu dans le CMI le moyen d'avoir sur place des gens pour l'aider à faire ses propres projets »⁹⁰. Ce qui devait être une plateforme d'intégration en Méditerranée deviendrait ainsi un avant-poste de Washington. Les relations se tendent avec les autres acteurs qui, lors de nos entretiens, vilipendent volontiers les volontés hégémoniques de l'institution financière. Aucun thème, aucune approche de la transformation urbaine en Méditerranée, ne parviendra à réellement fédérer les différents bailleurs autour d'un projet commun, comme le montrent bien les compte-rendu des réunions du *urban hub*. De fait, l'arrivée d'un nouveau directeur fin 2013, issu de la Banque mondiale, coïncide avec le départ d'une grande partie des experts qui avaient porté la thématique urbaine au sein du CMI.

Cette thématique n'apparaît plus, dans le nouveau mandat, comme une priorité en tant que telle, et ne fait plus l'objet de nouveaux programmes d'envergure. Le *Urban Hub* poursuit néanmoins son existence mais se cantonne désormais à l'organisation de séminaires techniques régionaux et à la diffusion de bonnes pratiques⁹¹. La vision de l'intégration méditerranéenne

⁸⁸ Entretien avec Olivier Lavinal, Paris-Washington, 15/02/2020.

⁸⁹ Entretien avec un expert urbain de la GIZ, visioconférence, 21/06/2021.

⁹⁰ Entretien avec Maryse Gautier, Paris, 29/09/2017.

⁹¹ Voir en particulier CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Fostering territorial cohesion in development policies in the Mediterranean. Stocktaking paper for the CMI Urban Hub*, Marseille, 2019 ; CENTER FOR MEDITERRANEAN

promue par le CMI semble se recentrer autour des enjeux économiques et commerciaux. C'est ce que suggère un important rapport, rédigé par la nouvelle directrice du centre, intitulé *Enhancing Mediterranean Integration*, dans lequel elle propose une lecture actualisée des enjeux du processus de Barcelone, en particulier de son objectif de constituer une zone de paix, de stabilité et de prospérité. On y lit ainsi : « While advocating the merits of this objective, the CMI has recently attempted to provide an updated and enhanced vision of its meaning in today's context. Based on a recent analysis, the CMI's three-pronged approach recommends further reducing and ultimately eliminating tariffs and non-tariff barriers to the trade of goods and services, with particular emphasis on the trade of services »⁹². Le projet d'intégration, qui s'incarne dans la libéralisation des échanges, s'appuie ainsi sur la suppression des barrières tarifaires, l'amélioration de la mobilité des travailleurs et la promotion de l'investissement, en particulier celui des pays du « Nord » dans les rives sud et est.

La marginalisation de la ville dans cet agenda de l'intégration méditerranéenne doit cependant être relativisée. L'enjeu refait en effet surface dans la deuxième moitié des années 2010 autour de deux sujets désormais structurants à l'échelle régionale : la crise des réfugiés et l'adaptation au changement climatique. Dans le sillage du conflit syrien et de la crise migratoire qui bouleversent l'espace méditerranéen, un important programme est ainsi lancé en 2016 par le CMI : le « Mediterranean refugees and host communities program ». Il a pour objectif d'accompagner les gouvernements locaux les plus touchés par l'afflux de migrants – en particulier au Liban, en Irak, en Jordanie, en Turquie, mais aussi en Afrique du Nord et en Europe – en matière d'intégration socio-économique des populations déplacées et d'adaptation des services urbains. Le CMI anime ainsi un réseau de villes, le « Mediterranean host municipalities learning network »⁹³ qui mobilise 170 municipalités de 5 pays, au sein duquel il accompagne des projets pilotes, propose des modules de formation et diffuse des « bonnes pratiques ». L'autre programme conséquent lancé par le CMI concerne la résilience face au changement climatique, dans une région reconnue parmi les plus vulnérables de la planète⁹⁴.

INTEGRATION, *Urban and territorial development projects in the Mediterranean. A compendium of experiences of the CMI Urban Hub*, Marseille, 2019.

⁹² Blanca MORENO-DODSON, *Enhancing Mediterranean Integration*, Marseille, Center for Mediterranean Integration, 2020, pp. 12-13.

⁹³ Sur ce projet, voir notamment CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Experiences in hosting refugees. Local economic development in host communities*, Marseille, 2018.

⁹⁴ Déjà identifiée dans le 5^e rapport du GIEC, en 2014, ce phénomène est désormais bien étudié par le réseau indépendant d'experts méditerranéens sur le changement climatique et environnemental (MedECC), fondé en 2015. Voir par exemple son premier rapport d'évaluation MEDECC, *Climate and environmental change in the mediterranean basin. Current situation and risks for the future. First Mediterranean assessment report*, Marseille, Union pour la Méditerranée, Plan Bleu, PNUE, 2020.

Mais l'incertitude semble néanmoins planer sur le futur du CMI et sur la pérennité de ces programmes. Depuis 2017 la Banque mondiale a diminué de plus de moitié sa contribution annuelle, qui désormais avoisine le million de dollars⁹⁵.

2.2. L'Agence des villes et des territoires méditerranéens, une innovation de la coopération franco-européenne ?

L'Agence des villes et des territoires méditerranéens (Avitem) voit le jour en 2012 et s'installe dans un premier temps dans le quartier de la Joliette, sur le périmètre du projet Euroméditerranée (Marseille). Elle prend la forme d'un Groupement d'Intérêt public associant l'Etat français et la région PACA, la métropole de Nice Côte d'Azur, la ville de Marseille et l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée. Elle se présente comme « un dispositif d'échange d'expériences, d'expertises et de formation, permettant de promouvoir des démarches de développement urbain et territorial en Méditerranée. L'AVITEM est un véritable trait d'union entre les territoires et l'Etat Français »⁹⁶. De la même manière que pour le CMI, nous proposons dans les lignes qui suivent d'interroger sa genèse et la manière dont elle s'insère dans la Méditerranée des villes.

Une inscription controversée dans le paysage marseillais

L'Avitem constitue une structure originale de coopération associant l'Etat et des collectivités locales françaises. Nous montrons cependant dans les lignes qui suivent en quoi ses origines témoignent d'une fragmentation du paysage local de la coopération méditerranéenne. Si la réunion ministérielle de l'UpM de Strasbourg de 2011 suggérait la création d'une « agence urbaine méditerranéenne », avec pour vocation de produire et diffuser des savoirs en matière de gestion des villes du bassin, celle-ci ne verra pas le jour. Néanmoins, l'idée de développer une structure de diffusion d'expertise sur l'aménagement urbain fait plusieurs adeptes en France depuis quelques années, en particulier au sein de réseaux liés à la DATAR⁹⁷. Elle est en particulier promue par l'un de ses anciens directeurs, Jean-Louis Guigou, également fondateur en 2006 de l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMED)⁹⁸. Au sein même de la DATAR, le projet est porté par Michèle Marchetti, en poste à Aix-en-Provence, correspondante de l'Institut des hautes études en développement et en aménagement des territoires en Europe (IHEDATE),

⁹⁵ CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Annual report 2020. Partnerships for knowledge. Knowledge for action*, Marseille, 2020, p. 95.

⁹⁶ Voir le site internet : <https://www.avitem.org/fr/article/pr%C3%A9sentation-3>. Consulté le 28 mai 2021.

⁹⁷ La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, créée en 1963, était un service d'analyse et de prospective en matière d'aménagement du territoire français. Devenu Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2014, elle est désormais intégrée dans l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

⁹⁸ *Think tank* rassemblant des hauts responsables et des économistes du bassin.

un dispositif de formation de haut niveau qu'elle entend répliquer en Méditerranée. Elle contacte le délégué général de l'Institut de la Méditerranée à Marseille, Jean-Claude Tourret, qui accepte de porter le projet avec elle. La proposition de la DATAR est appuyée par l'Elysée au travers de la mission interministérielle pour l'UpM, qui y voit l'opportunité d'étoffer la toile d'institutions méditerranéennes qu'elle souhaite développer. L'un des agents de cette mission en charge de l'urbain explique en effet que « en parallèle [de la préfiguration du CMI], comme nous nous sommes dit que ça pouvait ne pas marcher, nous avons repris l'idée de Jean-Louis Guigou d'une agence urbaine de la Méditerranée, qui est devenue l'Avitem. Finalement les deux options se sont concrétisées »⁹⁹.

La création de l'Avitem s'inscrit également dans un jeu politique local, comme l'a déjà montré Nicolas Maisetti¹⁰⁰. Michèle Marchetti, proche du parti socialiste, mobilise avec elle la Région et plus précisément son président, le socialiste Michel Vauzelle, déjà très engagé en Méditerranée¹⁰¹. Le Conseil Régional se considère alors évincé des discussions de préfiguration du CMI qui s'élaborent entre des bailleurs internationaux et la ville de Marseille, dirigée par une majorité de droite. Il entend appuyer la création d'une structure alternative de production d'expertise sur les villes méditerranéennes. De nombreux conflits émergent. Le service international de la ville de Marseille, engagé de longue date auprès de la Banque mondiale, voit d'un mauvais œil l'arrivée d'une nouvelle institution qui refuse de se fondre dans les initiatives existantes. Certains experts urbains du CMI se montrent également réticents face à l'arrivée d'une organisation qu'ils perçoivent comme un avant-poste de diffusion de l'expertise française plutôt qu'un acteur du développement à part entière, comme l'explique l'un d'eux : « [Lorsqu'ils sont arrivés à Marseille], l'Avitem, ils ont dit en France on sait tout, et on va aller vendre notre savoir-faire ailleurs. [...] C'était un scandale, on voulait vendre le savoir-faire français, ça n'était plus du développement »¹⁰². Mais les débats sont finalement tranchés au niveau de l'Elysée qui, entre 2008 et 2012, demeure l'acteur clef dans la restructuration du paysage institutionnel de la coopération en Méditerranée. Un membre de la mission interministérielle explique : « On a eu un an et demi de réunions interministérielles. Les deux [institutions, l'Avitem et le CMI] ont réussi à sortir. Mais pendant tout ce temps il fallait savoir dans l'Etat qui allait soutenir l'Avitem et qui allait soutenir le CMI »¹⁰³. La Datar (devenue entre-temps le Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET)) et le ministère des Affaires

⁹⁹ Entretien avec un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle pour l'UpM (UPM 2), 22/06/2021.

¹⁰⁰ Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2012, pp. 523-530.

¹⁰¹ Rappelons que Michel Vauzelle développe autour de la Méditerranée une « idéologie militante » depuis de longues années, en particulier au sein du Conseil régional PACA qu'il préside depuis 1998. Voir Claire VISIER, « La Méditerranée, d'une idéologie militante à une vulgate consensuelle », *op. cit.*

¹⁰² Entretien avec un expert urbain de KNA-MENA, passé ensuite au CMI.

¹⁰³ Entretien avec un haut-fonctionnaire de la mission interministérielle pour l'UpM (UPM 2), 22/06/2021.

étrangères (délégation à la Méditerranée) s'engagent ainsi dans l'Avitem. Le ministère des Affaires étrangères (direction générale de la mondialisation), le ministère de l'Economie, l'AFD et la Caisse des dépôts se concentrent sur le CMI.

L'Avitem est inaugurée en 2012 sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) qui regroupe les acteurs étatiques mentionnés ainsi que la région PACA, la métropole de Nice Côte d'Azur, la ville de Marseille et l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée. Les services de ces deux derniers, malgré une grande réticence face à l'arrivée d'une structure concurrente au CMI qu'ils soutiennent déjà, se voient finalement « contraints », selon les chargés de mission interrogés, de rejoindre le groupement pour des raisons politiques. Le maire de Marseille et le Conseil d'administration d'Euroméditerranée – dominé par l'Etat, et dans lequel le CGET est présent – entérinent leur participation financière et politique dans l'Avitem. Un certain nombre de coopérations commence néanmoins à voir le jour jusqu'au moment où la direction de l'Avitem reprend en régie la gestion de la Villa Méditerranée. Ce bâtiment, situé en face du Mucem sur l'esplanade du J4, était désiré de longue date par Michel Vauzelle, qui souhaitait en faire un grand centre d'accueil d'événements méditerranéens. Les travaux sont financés par la Région qui devient le propriétaire du bâtiment inauguré le 7 avril 2013. Mais la villa Méditerranée fait l'objet de violentes critiques : travaux trop chers, capacité d'accueil nettement insuffisante pour des grands événements, coûts d'exploitation exorbitants¹⁰⁴... En 2015, à la veille des élections régionales, la région en confie finalement l'exploitation à l'Avitem provoquant l'exaspération de la mairie de Marseille et son départ du GIP, comme l'explique cette chargée de mission de la mairie :

« Quand il y a eu le projet de confier la gestion de la Villa Méditerranée à l'Avitem, là on a décroché. Autant l'agence, c'était un acteur en plus, mais bon, elle faisait des choses intéressantes avec par exemple le programme de formation, une capacité de capter des financements européens. Il y avait des choses dans le contenu technique. Sauf que là, la gestion de la Villa Méditerranée, on ne comprenait plus. On se disait que ça allait complètement accaparer toute une activité de l'Avitem au détriment peut être du contenu. En plus ici la villa méditerranée, ce n'est un sujet pas anodin, c'est très polémique. Donc là on est sorti de l'Avitem. »¹⁰⁵

Le nouveau directeur de l'agence, qui prend ses fonctions en 2015, décide de faire marche arrière et de rendre la Villa Méditerranée au Conseil Régional, un processus qui aboutira en 2017. L'inscription controversée de l'Avitem dans le paysage marseillais contribue ainsi à fragmenter le paysage local de la coopération méditerranéenne.

¹⁰⁴ Parmi l'innombrable quantité d'analyses de presse locale dédiées à ce sujet, voir par exemple Laurence MILDONIAN, « Marseille - Villa Méditerranée : dix vérités sur un fiasco », *La Provence*, 3 novembre 2017 ; Nicolas MAISETTI, « « Rien ne va plus » pour la Villa Méditerranée », *Marsactu*, 5 octobre 2016, URL complète en biblio.

¹⁰⁵ Entretien avec une ancienne chargée de mission au département des relations internationales de la mairie de Marseille (Marseille 1), Marseille, 07/03/2019.

Un instrument de la coopération franco-européenne ?

L'Avitem prend donc la forme d'un groupement franco-français, associant l'Etat à des acteurs territoriaux. Nous soulignons dans les lignes qui suivent en quoi il prend les traits d'un instrument original de la coopération française et européenne qui néanmoins peine à s'élargir réellement aux pays extra-communautaires. Son ancrage important dans la politique étrangère française s'incarne en premier lieu dans la présence marquée du corps diplomatique (les haut-fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères) dans sa direction stratégique et opérationnelle. Son premier président n'est autre que le diplomate Serge Telle, ambassadeur français auprès de l'Union pour la Méditerranée depuis 2008 qui prendra également en parallèle la tête de la mission interministérielle pour l'UpM en 2013. Son directeur est Jean-Claude Tourret, l'ancien délégué général de l'Institut de la Méditerranée, qui amène avec lui une partie de ses collaborateurs. Mais le conseil d'administration du GIP désigne en 2015 pour lui succéder un autre ambassadeur, Bernard Valero, qui au cours d'une carrière diplomatique commencée en 1977 compta un certain nombre d'expériences en Méditerranée, notamment Premier Secrétaire à l'ambassade d'Espagne (1992-1995), Consul général à Barcelone (2003-2006), et ambassadeur en Macédoine (2006-2009).

L'organisation, qui fonctionne avec un budget annuel d'environ un million d'euros et une équipe d'une quinzaine d'agents français, s'organise autour de trois activités principales. La première, la plus volumineuse en termes de budget (environ deux tiers du total) et d'effectifs dédiés, consiste à participer voire à coordonner des projets européens de coopération, sur la base de réponse aux différents appels à projets émis par la Commission, en mobilisant entre autres les collectivités locales membres du GIP. La seconde consiste à accompagner ponctuellement les membres du GIP sur leurs propres coopérations. La troisième, sur laquelle nous nous attarderons plus en détails, concerne la mise en place d'une formation à destination des élus et techniciens des pays sud et est de la Méditerranée.

Les projets européens auxquels participe l'Avitem, ou qu'elle pilote, s'inscrivent en grande majorité dans des dynamiques de coopération intracommunautaire et soulignent la grande difficulté à intégrer des partenaires des rives sud et est. Sur les vingt-quatre projets portés entre 2012 et 2021, vingt-et-un relèvent en effet de programmes dédiés exclusivement aux acteurs européens¹⁰⁶. La plupart d'entre eux (14) s'intègrent dans l'instrument de la politique régionale Interreg Med, qui soutient la coopération entre collectivités locales européennes riveraines de la Méditerranée¹⁰⁷, intégrant peu à peu les acteurs des Balkans – longtemps oubliés de la coopération méditerranéenne

¹⁰⁶ La liste des projets est disponible sur <https://www.avitem.org/fr/projets>. Consulté le 30 mai 2021.

¹⁰⁷ On trouve également, plus ponctuellement, des projets financés dans le cadre d'Horizon 2020 ou d'Erasmus+.

– au rythme de leurs candidatures d’adhésion à l’Union européenne¹⁰⁸. Nous voulons ici insister sur le fait que l’Avitem s’installe dans le paysage de la coopération comme une institution dont l’activité première consiste à capter des financements européens pour positionner des collectivités locales françaises dans les programmes communautaires, essentiellement restreints à l’espace de l’Union européenne.

L’entrée de ces projets est en général thématique, allant de la qualité de l’air et des risques environnementaux à l’efficacité énergétique du bâtiment et l’agriculture urbaine. Cette approche sectorielle traduit la difficulté de l’Union européenne à faire de la ville un enjeu bien identifié de ses politiques, comme l’explique un ancien directeur de l’Avitem :

« C’était notre théorie au départ : la question urbaine c’est la question clef en Méditerranée. En tout cas c’est une des questions clefs, avec une difficulté qui était que l’urbain n’était pas reconnu comme une matière spécifique dans les systèmes de financement, car c’est une matière très difficile. Vous avez des gens qui s’occupent d’environnement, de transports, etc. C’est très sectoriel. [...] L’Europe a toujours mal appréhendé la question urbaine, car en Europe, les interlocuteurs de la Commission, ce sont les régions. Les Etats et les régions. Même en Europe, l’UE a eu du mal à communiquer directement avec les villes. Ça s’est vu aussi en Méditerranée. Maintenant dans les fonds structurels les questions urbaines sont rentrées, mais il y a toujours une difficulté de l’Europe à appréhender la question urbaine notamment au sud de la Méditerranée. C’est une question extraordinairement difficile. »¹⁰⁹

En effet, seuls trois projets européens portés par l’Avitem entre 2012 et 2021 s’appuient sur la politique de voisinage, permettant ainsi d’inclure des acteurs des rives sud et est. Le second directeur de l’agence, l’ambassadeur français Bernard Valero, souligne la grande complexité de gestion des instruments de voisinage qui entrave les capacités à se projeter en dehors du territoire communautaire lorsqu’il affirme : « L’instrument européen de voisinage c’est compliqué parce qu’on applique des règles administratives et financières complexes. Avec la Commission, c’est épouvantable. Ensuite, quand vous êtes chef de file, vous gérez la coordination des partenaires. Et toutes ces règles européennes, quand vous êtes entre partenaires européens ça va, mais quand vous commencez à travailler avec des pays du Sud, ce n’est pas évident »¹¹⁰. Le directeur technique du réseau Medcités, dont une partie des activités repose également sur la réponse aux appels à projets européens, reproche lui aussi à l’Union européenne son manque d’engagement sur la question des villes, en affirmant :

¹⁰⁸ Le dépôt officiel de candidature à l’adhésion ouvre en effet la possibilité de participer à certains programmes communautaires. Le Monténégro reçoit ce statut en 2010, l’Albanie en 2012, la Bosnie-Herzégovine en 2016. La Slovaquie, premier Etat de la région à adhérer officiellement à l’Union en 2004, est rejointe en 2013 par la Croatie.

¹⁰⁹ Entretien avec Jean-Claude Tourret, Aix-en-Provence, 06/02/2019.

¹¹⁰ Entretien avec Bernard Valero, Marseille, 06/02/2019.

« Pour nous, le grand problème, c'est que la question urbaine n'est pas une priorité de [l'instrument européen de voisinage] sur 2014-2020. Ça ne l'était pas plus avant, mais il y avait quelques aspects de gouvernance. On a toujours demandé l'inclusion d'une priorité urbaine dans [cet instrument] mais ça n'a jamais eu lieu. Encore moins aujourd'hui. A mon avis aujourd'hui les sujets dominants sont ceux qui ont une orientation *business* pour les entreprises européennes. C'est mon point de vue. »¹¹¹

L'évolution des cadres de la coopération euro-méditerranéenne rend ainsi particulièrement délicate le développement de démarches urbaines à l'échelle régionale.

Projet urbain versus projet métropolitain ?

En parallèle de ces activités franco-euro-méditerranéennes, l'Avitem est également à l'initiative de démarches régionales qui reflètent les différentes approches de la coopération urbaine, en particulier la tension entre grands projets et stratégies. Elle anime depuis 2018, aux côtés de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée, le Réseau des aménageurs de la Méditerranée, dont les bases avaient été jetées dès 2009 par ce dernier. Il rassemble les sociétés d'aménagement de la plupart des grands projets urbains en Méditerranée, comme Taparura à Sfax, les berges du lac à Tunis, Zenata au Maroc¹¹², Solidere à Beyrouth, mais aussi 22@ à Barcelone, et bien sûr Euroméditerranée à Marseille. Il s'inscrit dans la dynamique insufflée par l'UpM et les bailleurs autour de la promotion des mégaprojets. Alexandre Sorrentino, responsable de l'international au sein d'Euroméditerranée et co-animateur du réseau des aménageurs, exprime la conviction selon laquelle un tel type de projet revêt un caractère transformateur, en s'appuyant sur le cas « exemplaire » de 22@¹¹³ :

« Aujourd'hui, on a ce tropisme qu'un projet urbain, ça peut sauver un territoire. [...] On a fait une cartographie des opérations méditerranéennes, on a toujours en ligne de mire ce projet 22@ à Barcelone car c'est lui qui va consacrer l'idée de renouvellement urbain, surtout en terme d'image, d'attractivité internationale... C'est un bon exemple car Barcelone a intégré toutes les grandes données et a accouché d'un projet. Ça n'a pas été sans mal, ils ont poussé le port, il y a eu de la casse sociale... Mais c'est vu comme une opération exemplaire car c'est elle qui va quelque part consacrer l'idée qu'une opération urbaine qui intervient massivement, elle peut changer le territoire. »¹¹⁴

En écho à l'approche développée par l'UpM ou la BEI, ce réseau entend favoriser le dialogue entre aménageurs et bailleurs sur la thématique du financement, comme l'explique Alexandre

¹¹¹ Entretien avec Oriol Barba, Barcelone, 13/04/2017.

¹¹² L'Eco-Cité de Zenata est un projet porté par la Caisse de dépôt et de gestion marocaine (organisme national gestionnaire de l'épargne). Il concerne un site stratégique de 1830 hectares à l'ouest de Casablanca, et doit abriter à terme 300.000 habitants. Il est lancé en 2006 avec une forte impulsion royale.

¹¹³ Ce projet, lancé en 2000, concerne le réaménagement de 200 hectares au cœur du quartier anciennement industriel de Poblenou. Il approfondit les transformations de l'Est barcelonais commencées pour les Jeux Olympiques puis pour le Forum des cultures.

¹¹⁴ Entretien avec Alexandre Sorrentino, Marseille, 08/03/2019.

Sorrentino, selon qui « l'idée de ce réseau était au départ d'instaurer un vrai dialogue entre l'aménageur et le bailleur. Le bailleur ne sait pas ce que fait un aménageur, et l'aménageur ne sait pas comment il va être financé par le bailleur. On voulait rapprocher ces gens-là »¹¹⁵. Il s'agit ici de promouvoir la figure du grand projet urbain et son avatar institutionnel : la société d'aménagement, en général pilotée par l'Etat. Alexandre Sorrentino explique en effet :

« Au final qui fait la ville ? Qui contrôle ? C'est l'aménageur. Cette compétence française, elle est regardée avec beaucoup d'envie, notamment la forme spécifique d'Euroméditerranée, avec du privé, du public, une opération d'intérêt national portée par l'Etat qui permet d'avoir un vrai levier. [...] Sur la question de la gouvernance, je considère qu'une opération, à partir d'une certaine taille et si elle recèle certains enjeux, il doit y avoir un pilotage et une supervision de l'Etat. »¹¹⁶

Les activités du réseau consistent principalement en du partage d'expérience à l'occasion de séminaires, ainsi qu'en un projet de création d'un référentiel de la ville durable méditerranéenne visant à consigner les « bonnes pratiques » en matières de grands projets.

L'Avitem est également à l'origine d'un tout autre projet, à l'approche radicalement différente, consistant à mettre en place un Institut des Hautes Etudes Urbaines et Territoriales en Méditerranée. Si cet institut n'a pas de structure institutionnelle à proprement parler, son activité consiste à mettre en place chaque année, depuis 2014, un cycle de « séminaires métropolitains ». Il s'adresse à des professionnels francophones de la ville – élus, fonctionnaires, aménageurs privés, universitaires... – de pays de l'ensemble du pourtour, bien qu'à ce jour l'écrasante majorité des auditeurs provienne du Maghreb (principalement Tunisie et Maroc), et dans une moindre mesure du Liban, voire des Balkans¹¹⁷. Il affiche comme objectif de « s'immerger dans un territoire à la rencontre des acteurs et des projets pour comprendre les mutations des territoires métropolitains, partager des références d'actions innovantes et efficaces, confirmer une approche stratégique et intégrée du projet territorial »¹¹⁸. Les auditeurs, une trentaine chaque année, sont ainsi invités dans trois métropoles différentes pour analyser leurs dynamiques de transformation. Mais contrairement à l'approche traditionnelle de nombreux bailleurs internationaux, les contenus des « formations » ne sont pas assurés par des experts occidentaux mais par les acteurs des villes concernées : fonctionnaires municipaux ou de l'Etat, aménageurs, centres d'études, sociétés de transports en commun... Il ne s'agit plus de diffuser les savoirs uniquement depuis des pôles européens ou nord-américains, mais bien de favoriser le partage horizontal d'expériences locales. Cette innovation est revendiquée dès l'origine, comme l'explique le premier directeur de l'agence : « [Ces séminaires]

¹¹⁵ Entretien avec Alexandre Sorrentino, Marseille, 08/03/2019.

¹¹⁶ Entretien avec Alexandre Sorrentino, Marseille, 08/03/2019.

¹¹⁷ Les listes d'inscrits sont disponibles sur <https://www.avitem.org/fr/article/r%C3%A9seau-des-auditeurs>

¹¹⁸ AVITEM, *Brochure de présentation du Cycle 2021*, 2021.

c'est un truc auquel je crois. J'ai assisté à des réunions où il se passait vraiment des choses, entre des professionnels qui tous étaient de très bon niveau. C'était de bons urbanistes, architectes, qui étaient en charge de projets concrets, et qui avaient un cadre dans lequel ils pouvaient échanger, plutôt que d'avoir des gens qui leur donnent la bonne parole de l'extérieur »¹¹⁹.

Ce dispositif de séminaires, au-delà de son objectif premier d'intégration régionale et de diffusion d'une approche stratégique des transformations métropolitaines, s'inscrit également dans les relations internationales de l'Etat français dont il constitue un outil à part entière, comme l'explique Bernard Valéro, un ambassadeur bien inséré dans le réseau diplomatique dans la région :

« Compte tenu de ma petite sensibilité balkanique, j'ai amené l'Avitem en 2018 en Albanie [pour réaliser un séminaire métropolitain], ce qui était la première fois pour l'Avitem. Notre ambassade était ravie et nous a beaucoup accompagnés, car ça permettait de développer un nouveau canal de relations entre la France et la municipalité de Tirana. Ce sont des enjeux très forts. Quand vous prenez l'Albanie, le maire de Tirana vous dit que tous les albanais ont un « plan B » : venir vivre à Tirana. Evidemment, vous demandez quel est le « plan A » : il répond que c'est de quitter le pays. [...] [L'Avitem] ne travaille pas sur l'urbain pour l'urbain. Derrière il y a des préoccupations environnementales, politiques, géopolitiques, de la promotion de nos intérêts. [...] Par exemple, l'AFD est en train de s'installer dans les Balkans. On travaille avec eux, sur un plan technique, sur la possibilité d'accompagner Tirana dans son projet de développement. Pour faire une comparaison, avant quand on sautait en parachute on avait deux parachutes. Il y avait le gros parachute, le standard, mais pour le sortir de son sac il y avait un petit parachute extracteur. C'est lui qui en s'ouvrant sortait le grand. Donc l'AFD c'est le grand parachute, l'extracteur c'est l'Avitem. »¹²⁰

C'est là un point central : face à l'importance prise par les questions urbaines dans le développement des pays méditerranéens, l'Avitem apparaît ainsi comme un vecteur d'analyse de ces phénomènes et ouvre la possibilité aux acteurs classiques de la coopération d'avoir accès à des réseaux qui souvent se trouvent hors de leurs radars, concentrés sur les acteurs étatiques. Mais les séminaires ne se résument cependant pas à cette seule vocation d'instrument de la coopération française. Les ambassades et antennes locales de l'AFD sont mobilisées et consultées, parmi d'autres acteurs, dans le montage des programmes qui s'effectue essentiellement entre les acteurs locaux des villes hôtes (souvent la municipalité et la wilaya) et le pôle formation de l'Avitem.

Ce dernier est dirigé par Marie Baduel, une urbaniste qui a passé l'essentiel de sa carrière dans la maîtrise d'ouvrage au sein de collectivités françaises. Avant de rejoindre l'Avitem en 2016, elle était membre de la mission interministérielle de préfiguration de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, dirigée par Laurent Théry¹²¹. Une équipe qui défend une approche de « la métropole par

¹¹⁹ Entretien avec Jean-Claude Tourret, Aix-en-Provence, 06/02/2019.

¹²⁰ Entretien avec Bernard Valéro, Marseille, 06/02/2019.

¹²¹ Grand prix de l'urbanisme en 2010, Laurent Théry a notamment joué un rôle de premier plan dans les transformations de la ville de Nantes entre 1996 et 2010, comme directeur général de la communauté urbaine puis

le projet»¹²² : plutôt que de réfléchir d'emblée à une organisation institutionnelle, à ses compétences, sa gouvernance, elle s'intéresse à la manière dont certaines initiatives concrètes (équipements culturels, aménagements paysagers, organisation de sentiers pédestres métropolitains...) peuvent s'agréger pour produire un projet métropolitain¹²³. Cette approche se retrouve dans les séminaires métropolitains de l'Avitem, comme l'exprime Marie Baduel :

« Je ne me suis jamais passionnée pour la planification. Et je n'ai jamais trouvé que c'était là que se faisaient les projets. J'ai toujours revendiqué cette posture « projet ». [...] Si je voulais synthétiser [le principe de nos formations] : on identifie les projets et les systèmes d'actions structurants. On travaille collectivement pour produire une pensée sur les projets métropolitains. On décroïsonne les territoires, la recherche, les acteurs, les associations, les privés... On les met ensemble, et on décroïsonne aussi les thématiques. Le côté institutionnel, savoir s'il y a une métropole ou pas, c'est vite vu : en général il n'y en a pas. Et surtout, il ne faut pas commencer par l'institutionnel, mais par la capacité de faire du projet ensemble. [...] Pour nous ce qui est important c'est qu'il y ait une vision, une vision territoriale. Quelle est la vision politique d'un territoire ? »¹²⁴

Dans la même semaine, les auditeurs sont ainsi invités à analyser et critiquer un devenir métropolitain en interrogeant un mégaprojet, un plan de développement des transports en commun ou encore une innovation en matière de financement du logement abordable dans un quartier précaire. Les séminaires font des émules et reçoivent rapidement le soutien d'autres acteurs de la coopération installés à Marseille, à savoir le CMI, l'AFD et la GIZ (dans le cadre de son programme Comun), qui contribuent notamment à la conception des programmes et au financement des frais de déplacement des auditeurs.

3. Les autorités politiques locales et la Méditerranée : chroniques d'un divorce

Les années 2010 marquent donc l'entrée des Etats, et plus particulièrement de l'Etat français, au cœur de la Méditerranée des villes. Ils reconfigurent la coopération euro-méditerranéenne, aussi bien sur le plan politique que technique. Mais leur attention se détourne progressivement de la région, entraînant ainsi l'affaïssement du projet euro-méditerranéen. Comment, dès lors, les municipalités et leurs réseaux se positionnent-ils face à cette nouvelle donne ? Nous avons en effet souligné dans le chapitre 4 l'engagement important des autorités politiques locales européennes,

directeur de la société d'aménagement de l'Ile de Nantes, la Samoa. Il devient directeur du projet Euralille entre 2010 et 2012 avant d'être nommé préfet délégué au projet de création de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

¹²² Laurent THERY (dir.), *La métropole par le projet. Aix-Marseille-Provence*, Marseille, Parenthèses, 2016.

¹²³ Le terme « projet » ne renvoie pas ici nécessairement à une opération urbaine d'aménagement, contrairement, par exemple, à la notion de « mégaprojet », mais plutôt à une vision stratégique d'un territoire.

¹²⁴ Entretien avec Marie Baduel, Marseille, 06/02/2019.

désireuses de jouer un rôle dans les relations euro-méditerranéennes. Néanmoins, à la fin des années 2000, la dynamique marque le pas : les tentatives d'inscrire la ville à l'agenda des politiques euro-méditerranéennes ont tourné court, et avec elles l'espoir d'ouvrir des lignes de crédits dédiées à la coopération décentralisée. Au tournant des années 2010, face au renouveau des cadres des relations régionales, les autorités politiques locales ont-elles encore un projet pour la Méditerranée ? C'est la question qui va nous intéresser dans cette dernière section, qui interroge l'évolution des principaux réseaux et la place de la Méditerranée dans les agendas politiques locaux des quelques villes leaders en la matière.

Nous mettons en évidence un divorce progressif des autorités politiques locales et du projet méditerranéen. Elles ne trouvent pas plus leur place dans l'UpM que dans le processus de Barcelone. Surtout, elles peinent à se donner un nouveau cap face au désengagement des Etats et de l'UE. La situation tendue dans nombre de pays arabes, à la suite des soulèvements de 2011, freine brutalement la participation de ces derniers aux différents réseaux. D'autre part, certaines des villes leaders des mouvements municipaux – en particulier Marseille, Barcelone et Rome – connaissent au début des années 2010 des changements de majorités marqués par une poussée de la droite, qui s'accompagnent d'une relégation de l'enjeu méditerranéen au profit de politiques de compétitivité et d'attractivité économique dont les horizons géographiques se réorientent vers d'autres territoires considérés en « forte croissance ».

3.1. L'affaïssement des réseaux

Nous allons voir que les années 2010 sont caractérisées par un affaïssement des réseaux politiques de villes méditerranéennes, c'est-à-dire de ceux qui se donnaient pour vocation de représenter les collectivités locales à l'échelle régionale, de leur fournir un forum politique et de porter leur voix auprès des Etats et des institutions internationales. Cet affaïssement s'appuie sur deux facteurs. Tout d'abord, l'UpM, nouveau cadre de la coopération euro-méditerranéenne, restera malgré les demandes une organisation par et pour les Etats. Son affaiblissement progressif achève d'en détourner l'attention des autorités locales. Ensuite, les « printemps arabes » éloignent de nombreux pays des réseaux, du fait de bouleversements politiques locaux voire de conflits armés, comme en Libye et en Syrie. Les réseaux se retrouvent pratiquement dépourvus de cadres politiques comme de partenaires arabes.

L'UpM s'entoure d'un certain nombre d'institutions pour représenter les acteurs non étatiques : l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM), établie en 2003 dans le cadre du processus de Barcelone, mobilise des parlementaires des différents pays ; la fondation Anna Lindh, établie elle aussi par le Partenariat Euro-Méditerranéen en 2005, doit représenter la société

civile ; l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM), enfin, est créée de toutes pièces en 2010 pour représenter la voix des collectivités locales dans l'UpM. Elle matérialise ainsi l'appel relativement vague des chefs d'Etat dans la déclaration de Paris qui « soulignent qu'il est important que la société civile, les autorités locales et régionales et le secteur privé participent activement à la mise en œuvre du processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée »¹²⁵.

Nous allons ici nous attarder sur sa création, qui témoigne d'une rupture avec les mouvements municipaux méditerranéens existants. Nous y avons déjà montré l'existence d'un enthousiasme partagé à l'époque par les différents réseaux de villes autour du projet d'UpM, exprimé lors du premier Forum des autorités régionales et locales méditerranéennes (Marseille, 22-23 juin 2008). Ils y perçoivent alors la possibilité de redynamiser un partenariat euro-méditerranéen en berne et espèrent y obtenir une représentation formelle auprès des Etats. Mais le projet concret de créer une telle entité ne provient pas des réseaux existants – comme la commission Méditerranée de CGLU ou encore la commission Euromed des Eurocités – mais du Comité des Régions de l'Union européenne, une institution consultative formelle des instances communautaires. La proposition est émise lors du premier forum des autorités locales et régionales méditerranéennes organisé par la commission Méditerranée de CGLU en juin 2008, à Marseille, un mois avant le sommet officiel de lancement de l'UpM à Paris¹²⁶. Elle est avancée par Istvan Serto-Radics, maire démocrate de la ville d'Uszka en Hongrie, et président de la commission Relations Extérieures du Comité des Régions¹²⁷. Si personne ne remet en question la nécessité d'une représentation des autorités locales dans l'UpM, l'idée que celle-ci soit structurée par le Comité des Régions – un acteur jusqu'à présent relativement absent des échanges municipaux en Méditerranée – est en revanche accueillie fraîchement par certains participants. C'est en particulier le cas de Pierre Shapira, premier adjoint de Bertrand Delanoë, maire de Paris et président de CGLU, qui y voit une initiative déconnectée des dynamiques inter municipales existantes dans la région. Il affirme que « cette représentation doit s'appuyer sur le travail réel et concret que développent les villes, les régions, les départements et les provinces de la Méditerranée. Nous sommes prêts à être partenaires de cette initiative du Comité des Régions visant à créer un organe des autorités locales, mais nous voulons le faire dans un partenariat avec tous les acteurs »¹²⁸.

L'ARLEM s'installera néanmoins peu à peu dans le paysage de la coopération méditerranéenne, avec notamment la mise en place d'un secrétariat permanent au sein du Comité

¹²⁵ *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, op. cit.*, par. 3.

¹²⁶ Sur l'analyse de ce forum, voir notre chapitre 4.

¹²⁷ COMMISSION MEDITERRANEE DE CGLU, *Actes du Forum des autorités locales et régionales méditerranéennes. Marseille, 22-23 juin 2008*, 2008, p. 9.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 38.

des Régions. Elle est coprésidée par le président du Comité des Régions et un élu local d'un pays du sud ou de l'est de la Méditerranée. Son travail s'est jusqu'à présent concentré essentiellement sur un volet politique, consacré à du lobbying au sein de l'UpM et plus largement auprès des instances communautaires. Ses rapports sont parfois évoqués dans les accords ministériels signés au sein de l'UpM¹²⁹. Ils abordent les grands sujets fixés par l'UpM en proposant des contributions possibles des collectivités locales. Mais ces documents demeurent en général relativement succincts sans entrer dans le détail des sujets urbains ni analyser des études de cas. L'ARLEM n'apparaît ainsi pas comme une réelle force de frappe dans la coopération méditerranéenne, ni comme un producteur de savoirs reconnu, mais plutôt comme une composante méditerranéenne de l'action politique du Comité des Régions¹³⁰. C'est notamment ce que lui reproche ce responsable de Medcités :

« L'UpM, c'est le niveau Etat. L'ARLEM, c'est bien, c'est la façon qu'a trouvé l'Europe de ne pas se flageller et de dire qu'elle fait quelque chose en Méditerranée au niveau local. Mais l'ARLEM, j'y ai participé, c'est bien, ok, on regroupe des élus locaux du Nord et du Sud. Mais ceux qui viennent du Nord sont issus du Comité des Régions, qui sont majoritairement des personnes âgées qui ont envie de voyager un peu. Les rapports adoptés par l'ARLEM sont très faibles. »¹³¹

L'ARLEM ne parviendra d'ailleurs pas à faire participer les collectivités locales aux projets urbains de l'UpM, une demande pourtant clairement formulée par celles-ci au travers de la commission Méditerranée de CGLU. La secrétaire générale de cette dernière ne cache pas la déception qui la gagnera rapidement :

« Il faut reconnaître que l'Union pour la Méditerranée, dès lors qu'elle s'est installée à Barcelone, on a été sur des financements de quelques projets emblématiques, mais peut-être pas à la hauteur de ce qu'espéraient les collectivités, notamment en termes d'enveloppes financières. [...] Certes l'UpM était une démarche des Etats, mais il y avait une attente de projets pour et par les collectivités. Après il y a bien sûr toujours

¹²⁹ *Déclaration de la Première conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur le développement urbain durable (Strasbourg, 10 novembre 2011), op. cit.*

¹³⁰ Soulignons néanmoins que l'Arlem est à l'origine de l'initiative de Nicosie, sa principale démarche concrète, lancée en 2016. L'objectif est explicitement politique et s'inscrit dans une initiative de l'Union européenne de stabilisation de la Lybie : il s'agit de mettre en lien des collectivités locales européennes et libyennes dans le but de renforcer les capacités de ces dernières dans leurs efforts de reconstruction et de stabilisation d'un pays encore dévasté par la guerre civile. Mais il s'agit aussi et surtout de faire revenir des partenaires libyens dans les arènes de coopération internationale, eux qui s'étaient retrouvés entièrement isolés suite à l'intervention militaire de l'OTAN, en 2011, qui avait conduit à la mort de Kadhafi et à l'embrasement du pays. Le Comité des Régions précise en effet sur son site : « Le CdR est une assemblée politique. Les relations à long terme du CdR avec la Libye reposent sur un socle de nature politique: il s'agit d'une volonté d'aider les villes libyennes à rejoindre la communauté internationale et à bénéficier des partenariats et des objectifs partagés que les villes et les régions forgent en commun par des contacts réguliers ». Entre 2016 et 2018, alors que le pays se déchire entre le gouvernement d'union nationale de Fayez El Sarraj et les forces du Maréchal Haftar, l'initiative de Nicosie mobilise huit villes libyennes. Des programmes de formation leur sont régulièrement proposés depuis, grâce notamment à des fonds européens, et dispensés par des collectivités européennes comme les régions Flandres et Murcie, ou encore les municipalités de Mechelen (Belgique), Malaga (Espagne), Tilburg (Pays-Bas).

¹³¹ Entretien avec un responsable de Medcités.

des financements européens, mais on revient du coup à une relation Europe-Méditerranée plus classique. »¹³²

Le ressenti face à l'UpM est encore plus radical à la mairie de Barcelone, qui occupe une position centrale dans les réseaux méditerranéens. Elle s'était initialement montrée farouchement opposée au projet de Nicolas Sarkozy et à l'abandon *de facto* du processus de Barcelone, comme l'exprime l'ancienne directrice des relations internationales : « Nous étions contre la décision de Sarkozy car on ne voulait pas enterrer le processus de Barcelone. C'était une des premières conditions clairement »¹³³. Néanmoins, dès lors que la création de l'UpM est actée, la capitale catalane envisage dans un premier temps d'y jouer un rôle. Elle accompagne le gouvernement espagnol, soucieux de conserver un rôle régional face à l'offensive française¹³⁴, et la région Catalogne afin obtenir le siège du secrétariat¹³⁵. Mais la faible dynamique de l'UpM, en particulier en matière d'urbain et de collectivités locales, déçoit rapidement. Les agents municipaux ne se sentent pas concernés par les démarches stato-centrées de l'UpM, et ce d'autant moins à partir de l'année 2016 qui marque l'explosion des tensions entre l'Etat espagnol et la Catalogne au sujet de l'indépendance et la rupture de pratiquement toutes leurs relations. C'est ce qu'explique un responsable actuel du service municipal de la coopération internationale :

« the Ufm is a Madrid issue. We have never had a real capacity with them. It's not open. Politically, Barcelona and Catalonia are really going through a special moment. These things, that have always been difficult, are even more complex right now. If there is a big event in the UfM, the mayor of Barcelona will eventually come to open the door, nothing more. It's not a political role. »¹³⁶.

Les villes leaders des mouvements municipaux méditerranéens semblent ainsi se détourner de l'UpM. L'institutionnalisation de l'ARLEM se révèle par ailleurs concurrente de la commission Méditerranée de CGLU, qui ambitionnait elle aussi d'offrir aux autorités locales de la région un forum politique et une caisse de résonance auprès des institutions européennes et méditerranéennes. Celle-ci peine à affirmer sa place, notamment du fait de la désertion des représentants de certains pays profondément bouleversés par les « printemps arabes ». Sa secrétaire générale explique en effet :

¹³² Entretien avec Laurence Griette, Marseille, 06/02/2020.

¹³³ Entretien avec Antonia Sabartès, Barcelone, 10/04/2017.

¹³⁴ Richard GILLESPIE, « Adapting to French 'Leadership'? Spain's Role in the Union for the Mediterranean », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 59-78.

¹³⁵ La municipalité constitue avec le ministère espagnol des Affaires étrangères et la Generalitat un groupe de travail visant à préparer l'installation du secrétariat (une coopération qui paraît désormais tenir de l'impensable au regard du violent conflit qui s'est ensuite installé entre la Catalogne et l'Etat sur le dossier de l'indépendance). Chacun met la main à la pâte : le ministère négocie l'arrivée du siège, la municipalité met à disposition le palais Pedrables dont elle est propriétaire, et la Generalitat en finance la rénovation.

¹³⁶ Entretien avec Jordi Cortès, Barcelone, 11/04/2017.

« Pour revenir au forum [des autorités locales et régionales méditerranéennes], il faut avoir à l'esprit qu'à l'époque on avait beaucoup d'élus autour de la table, et que si on est très objectif, 2008 et 2010 ont été vraiment des éditions où l'on a pu mobiliser vraiment des élus et avoir des contributions argumentées. [...] Il faut reconnaître qu'après 2010 ça s'est un peu essoufflé. On s'est retrouvé dans des enceintes où on avait surtout des marocains, des libanais... Les tunisiens sont revenus un peu plus tard, dans des périodes où la Tunisie était en train de revoir sa gouvernance. Pour illustrer ça, le dernier forum qu'on a voulu organiser c'était au départ en Tunisie, à un moment où on annonçait les élections municipales. On a dû revoir notre copie car les élections ont été ajournées, on est donc parti à Tanger. Au fil du temps il n'y a plus eu de libyens, d'égyptiens, de syriens et quasi plus de jordaniens. Même si ce n'était pas des représentations massives à l'origine. On sentait à la fois la nécessité de continuer la dynamique et en même temps la difficulté d'avoir une voix représentative de la méditerranée. »¹³⁷

A ces difficultés d'ordre géopolitique s'ajoutent des problématiques politiques locales caractérisées par un désintérêt progressif de nouvelles majorités municipales. Elles entendent réorienter leurs actions internationales autour d'enjeux d'attractivité et de développement économique vers de nouveaux horizons générateurs de croissance, en particulier l'Asie du Sud-Est. Suite à la victoire de Gianni Alemanno aux municipales de 2008 candidat de la droite soutenu par Silvio Berlusconi, la ville de Rome se retire brutalement de l'ensemble des réseaux et initiatives régionales. Marseille et Barcelone, qui jouaient jusqu'à présent un rôle structurant, marquent également le pas dans leurs ambitions régionales (nous y reviendrons). La commission Méditerranée de CGLU est finalement dissoute en 2017, emportant avec elle le dernier forum politique régional des autorités locales¹³⁸. Signe de ce recul généralisé, le Sommet des deux rives, emblème de la nouvelle politique méditerranéenne voulue en 2019 par le président français Emmanuel Macron, met l'accent principalement sur la société civile et la jeunesse. Les collectivités territoriales n'y jouent pas un rôle de premier plan, et la ville n'y apparaît pas parmi les thématiques prioritaires identifiées.

3.2. Marseille, entre repli identitaire et rayonnement économique

La mairie de Marseille marginalise progressivement ses ambitions méditerranéennes dans le courant des années 2010. Celles-ci étaient avant tout portées par les services municipaux, le maire Jean-Claude Gaudin n'ayant jamais montré un enthousiasme particulier pour les questions

¹³⁷ Entretien avec Laurence Griette, Marseille, 06/02/2020.

¹³⁸ L'ensemble des travaux réalisés sont reversés au secrétariat mondial de CGLU, à Barcelone. Le site internet dédié, qui contenait l'ensemble des déclarations politiques et des analyses de la décentralisation en Méditerranée, est néanmoins supprimé. La disparition de la commission, comme forum politique, ne signifie pas pour autant l'arrêt de toute action de CGLU en Méditerranée, comme en témoigne par exemple son programme *Mediterranean city-to-city migration*, lancé en 2015, qui met en réseau des autorités locales sur la question de la fourniture des services essentiels aux populations migrantes.

internationales¹³⁹. La bascule s'effectue néanmoins pour des raisons politiques, suite aux élections municipales de 2014 qui, tout en reconduisant ce dernier pour un quatrième mandat, signent l'effondrement de la gauche et l'entrée massive au conseil municipal du Front National (FN), parti d'extrême droite¹⁴⁰. Une recomposition qui impacte l'action internationale de la mairie, le FN se montrant particulièrement véhément à l'encontre d'une politique internationale qu'il considère comme un luxe qui se fait au détriment de l'action pour les marseillais eux-mêmes¹⁴¹. Une ancienne chargée de mission du département des relations internationales explique en effet :

« Le fait qu'il y ait beaucoup plus de représentants du FN au sein du conseil municipal faisait qu'on nous demandait de considérablement consolider nos argumentaires quand on faisait passer des délibérations, notamment pour ce qui concernait la Méditerranée et l'Afrique. Par exemple je me souviens pour le renouvellement de notre partenariat avec le bureau international des migrations, qui avait un bureau à Marseille, il y a eu des questions véhémentes, alors que d'habitude, nos rapports sur l'international, pour avoir assisté plusieurs fois à des commissions préparatoires, soulevaient peu de débats. En général c'était adopté dans le consensus. Là, avec les représentants FN... Et en plus c'était dans un contexte où financièrement c'était compliqué pour les collectivités, ça jouait. On devait plus expliquer ce qu'on faisait, et tout ce qui relevait de l'intangible, l'influence, le lobby politique, le rôle diplomatique, c'est moins intéressant. »¹⁴²

L'action internationale qui était jusqu'alors largement concentrée sur l'espace méditerranéen est élargie, à la demande du maire, autour de nouveaux horizons géographiques et thématiques. Les ambitions d'intégration méditerranéenne, basées sur des réseaux d'échanges politiques, sur des projets ayant trait à la gouvernance des villes, se voient reléguées derrière des impératifs d'attractivité et de développement économique, privilégiant cette fois des pays en « forte croissance », en particulier en Asie. Cette situation marseillaise s'inscrit dans une tendance générale de resserrement de l'action internationale des collectivités locales françaises autour de ces enjeux, avec notamment une priorité donnée à l'accompagnement des entreprises¹⁴³. Ce revirement est clairement exprimé au sein des services internationaux de la cité phocéenne comme suit :

« [La coopération de la ville de Marseille] se donne désormais pour objectif d'avoir des retombées financières ou des opportunités économiques pour le territoire. Ça, depuis 2014, c'est nouveau. Il y a eu un changement de mandature avec je pense un mouvement assez national où la coopération a été pas mal remise en question. Une

¹³⁹ Nicolas MAISETTI, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, op. cit., pp. 206 et suivantes.

¹⁴⁰ Le FN passe ainsi d'un seul siège à vingt, soit autant que le parti socialiste.

¹⁴¹ Claire Visier soulignait déjà en 2005 en quoi la forte implantation du Front National dans la région PACA incitait les autres élus locaux à passer sous silence leur engagement méditerranéen, notamment lors des compétitions électorales, considérant cette thématique comme une possible « arme à double tranchant ». Voir Claire VISIER, « La Méditerranée, d'une idéologie militante à une vulgate consensuelle », op. cit.

¹⁴² Entretien avec une ancienne chargée de mission au département des relations internationales de la mairie de Marseille (Marseille 1), Marseille, 07/03/2019.

¹⁴³ Voir à ce sujet Bernard HUSSON, Sadio SOUKOUNA et Yves VILTARD (dir.), « Stratégies internationales des collectivités territoriales », *Revue internationale des études du développement*, 2017, n° 232.

nouvelle mandature c'est l'occasion de faire un bilan, et de dire qu'il n'y a plus trop d'argent. Donc où est-ce qu'on peut faire des économies ? Sur l'international et la culture »¹⁴⁴.

La Villa Valmer, qui en accueillant un pôle d'organisations méditerranéennes symbolisait l'engagement régional de Marseille, est cédée à un promoteur privée pour en faire un hôtel de luxe. La Villa Méditerranée, qu'il fut un temps question de transformer en casino, devrait finalement devenir une attraction touristique en proposant une reproduction de la grotte Cosquer. La nouvelle majorité de gauche, portée par le « Printemps marseillais » à l'hôtel de ville en juin 2020, hérite de cette délicate situation et n'a pour l'instant pas pris d'initiative notable sur la Méditerranée, qui fait néanmoins partie officiellement du portefeuille de la troisième adjointe Samia Ghali.

La marginalisation de la Méditerranée dans l'action publique marseillaise s'observe également au niveau de la création de la métropole Aix-Marseille-Provence. Cette nouvelle collectivité est constituée en 2016, rassemblant 92 communes et 1.8 millions d'habitants, et se voit confiée d'importantes compétences en matière notamment d'aménagement et de développement économique. Le thème de la « métropole internationale » est au cœur de la phase de préfiguration de la mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence, aux côtés de la « métropole solidaire », la « métropole reliée » et la « métropole durable ». Il fait l'objet d'un groupe de travail dédié, rassemblant divers acteurs du territoire (Etat, collectivités, chambre de commerce, agences de promotion des entreprises...) qui entendent proposer des priorités géographiques et thématiques pour la politique internationale de la future institution. Un document stratégique est ainsi publié en 2016, à l'occasion de la création de la nouvelle collectivité locale. L'accent y est clairement mis sur les enjeux aujourd'hui dominants dans l'action internationale des collectivités locales françaises, à savoir l'attractivité, la compétitivité et le rayonnement économique. Autant de sujets qui invitent à reléguer la Méditerranée au second plan, comme l'explique ce membre de la mission interministérielle, animateur du groupe international :

« Dans ce groupe on se demandait quels sont les liens, en termes de capitaux d'entreprises, entre notre métropole et le reste du monde. On se comparait aux autres métropoles. Et nous ça a fait apparaître que beaucoup de notre système économique dépendait de Paris. Ce n'est pas rassurant. [...] Après on se comparait au bassin méditerranéen. Est-ce qu'on est Méditerranéens ? Mondiaux ? Européens ? Sur la Méditerranée on est ambivalent. On est une économie mondiale dont la part méditerranéenne n'est pas énorme. Par contre on pèse globalement beaucoup dans le bassin méditerranéen. Donc on voulait un panorama de ce qui nous lie au reste du monde. [...] Cela m'a toujours fait dire : attention, ne limitons pas notre dimension internationale au seul bassin méditerranéen, nous sommes beaucoup plus larges.

¹⁴⁴ Entretien avec une ancienne chargée de mission au département des relations internationales de la mairie de Marseille (Marseille 1), Marseille, 07/03/2019.

Maintenant les entreprises regardent davantage l'Afrique que la Méditerranée, mais aussi vers les USA, l'Allemagne, l'Italie. »¹⁴⁵

Créée en 2016, l'institution métropolitaine est depuis dominée par la droite, qui confie sa stratégie internationale au comité de gouvernance économique. Celle-ci s'articule autour de quatre piliers majeurs : la promotion de filières d'excellence adossées à l'enseignement et la recherche ; le développement touristique ; l'attraction des talents humains ; et enfin la projection internationale auprès de six destinations prioritaires (Etats-Unis (Miami), Japon (Kobe et Tokyo), Côte d'Ivoire (Abidjan), Sénégal (Dakar), Maghreb, Allemagne (Hambourg)). Le projet méditerranéen apparaît ici encore relégué derrière des impératifs de développement économique et d'attractivité.

3.3. Barcelone : la fin d'un « modèle » ?

Nous avons vu comment, à partir des années 1990 et de l'organisation des Jeux Olympiques, la ville de Barcelone s'impose à la fois comme un « modèle » de transformations urbaines et comme la « capitale de la Méditerranée »¹⁴⁶. Elle s'installe durablement au cœur de la Méditerranée des villes, en diffusant ses « bonnes pratiques » et en contribuant activement à l'animation des différents réseaux et projets régionaux. Comment, dès lors, la ville traverse-t-elle la crise du projet euro-méditerranéen ? Nous nous intéressons dans les lignes qui suivent à la manière dont cette crise s'entremêle dans des reconfigurations profondes de l'action publique locale et dans une remise en cause du « modèle Barcelone ».

La Méditerranée face aux recompositions de l'action publique locale

L'année 2011 emporte avec elle l'hégémonie du parti socialiste qui avait dominé la capitale catalane depuis 1979, date des premières élections locales démocratiques. Le parti de centre-droit Convergence et Union (CiU) arrive en tête et installe Xavier Trias dans le siège de maire. De la même manière qu'à Marseille, les priorités internationales se recentrent sur l'attractivité du territoire et sur une projection vers des pays en forte croissance économique, essentiellement en Asie. Un responsable du service international souligne en ces termes cette réorientation qui, ajoutée à un désintérêt des Etats pour l'approche régionale et à l'effacement du processus de Barcelone, s'opère au détriment de la Méditerranée :

« We used to have a special action [on the Mediterranean]. Our action used to be very strong, especially in parallel to the Barcelona process. But in the last four to six years, our action decreased, both institutional and cooperation. We maintained Palestine as a

¹⁴⁵ Entretien avec Vincent Fouchier, Marseille, 07/02/2020.

¹⁴⁶ A ce sujet, voir également Oscar MONTERDE, *Barcelona, Capital del Mediterrani. Democràcia Local y Combat per la Pau*, *op. cit.*

strong partner. [...] But in the last years we have had a government strongly focused on business and on Asia. We have neglected the Mediterranean somehow, mainly at the institutional level. »¹⁴⁷

Comme déjà évoqué, le réseau Medcités est institutionnellement encadré non pas dans la municipalité de Barcelone mais dans la métropole : d'abord dans l'entité métropolitaine chargée de l'environnement (*Entitat del Medi Ambient*, EMA) puis dans l'Aire métropolitaine de Barcelone (*Àrea metropolitana de Barcelona*, AMB) créée en 2011 qui reconstitue un nouveau gouvernement métropolitain par élection indirecte, présidé par le maire de Barcelone, et doté d'importantes compétences en matière d'urbanisme, de transport, d'environnement, de développement économique et de cohésion sociale. Dans les années 2010, l'AMB s'engage dans un chantier de restructuration de ses activités internationales qui impacte sa politique méditerranéenne et le réseau Medcités en particulier. Le « fait métropolitain » s'impose comme le nouveau fil directeur du service des relations internationales, comme l'exprime son directeur :

« Pour nous c'est important de positionner la métropole à un niveau international. C'est très important de travailler avec d'autres métropoles, soit européennes soit hors Europe, à partir de projets, à partir de réseaux, sur des questions de changement démocratique, de création de connaissances. [...] Pour nous, le fait métropolitain c'est notre ligne directrice. On travaille à l'échelle métropolitaine, soit à partir de la gouvernance, soit à partir des compétences concrètes de l'AMB. »¹⁴⁸

L'AMB entretient ainsi une relation privilégiée avec le réseau Métropolis, qui constitue la section métropolitaine de CGLU¹⁴⁹. Elle lui verse une subvention annuelle d'environ 200.000 €. Le directeur de Metropolis est en général un fonctionnaire territorial barcelonais en détachement¹⁵⁰. L'AMB est également à l'origine de la création d'un nouveau réseau d'une quarantaine d'autorités métropolitaines européennes, *European Metropolitan Authorities* (EMA), co-animé depuis avec la métropole de Lyon. Car l'Europe demeure la priorité géographique première, sans pour autant éclipser la Méditerranée qui figure jusqu'à aujourd'hui parmi les zones d'actions phares¹⁵¹. Le parcours du nouveau directeur des relations internationales, Xavier Tiana, est à ce titre intéressant, car il est profondément ancré dans l'action européenne avec toutefois une forte composante méditerranéenne. Ancien chef de la coopération européenne à la Diputacio (1998-2008 puis 2008-2013), il figure à ce titre parmi les artisans de l'Arc Latin créé en 2002, un réseau de collectivités

¹⁴⁷ Entretien avec Jordi Cortès, Barcelone, 11/04/2017.

¹⁴⁸ Entretien avec Xavier Tiana, Barcelone, 24/04/2017.

¹⁴⁹ Metropolis regroupe actuellement 141 métropoles du monde entier.

¹⁵⁰ Josep Roig, fonctionnaire métropolitain, occupe ce poste de 1999 à 2011, où il est nommé secrétaire général de CGLU. Il est ensuite remplacé par le français Alain Le Saux jusqu'en 2015. Celui-ci cède sa place en 2015 à Felip Roca, directeur des relations internationales de la ville de Barcelone, puis à Octavi de la Varga Mas en 2017, directeur des relations internationales de la Diputacio (département) de Barcelone.

¹⁵¹ ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA, *Plan directeur pour la coopération internationale 2020-2023*, Barcelone, 2020.

locales (niveau département) européennes riveraines de la Méditerranée occidentale (Espagne, France, Italie).

Medcités, qui jusqu'à présent se développait en relative autonomie des priorités métropolitaines, doit désormais constituer l'instrument principal de sa politique méditerranéenne, comme l'affirme le directeur des relations internationales :

« Les régions prioritaires, c'est surtout l'Europe, l'Europe métropolitaine. [...] Donc on travaille sur l'Europe, ensuite sur la méditerranée. Pour nous l'axe d'action c'est Medcities, c'est l'outil de l'AMB pour travailler sur cette région. Pour moi c'est très important. Avant Medcities avait son agenda propre, et la coopération internationale de la métropole avait le sien. Mais dans ces deux dernières années, et surtout dans mandat actuel, l'action en Méditerranée est très basée à Medcities. »¹⁵²

Signe de cette incorporation du réseau dans le système métropolitain, Joan Parpal, secrétaire général depuis 1996, part à la retraite en 2016. Il fait partie des dernières vagues de départ des femmes et des hommes qui avaient, depuis les années 1970, accompagné la transition démocratique de Barcelone. Son poste est repris par le directeur des relations internationales de la métropole en personne. A la demande du conseil métropolitain, ce dernier entreprend de « normaliser » la situation d'un réseau qui peine à trouver sa place dans la nouvelle administration. La décision est prise de le constituer en une association autonome, bien que financée en grande partie par l'AMB¹⁵³, qui voit le jour en 2017. Elle a vocation à devenir l'instrument principal d'action des services de l'AMB en Méditerranée. Nous précisons « des services » car les autorités politiques se révèlent peu enclines à s'approprier le travail technique réalisé par le réseau, comme l'explique le directeur :

« Des trois partis au gouvernement, c'est le parti indépendantiste de gauche [*Esquerra Republicana de Catalunya*] qui gère [la politique internationale de l'AMB]. C'était sa condition pour entrer au gouvernement de la métropole. [...] Les élus sont mobilisés sur la coopération, mais avec une vision parfois très « assistantialiste » : aider les réfugiés, mais en donnant de l'argent pour monter des tentes, du soutien à la santé, et non pas pour dire : il y a un million et demi de réfugiés syriens au Liban, ça veut dire un changement dans les prestations de services essentiels. Est-ce qu'on peut aider les villes libanaises à faire face à ces situations? »¹⁵⁴

L'approche de Medcités, fondée sur un projet de renforcement des capacités politiques et administratives municipales, ancrée dans des projets techniques, ne semble pas retenir l'attention

¹⁵² Entretien avec Xavier Tiana, Barcelone, 24/04/2017.

¹⁵³ Le budget de l'association Medcités est variable en fonction des projets internationaux obtenus. D'environ 700.000 € en 2018 et 2019, il monte à 1.5 M€ en 2020 grâce à deux gros projets européens. L'AMB y contribue en moyenne avec 270.000 € par an, et la ville de Barcelone avec 50.000 € (hors projet), permettant de couvrir l'essentiel des frais de fonctionnement ordinaire. Les cotisations des membres – de l'ordre de 1000 à 1700 € – apportent une part qui varie selon les années de 30.000 à 60.000 €.

¹⁵⁴ Entretien avec Xavier Tiana, Barcelone, 24/04/2017.

des autorités politiques locales barcelonaises. Ces dernières circonscrivent en général leur engagement à la participation aux assemblées générales annuelles et aux grands événements rassemblant d'autres maires du bassin. Le projet d'intégration méditerranéenne se retrouve désormais officiellement confiné dans le domaine technique.

A la recherche d'un nouveau modèle

Ces transformations de l'action publique internationale s'inscrivent également dans un contexte de débat de fond concernant le « modèle Barcelone » qui, nous l'avons vu, a joué un rôle majeur dans la diffusion de savoirs en Méditerranée. A l'échelle locale, il est profondément remis en question dans les années 2010, soulevant ainsi des interrogations quant à son avenir aux niveaux régional et international.

Dès les années 2000, des voix se font entendre et convergent autour d'une critique des dérives néolibérales de ce « modèle » et des politiques urbaines qu'il a engendrées. En 2004, l'entreprise intellectuelle menée par le géographe Tim Marshall visant à décrire ce « modèle » qui avait permis la transformation de la ville dans les années 1980, semblait déjà signaler la fin d'une période¹⁵⁵. S'il est si important, à ce moment, d'écrire ce qui fit la spécificité d'un projet de reconquête démocratique et progressiste de la ville, c'est que ce projet est précisément en train de s'affaïsser. Dans *Transforming Barcelona*, le chercheur britannique affirme que les aménagements et politiques urbaines des années 1980 et 1990 contenaient certes parmi leurs objectifs une ambition économique, mais sans pour autant s'y résumer : cette logique serait en train de s'inverser, incarnée en particulier par le grand projet du Forum des Cultures¹⁵⁶. Les transformations de la ville, adossées à une puissante politique d'internationalisation et d'attractivité, attirent des investisseurs privés du monde entier séduits par les perspectives d'urbanisation de standing, comme le projet commercial de Diagonal Mar qui tend à privatiser certains espaces publics. La diffusion à l'international d'un « modèle » Barcelone, notamment la planification stratégique, fait désormais l'objet de critiques parmi ceux qui, dans les années 1980 et 1990, en étaient les ardents promoteurs. Jordi Borja, retraité et observateur actif de la vie politique locale depuis une quinzaine d'années, remarque ainsi en 2012 que « Des professionnels de l'urbanisme et de l'architecture, dont certains avaient participé à la mutation de Barcelone, ont vendu, en toute bonne foi ou par opportunisme, un modèle idyllique "prêt-à-porter" qui n'a mené nulle part. [...] En Amérique latine, on a acheté un discours qui ne

¹⁵⁵ Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, op. cit. Sur cet ouvrage, voir notamment notre chapitre 5.

¹⁵⁶ Voir entre autres Tim MARSHALL, « Introduction », in *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, pp. 1-24 ; G. DELBENE, A. PIZZA et A. SCARNATO (dir.), « Critical Barcelona », *Area*, 2007, n° 90 ; Jordi BORJA, « Barcelone, ombres et lumières d'un modèle urbain », *Urbanisme*, 2009, n° 369, p. 51 ; Monica DEGEN et Marisol GARCIA, « The Transformation of the 'Barcelona Model': An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 5, pp. 1022-1038.

pouvait pas s'appuyer sur une pratique urbanistique cohérente et solide ce qui s'est traduit par des opérations ponctuelles et discontinues »¹⁵⁷.

La remise en cause du « modèle » Barcelone est aggravée par la crise économique de 2008, qui se révèle des plus violentes en Espagne et à Barcelone en particulier. Elle a un impact dévastateur sur le secteur de la construction et du logement. La bulle immobilière s'effondre, générant des milliers de logements vacants quand bien même de nombreux ménages, eux aussi frappés par la crise, continuent de subir des expulsions forcées¹⁵⁸. Le célèbre géographe Horacio Capel publie en 2009 un ouvrage critique intitulé « Le modèle Barcelone » dans lequel il fustige la domination du privé et la prédominance des opérations urbaines rentables à court terme, générant souvent des relogements dans des conditions parfois obscures¹⁵⁹. La municipalité serait selon lui désormais plus intéressée par les grandes réalisations et les symboles de modernité que par les mouvements sociaux qui avaient fait sa réussite, et avec lesquels le divorce semble consommé¹⁶⁰. Le mouvement des indignés (*Indignados*), né à Madrid en mai 2011, se répand rapidement en Espagne, en particulier à Barcelone, et dans le monde. Des occupations spontanées de places publiques, dont les animateurs se réclament parfois des « printemps arabes » commencés quelques mois plus tôt¹⁶¹, se transforment en forums citoyens de contestation des politiques d'austérité et des dérives de la démocratie représentative¹⁶². La critique radicale des dérives néolibérales des politiques urbaines se traduit dans les urnes en 2015 avec la victoire aux municipales de la liste de gauche *Barcelona en Comu* menée par la militante du droit au logement Ada Colau¹⁶³.

Le désintérêt politique pour la Méditerranée, couplé à l'affaissement du « modèle » Barcelone auront-ils raison du rôle régional structurant joué par la capitale catalane depuis près de quarante ans ? Quelques signaux faibles laissent néanmoins présager d'une possible réactivation d'un projet politique qui allie à nouveau vision locale et vision méditerranéenne. A l'occasion des vingt-cinq ans du processus de Barcelone, en novembre 2020, la maire de la capitale catalane et présidente de l'AMB, Ada Colau, est à l'origine d'une conférence internationale – tenue en ligne en raison de la pandémie – intitulée « Barcelona +25 : Cities in the Euro-Mediterranean Partnership ». Son organisation mobilise un important tissu d'acteurs locaux et internationaux, la plupart basés à

¹⁵⁷ Jordi BORJA, « Retour sur le « modèle Barcelone » par un de ses protagonistes : essai de déconstruction et mise en perspective internationale », *op. cit.*

¹⁵⁸ Quentin RAVELLI, « Le charme du ladrillo : une histoire de briques au cœur de la crise espagnole », *Vacarme*, 2013, vol. 2, n° 63, pp. 142-161.

¹⁵⁹ Horacio CAPEL, *Le modèle Barcelone*, *op. cit.*

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 120-122.

¹⁶¹ Eduardo ROMANOS, « De Tahrir a Wall Street por la Puerta del Sol: la difusión transnacional de los movimientos sociales en perspectiva comparada », *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2016, n° 154, pp. 103-118.

¹⁶² Héloïse NEZ et Pascale DUFOUR, « Un renouvellement de la démocratie par le bas ? Les mouvements Indignés et Occupy », *Politique Etrangère*, 2017, vol. 1, pp. 47-58.

¹⁶³ Bruno CAVA, « Ada Colau et Manuela Carmena : l'indignation au pouvoir », *Multitudes*, 2015, vol. 3, n° 60, pp. 7-12.

Barcelone¹⁶⁴. Cette conférence entend remettre sur la table le rôle des villes dans la coopération euro-méditerranéenne. Le descriptif du programme souligne en ces termes l'insuffisance de l'agenda urbain de l'Union pour la Méditerranée, qui constitue désormais la seule plateforme de coopération multilatérale :

« However, while the agenda [of the UfM] offers a large role for local authorities on paper, UfM's intergovernmental setup concedes little room to the engagement of cities and decentralized cooperation initiatives. At the same time, UfM's sectoral approach to cities focuses largely on urban development and infrastructure projects, side-lining cities' contributions in areas such as climate change, migration, the fight against inequalities and, more recently, global health. But cities on both shores of the Mediterranean have pioneered innovative public policies in all these areas that greatly contribute to the region's sustainability and resilience. To effectively tackle twenty-first century challenges, the Euro-Mediterranean Partnership needs to acknowledge the centrality of urbanisation dynamics. It also needs to grant cities a greater role in its decision making. »¹⁶⁵

La tribune est offerte à quelques maires de grandes villes qui partagent leur vision de leur rôle en Méditerranée¹⁶⁶. Le ton est donné d'emblée par Ada Colau dans son discours d'introduction : le processus de Barcelone n'a pas porté les fruits escomptés et les villes doivent proposer leur propre agenda pour refonder la Méditerranée et restituer à la coopération régionale une dimension politique. Elle entend redonner à Barcelone son rayonnement et son rôle de modèle régional. Elle propose quatre piliers que nous résumons ici¹⁶⁷. Le projet politique méditerranéen qu'elle appelle de ses vœux s'appuie sur des enjeux régionaux clefs en même temps qu'il s'ancre dans un projet politique local. Tout d'abord les migrations et la mobilité des personnes dans la région : un sujet rendu incontournable par les milliers de morts qui s'accumulent dans les tentatives de traversée vers l'Europe¹⁶⁸. L'édile catalane prône un dépassement de l'approche européenne dominée jusqu'à présent par une obsession de la protection des frontières et de la sécurité¹⁶⁹. Dès 2015, année de pic migratoire liée notamment à la guerre en Syrie, elle annonçait avec les maires de

¹⁶⁴ Elle est organisée par la mairie de Barcelone et le CIDOB (un *think tank* barcelonais), en partenariat avec Medcités, CGLU, l'Institut européen de la Méditerranée (Barcelone) et l'Institut italien des études politiques internationales (ISPI).

¹⁶⁵ CIDOB et AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Barcelona +25: Cities in the Euro-Mediterranean Partnership*, Programme de la conférence, URL complète en biblio.

¹⁶⁶ Souad Abderrahim, maire de Tunis (Ennahdha) ; Yousef Shawarbeh, maire d'Amman ; Tunç Soyer, maire d'Izmir (parti républicain du peuple, kémaliste d'inspiration sociale-démocrate) ; Dario Nardella, maire de Florence (parti démocrate). Michèle Rubirola, alors maire de Marseille portée par le Printemps marseillais, un rassemblement des listes de gauches, a annulé sa participation à la dernière minute.

¹⁶⁷ CIDOB (CIDOB BARCELONA), *Barcelona +25: Cities in the Euro-Mediterranean Partnership [Vidéo]*, Youtube, Diffusé en direct le 26 novembre 2020, URL complète en biblio.

¹⁶⁸ En 2020, le seuil des 20.000 noyés est dépassé. Voir « Au moins 20 000 migrants sont morts en Méditerranée depuis 2014 », *Le Parisien*, 9 mars 2020.

¹⁶⁹ Sur ce sujet, voir Annette JÜNEMANN, Nikolas SCHERER et Nicolas FROMM (dir.), *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, Springer, 2017.

Paris, Lesbos et Lampedusa la création d'un réseau de villes-refuges, qui souhaitait garantir aux migrants, à l'échelon municipal, des conditions décentes d'accueil en opposition frontale au durcissement du contrôle des frontières et des modalités d'accès aux services de base opéré par les Etats européens¹⁷⁰. Le sujet est particulièrement repris, lors de la conférence « Barcelona +25 », par les maires d'Izmir et Amman, deux villes profondément impactées par les crises régionales qui doivent faire face à un afflux considérable de migrants (plus de 150.000 à Izmir et 194.000 à Amman)¹⁷¹.

Deuxième sujet, l'environnement : la Méditerranée est désormais bien identifiée comme l'une des régions les plus vulnérables aux effets du changement climatique. Les villes, principaux foyers d'émission de CO2 et premières victimes des dérèglements (inondations, chaleurs extrêmes, mouvements de populations...) ont un rôle évident à jouer. Elles ont un rôle à jouer également dans la résorption des inégalités qui se creusent entre les rives nord et sud. Pour Ada Colau, cette lutte doit s'appuyer sur l'intégration des femmes dans le développement économique. Enfin, la maire de Barcelone appelle à « profiter » du temps de pause offert par la pandémie de covid-19 pour transformer le modèle touristique de masse insoutenable caractéristique des villes côtières méditerranéennes. Ce dernier point est essentiel si l'on rappelle l'importance prise par la promotion du tourisme dans la construction d'un « modèle » Barcelone à partir des années 1980. Ce qui constituait pendant près de deux décennies l'un des piliers des politiques locales de développement économique et d'internationalisation prend dans les années 2010 le visage inquiétant d'une crise urbaine et politique majeure¹⁷². Le nombre de touristes annuel est passé de 1.7 millions en 1990 à plus de 9 millions en 2016. Au-delà des évidents problèmes de gestion urbaine posés par une telle affluence, des collectifs d'habitants se mobilisent pour contrer ce qu'ils considèrent comme une dénaturation de leur ville. Plus grave, ils protestent contre l'impact de ce phénomène sur l'accès au logement : les locations de meublés touristiques, qui connaissent leur envol avec la plateforme Airbnb, s'accompagnent d'une flambée des prix de l'immobilier. La municipalité, longtemps passive, s'empare du sujet lors de l'arrivée d'Ada Colau et de son équipe au pouvoir.

Reste à savoir comment ce projet méditerranéen, volontariste sur le papier, trouvera à s'incarner dans un mouvement régional et dans des actions concrètes, qu'il s'agisse de projets de

¹⁷⁰ Filippo FURRI, « Villes-refuges, villes-rebelles et néo-municipalisme », *Plein Droit*, 2017, vol. 4, n° 115, pp. 3-6.

¹⁷¹ Julia PASCUAL, « La fragile situation des Syriens de Turquie », *Le Monde*, 22 avril 2020.

¹⁷² Voir notamment Patrice BALLESTER, « Barcelone face au tourisme de masse : « tourismophobie » et vivre ensemble », *Téoros [en ligne]*, 2018, vol. 37, n° 2, URL complète en biblio ; Sylvie CLARIMONT, « La ville au risque du tourisme : crise ou recomposition du "modèle barcelonais" ? », *Cahiers de la métropole bordelaise*, 2019, vol. 15, pp. 42-45 ; Thomas AGUILERA, Francesca ARTIOLI et Claire COLOMB, « Les villes contre Airbnb ? Locations meublées de courte durée, plateformes numériques et gouvernance urbaine », in Patrick LE GALES et Antoine COURMONT (dir.), *Gouverner la ville numérique*, Paris, Presses Universitaires de France - Vie des idées, 2019, pp. 27-45.

coopération ou de lobbying auprès des Etats et des instances communautaires. Car le discours politique se traduit rarement à ce jour dans des initiatives et des projets sur le terrain. D'autre part, les fragiles tentatives de Barcelone se trouvent désormais bien seules sur les scènes municipales méditerranéennes. C'est ce que regrette amèrement le secrétaire général de Medcités :

« Il y a une certaine hypocrisie. On dit beaucoup que la méditerranée est une priorité, avec la Syrie, les réfugiés, la démocratie. Mais au niveau institutionnel, au niveau des réseaux de villes, il n'y a pas une implication politique forte dans la région. Il n'y a pas un groupe de maires méditerranéens, du Nord comme du Sud, qui travaille sur la paix, sur la situation globale de la région. Et quand je dis du Nord, ce n'est pas que les rives méditerranéennes. Pourquoi une maire comme Anne Hidalgo ne vient pas en Méditerranée et s'implique à côté dans le C40? Ça ne serait pas le rôle de Medcités, mais Medcités pourrait participer, animer des choses. Mais nous n'avons pas la force politique pour faire ça. Mais si un jour la maire de Barcelone dit qu'elle veut un processus de paix en méditerranée, qu'elle veut que Medcités soit un outil, ce serait bien, mais je veux travailler avec Christian Estrosi [le maire de Nice], avec la maire de Rome, le maire de Naples, d'Athènes, de Salonique, de Tétouan. [...] Il y pas mal d'outils faire émerger des choses du côté politique, du côté local, car le niveau Etat ne fonctionne pas. Mais on ne le fait pas. Ce que je voudrais c'est qu'il y ait quelques élus méditerranéens qui veuillent se positionner avec l'Union européenne ou aux Nations unies. »¹⁷³

Les élus méditerranéens semblent en effet occuper une place désormais marginale sur la scène mondiale, qui se reflète par exemple dans leur faible engagement dans Habitat III, la troisième conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable (Quito, 17-20 octobre 2016). Une Assemblée mondiale des gouvernements locaux et régionaux se tient à cette occasion. Parmi les quarante-six élus locaux qui se succèdent à la tribune, on compte seulement trois maires méditerranéens : Ada Colau (Barcelone), Mohamed Sadiki (Rabat) et Kadir Topbaş (Istanbul). Le seul « side-event » consacré à la Méditerranée est organisé le 18 octobre par l'UpM, et consacré à un bilan du dispositif UPFI, avec des interventions notamment de l'AFD, de la BEI et de représentants ministériels.

L'action internationale n'est que rarement, rappelons-le, une priorité majeure des élus locaux. La pandémie de covid-19, ses impacts sanitaires et sociaux, les confinements et interdictions de voyager qu'elle a entraîné, n'ont fait qu'aggraver le phénomène, renvoyant dans un futur incertain les espoirs de relance de la coopération intermunicipale en Méditerranée.

¹⁷³ Entretien avec Xavier Tiana, Barcelone, 24/04/2017.

Conclusion

Au tournant des années 2010, la Méditerranée des villes se resserre autour des Etats – français en particulier – et des grands bailleurs de développement. L'impulsion qu'ils donnent, aussi brève soit-elle, est réelle : la ville devient un thème important des nouvelles relations régionales. Leur entrée s'accompagne d'un nouvel objet : le mégaprojet. Développées selon des logiques centralisées et autoritaires, ces vastes opérations contrastent avec les initiatives promues jusqu'à présent dans la Méditerranée des villes par les mouvements municipaux et les institutions de développement, en particulier la planification stratégique. La pénétration des Etats s'accompagne d'autre part de la création d'institutions pérennes (UpM, CMI, Avitem) qui ouvrent autant de nouvelles opportunités de création et diffusion de savoirs sur le gouvernement des villes. Paradoxalement, la Méditerranée et ses villes n'ont peut-être jamais été autant scrutées que pendant ces dix dernières années. Néanmoins ce nouveau paysage d'agences techniques se révèle fragmenté, développant parfois même des approches concurrentes, et ne se fédère pas autour d'un nouveau projet politique qui prendrait les villes comme point de départ d'une ambition commune de transformation de la région. La fin du projet euro-méditerranéen emporte en grande partie avec elle les espoirs de démocratisation de la Méditerranée par ses villes. Celle-ci se retrouve délaissée par les acteurs politiques : les Etats et les institutions internationales comme les autorités politiques locales détournent rapidement leurs regards d'un projet d'intégration et de modernisation politique régionale. Ils se resserrent autour de collections d'interventions techniques bilatérales dans une Méditerranée post « printemps arabes » plus fragmentée que jamais, entre guerres civiles, crises migratoires et retours autoritaires.

D'un espace de projet politique démocratique, certes fragile, la Méditerranée des villes est redevenue une aire géographique divisée dans laquelle les Etats européens et les organisations internationales jouent le premier rôle selon des logiques de développement « Nord-Sud » traditionnelles, au travers d'agendas qui intègrent difficilement les enjeux urbains. Ce mouvement, qui jusque dans les années 2000 entendait démocratiser dans un même mouvement les politiques urbaines et les politiques de développement, s'inscrit désormais dans un schéma plus classique qui maintient les premières comme enjeu en même temps qu'il passe sous silence la réforme des secondes. Néanmoins, la région dispose désormais d'institutions – agences techniques et réseaux – qui depuis plus de dix ans produisent et capitalisent en continu des savoirs sur les villes constituant ainsi un corpus et un relais qui pourraient, le cas échéant, nourrir un éventuel nouveau projet de transformation de la Méditerranée par ses villes. Soulignons que cette capacité d'analyse avait

précisément fait défaut lors des lancements du processus de Barcelone et de l'Union pour la Méditerranée.

Chapitre 7. La reconfiguration de la coopération technique à la lumière du « modèle tunisien »

Les Etats comme les élus locaux se détournent du projet politique de transformer et démocratiser la région par ses villes, et le confient à des techniciens et experts internationaux. Que devient dès lors la Méditerranée des villes délaissée par la politique ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'enjeu de démocratisation refait surface avec une vigueur inédite dans le sillage des « printemps arabes » qui bouleversent la région dès la fin 2010. Certains Etats, à l'image de la Tunisie ou de l'Egypte, s'engagent dans des transitions démocratiques. La *politics* est de retour : pour nombre d'observateurs internationaux, les sociétés seraient en train de se « réveiller » d'une soi-disant apathie politique généralisée¹, prêtes à faire enfin vaciller l'inébranlable « exception autoritaire »². La notion même de « printemps arabes »³, dont s'empare rapidement la presse internationale, suggère bien la vague d'espoir, teintée de lyrisme, qui traverse alors la communauté internationale⁴. Le politique dans les mondes arabes ne semble plus condamné à végéter entre autoritarisme et clientélisme. Les tentatives de démocratisation ne sont plus confinées « en dessous du seuil où l'autoritarisme s'effondre »⁵ : elles affleurent. Pour les acteurs internationaux, l'espace des réformes semble s'élargir brusquement. Les révoltes et leurs conséquences font resurgir la problématique de l'Etat arabe – longtemps jugé irréformable – sur le devant de la scène. Celui-ci ne doit désormais plus être contourné ou démocratisé « par la bande » : il peut, et même doit, être transformé en profondeur.

Comment les circulations méditerranéennes de savoirs sur le « bon » gouvernement des villes se reconfigurent-elles face à cette nouvelle donne ? Peut-on observer, dans les bouleversements des pays arabes, les ferments d'un renouveau du projet de démocratisation de la Méditerranée par ses villes ? C'est sur cette réflexion que nous refermerons cette thèse. L'analyse scientifique des soulèvements arabes et de leurs impacts politiques, dominée jusqu'à présent par la science politique et les relations internationales, a concerné avant tout des problématiques nationales et étatiques (élections, réformes constitutionnelles, structuration de partis politiques (en particulier islamistes)

¹ Assia BOUTALEB, Marie VANNETZEL et Amin ALLAL (dir.), *Introduction aux mondes arabes en (r)évolution*, *op. cit.*

² Michel CAMAU, « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *op. cit.*

³ Le terme est utilisé en référence notamment, au « printemps de Prague » de 1968, au mai 68 français et, plus lointain, au « printemps des peuples » européen de 1848.

⁴ Marc LAVERGNE, « Printemps arabes, révolutions... : des concepts inadéquats ? », *Revue internationale et stratégique*, 2021, vol. 1, n° 121, pp. 79-86.

⁵ Steven HEYDEMANN, « La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe », *Critique Internationale*, 2002, vol. 4, n° 17, p. 58.

et de mouvements sociaux...)⁶. Les « printemps arabes » seraient ainsi d'abord et avant tout une affaire d'Etats, dont il faudrait interroger les restructurations face aux mobilisations populaires. Néanmoins, certains géographes et politistes ont bien souligné l'importance de leurs dimensions urbaines et territoriales. Les cités sont le lieu des révoltes mais font aussi partie, parfois, des revendications d'un nouveau droit à la ville (déjà vivaces avant 2011, bien que moins visibles⁷). En matière d'impact sur les politiques locales et les pratiques urbanistiques, bien qu'il soit encore tôt pour tirer un bilan significatif, des chercheurs ont mis en évidence dans certains pays un profond renouveau de la planification urbaine notamment dans le traitement des quartiers précaires (d'où sont parties certaines contestations) et des espaces publics, et ce en parallèle d'un engouement des autorités toujours aussi prononcé pour les mégaprojets⁸. D'autre part, la décentralisation a fait l'objet d'un intérêt renouvelé de politistes et de sociologues. Elle apparaît comme une clef de voûte de la réforme de régimes autoritaires dont le centralisme constituait l'une des colonnes vertébrales. Soutenus par les institutions internationales, les gouvernements s'en emparent, avec plus ou moins d'allant et de sincérité, parfois en l'instrumentalisant, comme une forme de « réponse » aux aspirations sociales réclamant une gouvernance plus participative et une meilleure efficacité des services publics⁹. Dans les recherches, la place de l'Etat, les relations central/local, apparaissent

⁶ Myriam CATUSSE, Aude SIGNOLES et François SIINO, « Révolutions arabes : un événement pour les sciences sociales ? », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 2015, vol. 138, pp. 13-26 ; Choukri HMED et Laurent JEANPIERRE, « Révolutions et crises politiques au Maghreb et au Machrek », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2016, vol. 1, n° 211-212, pp. 4-23. Les révoltes arabes marquent notamment le retour des analyses en termes de changement politique, et plus précisément de changement de régime. La science politique, qui longtemps avait cherché à expliquer la persistance de l'autoritarisme arabe, se penche désormais sur les raisons qui conduisent certains pays à emprunter la voie démocratique et d'autres non. Voir par exemple Frédéric VOLPI, *Revolution and Authoritarianism in North Africa*, Londres, Hurst, 2017 ; Michel CAMAU et Frédéric VAIREL (dir.), *Soulèvements et recompositions politiques dans le monde arabe*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2014 ; Frédéric VOLPI, « Explaining (and re-explaining) political change in the Middle East during the Arab Spring: trajectories of democratization and of authoritarianism in the Maghreb », *Democratization*, 2013, vol. 20, n° 6, pp. 969-990.

⁷ Asef BAYAT, *Life as politics. How Ordinary People Change the Middle East*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010 ; Agnès DEBOULET et Isabelle BERRY-CHIKHAOUI (dir.), *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, Paris, Karthala, 2003.

⁸ Parmi la riche littérature sur le sujet, nous renvoyons en particulier à Roman STADNICKI (dir.), *Villes arabes, cités rebelles*, Paris, Editions du Cygne, 2015 ; Karine BENNAFLA (dir.), *Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient*, Paris, Karthala, 2015 ; Roman STADNICKI, Leïla VIGNAL et Pierre-Arnaud BARTHEL, « Assessing urban development after the « arab spring »: illusions and evidence of change », *Built Environment*, 2014, vol. 40, n° 1, pp. 4-13 ; Pierre-Arnaud BARTHEL et Leïla VIGNAL, « Arab Mediterranean Megaprojects after the « Spring »: Business as Usual or a New Beginning? », *Built Environment*, 2014, vol. 40, n° 1, pp. 52-71 ; Raffael BEIER, « Towards a new perspective on the role of the city in social movements. Urban policy after the « Arab Spring » », *City*, 2018, vol. 22, n° 2, pp. 220-235 ; Pierre-Arnaud BARTHEL et Sylvie JAGLIN (dir.), *Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine*, Agence Française de Développement, 2013 ; Gülçin ERDI, Bénédicte FLORIN et Roman STADNICKI, « Marges : espaces contestés et contestations dans l'espace », in Nora SEMMOUD et Pierre SIGNOLES (dir.), *Exister et résister dans les marges urbaines. Villes du bassin méditerranéen*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2020, pp. 177-232 *Ibid.*

⁹ Thomas DEMMELHUBER et Roland STURM (dir.), *Decentralization in the Middle East and North Africa. Informal Politics, Subnational Governance, and the Periphery*, Baden-Baden, Nomos, 2021 ; Annabelle HOUDRET et Astrid HARNISCH, « Decentralisation in Morocco: a solution to the 'Arab Spring'? », *The Journal of North African Studies*, 2019, vol. 24, n° 6, pp. 935-960 ; Erik VOLLMANN, Miriam BOHN, Roland STURM et Thomas

ambiguës. La notion de « décentralisation » peut renvoyer à ces chantiers nationaux de réforme de l'Etat, de renforcement des libertés et des identités territoriales, mais également à un ensemble de pratiques et d'initiatives locales qui traduisent une transformation des scènes locales, notamment municipales, en arènes politiques actives, espaces de revendication, de politisation et d'action publique¹⁰.

Les municipalités, longtemps marginalisées par la sphère étatique autoritaire, surgissent désormais comme des lieux d'expression et d'analyse du politique. Le rôle des acteurs internationaux et de leur accompagnement de la décentralisation a longtemps été abordé comme une boîte noire, sous l'angle des effets des « injonctions » et des « modèles » importés¹¹. Des recherches récentes, encore peu nombreuses, ont proposé d'ouvrir cette boîte et de questionner la diversité et les modalités des interventions internationales. Dans ses travaux sur la Tunisie, Lana Salman montre ainsi comment la conception de la décentralisation de la Banque mondiale, qui promeut la concentration des richesses et des activités dans les métropoles et les régions dynamiques¹², s'oppose parfois frontalement aux revendications de justice sociale et territoriale de certains pans de la société civile¹³. Sylvia Bergh propose quant à elle, en comparant la Banque mondiale et la GIZ¹⁴, de montrer en quoi les agents de ces institutions prennent en compte les dimensions politiques des chantiers nationaux de décentralisation, et notamment le risque de voir leurs interventions conforter des formes d'autoritarisme¹⁵.

Nous nous appuyons sur ces réflexions concernant les dimensions internationales de la « décentralisation » et du « retour du municipal » post révoltes arabes. Nous n'entrerons en revanche pas dans l'analyse par le prisme des réformes de décentralisation mais par celui des circulations de savoirs sur le gouvernement des villes en Méditerranée et de leurs évolutions face à

DEMMEHUBER, « Decentralisation as authoritarian upgrading? Evidence from Jordan and Morocco », *The Journal of North African Studies*, 2020.

¹⁰ Voir entre autres Jean-Philippe BRAS et Aude SIGNOLES (dir.), « États et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16 ; Lana SALMAN et Bernadette BAIRD-ZARS, « From the Fragments Up: Municipal Margins of Maneuver in Syria and Tunisia », *Middle East Law and Governance*, 2019, vol. 11, pp. 244-282 ; Saïd BELGUIDOUM, Raffaele CATTEDRA et Aziz IRAKI (dir.), « Villes et urbanités au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2015, n° 12 ; Mona HARB et Sami ATALLAH (dir.), *Local Government and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, The Lebanese Center for Policy Studies., Beyrouth, Open Society Foundations, 2015.

¹¹ Jean-Philippe BRAS et Aude SIGNOLES, « Introduction du dossier : États et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16, pp. 9-25.

¹² Sur cette nouvelle doctrine de la Banque mondiale, conceptualisée en particulier dans son rapport sur le développement dans le monde 2009, voir Joëlle SALOMON CAVIN, « Eloge de la concentration urbaine. Plaidoyer de la Banque mondiale en faveur de la grande ville », *Cybergeo: European Journal of Geography [En ligne]*, 2009, URL complète en biblio.

¹³ Lana SALMAN, « What we talk about when we talk about decentralization? Insights from post-revolution Tunisia », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16, pp. 91-108.

¹⁴ *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, agence de coopération allemande pour le développement.

¹⁵ Sylvia I. BERGH, « Thinking and Working Politically? The Role of External Actors in Decentralization Reforms in Morocco and Tunisia », in Thomas DEMMEHUBER et Roland STURM (dir.), *Decentralization in the Middle East and North Africa. Informal Politics, Subnational Governance, and the Periphery*, Baden-Baden, Nomos, 2021.

la nouvelle donne suscitée par les « printemps arabes ». Il s'agit en particulier de saisir la place spécifique de l'Etat arabe, qui se voit hissé au cœur de l'attention internationale. Nous mobilisons à nouveau le cadre des *urban policy mobilities*. Nous abordons ces questions en suivant l'émergence et les trajectoires d'un « modèle » d'élaboration « démocratique » de politiques urbaines : la ville de Sfax (Tunisie) et sa stratégie de développement. Conçue dans les années 2000, la stratégie de développement du Grand Sfax (SDGS), va émerger dans la Méditerranée des villes, dès la fin de la décennie, comme un « modèle » de « bon » gouvernement local dans un contexte autoritaire et centralisé. Après 2011, elle est promue comme une source d'inspiration possible dans la région post « printemps arabes ». Nombre d'acteurs internationaux la considèrent alors parmi les stratégies de villes les plus abouties de la région. Nous nous intéressons à la production du « modèle », à son contenu, mais aussi et surtout aux espaces transnationaux dans lesquels il circule, aux différents acteurs qui le promeuvent et lui confèrent son statut de référence, de « bonne pratique »¹⁶. Ce cas d'étude est particulièrement digne d'attention parce qu'il se situe en Tunisie, un pays qui, dans les années 2010, fait lui-même figure de « modèle » d'expérience démocratique dans les mondes arabes (encadré 7.1). En suivant les circulations du « modèle » Sfax et ses réappropriations dans le contexte des « printemps arabes », nous proposons ainsi de saisir dans quelle mesure la Méditerranée des villes, fragmentée, délaissée par les acteurs politiques, tente de penser la place des villes et des municipalités face au « retour du politique » suscité par les soulèvements et en particulier par les transitions démocratiques auxquels ils donnent lieu. Autrement dit, ce « modèle », sa production, ses diverses réappropriations et diffusions, nous servent d'indicateur pour analyser la reconfiguration des circulations de savoirs sur le « bon » gouvernement des villes dans le contexte des « printemps arabes ».

Encadré 7.1. Un « modèle tunisien » ?

La Tunisie, seul pays à engager durablement ses structures politiques et institutionnelles dans une transition démocratique, attire une attention internationale toute particulière, alimentant la thèse déjà vivace d'une « exception » régionale¹⁷. Ce petit pays d'à peine douze millions d'habitants

¹⁶ Nous avons déjà évoqué la question des « modèles » de politiques urbaines dans notre introduction générale. Sans y revenir, rappelons tout de même la définition qu'en proposent Jamie Peck et Nik Theodore : « Models [...] do not simply designate place-specific processes of innovation or sites of creative invention, as the diffusionist paradigm might have it; they connote networks of policymaking sites, linked by overlapping ideological orientations, shared aspirations, and at least partly congruent political projects ». Le « modèle » renvoie à un contenu de politique publique autant qu'aux réseaux qui lui donnent forme et le mettent en mouvement, aux projets politiques qui les animent aux échelles locales et internationales. Voir Jamie PECK et Nik THEODORE, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », *Geoforum*, 2010, vol. 41, p. 171.

¹⁷ Pour une critique de « l'exception tunisienne », voir Michel CAMAU, *L'exception tunisienne. Variations sur un mythe*, Paris-Tunis, Karthala-IRMC, 2018 ; Amin ALLAL et Vincent GEISSER, « Introduction : Good bye Ben Ali! », in Amin ALLAL et Vincent GEISSER (dir.), *Tunisie. Une démocratisation au-dessus de tout soupçon?*, Paris, CNRS Editions, 2018 ; Choukri

semblait caractérisé, depuis l'indépendance, par un « syndrome autoritaire » immuable¹⁸. C'est pourtant d'ici que partent, en décembre 2010, les vagues de soulèvements qui se déverseront dans la quasi-totalité des pays arabes.

Les espoirs fleurissent, en Europe essentiellement, d'y accompagner l'émergence d'un « modèle » de démocratie dans la région. Suite au renversement militaire du président égyptien Mohamed Morsi, en juillet 2013, elle s'impose comme le seul pays engagé sur les voies de la démocratie. Le Quartet du dialogue national¹⁹ reçoit en 2015 le prix Nobel de la Paix pour son rôle dans une transition alors menacée par une profonde crise politique, aggravée par les assassinats de deux figures de la gauche (Chokri Belaïd et Mohamed Brahimi) et par les attentats terroristes de Sousse et du Bardo. Le scrutin présidentiel de 2019 constitue quant à lui « une étape supplémentaire dans la construction de la démocratie tunisienne, qui se confirme comme un modèle dans la région » selon le vice-président du parlement européen, également chef d'une mission d'observation des élections²⁰.

Deux ans plus tard, en juillet 2021, en pleine crise politique et économique et face à une épidémie de covid-19 incontrôlée, le président Kaïs Saïed suspend le parlement et s'octroie le pouvoir exécutif. Un journaliste du *Monde* s'en inquiète en ces termes : « La Tunisie, pionnière des « printemps arabes » est stratégique en raison de son chantier, de son rôle de modèle, d'exemple. Aussi, cette affaire-là n'est-elle que très partiellement tunisienne. [...] Si le « printemps » déraile dans son berceau même, alors comment maintenir intact l'espoir d'une démocratie ailleurs dans l'aire arabo-musulmane, où les pouvoirs autoritaires ne cessent de reprendre la main après la grande peur de 2011 ? »²¹. Les espoirs internationaux s'accroissent à mesure que les autres pays arabes s'enfoncent dans la violence ou dans des retours autoritaires. Le secrétaire général de Medcités s'en fait l'écho en soulignant que « si en Tunisie on se plante, ce sera terrible »²².

Le cas de Sfax est également intéressant parce qu'il est présenté comme un « modèle » dans la littérature scientifique, principalement sous la plume de chercheurs tunisiens. En 2013, les géographes Eric Verdeil, Taoufik Megdiche et Ali Bennis – ces deux derniers, universitaires sfaxiens, ayant participé à la SDGS – cosignent un article intitulé « Sfax, laboratoire du développement urbain durable en Tunisie ? »²³. Ils y suggèrent que, contrairement au schéma communément admis d'un développement urbain durable impulsé par des institutions internationales et instrumentalisé par les Etats autoritaires²⁴, le cas de Sfax soulignerait la capacité des acteurs locaux (municipalités, universitaires, experts et associations) à s'organiser autour de

HMED, « Au-delà de l'exception tunisienne : les failles et les risques du processus révolutionnaire », *Pouvoirs*, 2016, vol. 156, pp. 137-147.

¹⁸ Michel CAMAU et Vincent GEISSER, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

¹⁹ Le Quartet est composé de l'Union générale tunisienne du travail, de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, de l'Ordre national des avocats et de la Ligue tunisienne des droits de l'Homme.

²⁰ Cité dans « Présidentielle : l'UE salue le « modèle » démocratique tunisien », *Africanews.fr*, 17 septembre 2019, URL complète en biblio.

²¹ Frédéric BOBIN, « La Tunisie, berceau des « printemps arabes », cède aux sirènes de l'homme fort », *Le Monde*, 27 juillet 2021.

²² Entretien avec Xavier Tiana, Barcelone, 24/04/2017.

²³ Ali BENNASR, Taoufik MEGDICHE et Éric VERDEIL, « Sfax, laboratoire du développement urbain durable en Tunisie ? », *Environnement Urbain/Urban Environment*, 2013, vol. 7, pp. a83-a98.

²⁴ Cette thèse est défendue en particulier dans Pierre-Arnaud BARTHEL et Lamia ZAKI (dir.), *Expérimenter la « ville durable » au Sud de la Méditerranée: dialogue entre chercheurs et praticiens*, op. cit.

« processus de revendication, d'apprentissage et finalement de co-construction de l'action publique », et ce sans impulsion étatique²⁵. Le politiste Hatem Kahloun dresse quant à lui un bilan amer des agendas 21 (dont la SDGS est en grande partie inspirée) en Tunisie : ceux-ci, promus par le gouvernement Ben Ali et les institutions internationales comme une vitrine du « renouveau » de l'action publique tunisienne, n'auraient conduit à aucun changement profond, ni dans la variété des acteurs impliqués ni dans le contenu des politiques urbaines²⁶. Il nuance néanmoins son propos en affirmant que ce constat « ne devrait pas nous faire sous-estimer les expériences réussies dans les grandes villes, par exemple celle de la commune de Sfax. Cette ville de plus de 265 000 habitants constitue un exemple illustratif du rôle des associations, notamment l'association de la protection de la nature et de l'environnement (APNES), dans la mise en place d'un nouveau mécanisme de participation active de la population et d'un consensus sur un programme d'action à long terme »²⁷. Dans sa thèse de géographie et d'aménagement consacrée aux stratégies de villes en Tunisie, Belgith Derouiche souligne lui aussi le rôle pionnier de l'expérience sfaxienne dans la diffusion de ces démarches à travers le pays²⁸. Si selon lui, la planification stratégique présente à ce jour peu d'impacts en termes de transformations urbaines et institutionnelles, il souligne sa capacité, en engageant des relations directes entre organisations internationales et municipalités, à donner à ces dernières une voix nouvelle dans les politiques urbaines.

Ces différents travaux se concentrent néanmoins sur les dimensions locales du processus de fabrication de la SDGS. Ils interrogent les conditions de participation des différents acteurs locaux et analysent les « réussites » de la démarche en terme de renouveau de la fabrique des politiques urbaines, interprétées notamment en termes de capacité à fédérer différents acteurs autour d'une nouvelle vision de la ville et leur propension à structurer un plaidoyer auprès de l'Etat central. Les multiples interventions internationales sont évoquées mais rarement problématisées. Les enjeux des acteurs internationaux, leurs manières de formuler les problèmes et de faire circuler les expériences n'y sont pas développés. Notre enquête se situe précisément sur ce point, autour de la question suivante : est-ce que de nouveaux « modèles » urbains de démocratisation peuvent émerger et ouvrir avec eux de nouveaux espaces de circulations en Méditerranée, envisageant ainsi, par les villes, de rebâtir un projet régional de « modernisation » politique ?

²⁵ Ali BENNASR, Taoufik MEGDICHE et Éric VERDEIL, « Sfax, laboratoire du développement urbain durable en Tunisie? », *op. cit.*, p. 84.

²⁶ Hatem KAHLOUN, « L'agenda 21 local en Tunisie : des tentatives de démocratisation de la planification du développement durable », *op. cit.*

²⁷ *Ibid.*, pp. 66-67.

²⁸ Belgith DEROUICHE, *Les stratégies de développement de villes en Tunisie : entre continuités et ruptures des modes de faire l'urbain. Une analyse comparée de quatre stratégies d'avant et d'après « le printemps tunisien »*, *op. cit.*

Des recherches ont déjà bien souligné l'importance d'inscrire l'analyse des soulèvements arabes et de leurs conséquences dans le temps long pour saisir, au-delà du cycle contestation/réponse/normalisation, le processus de fissuration des régimes autoritaires²⁹. Nous pensons qu'il en va de même dans l'analyse des interventions internationales, dont il faut interroger les continuités et discontinuités. Pour saisir la teneur du « modèle » Sfax et sa réappropriation dans le contexte des « printemps arabes », nous proposons donc dans un premier temps retracer sa genèse, les conditions de son élaboration, avant la révolution de 2011, entre acteurs locaux sfaxiens et acteurs de la coopération méditerranéenne. Nous étudions ensuite la manière dont, au sein de la Méditerranée des villes, les « printemps arabes » font l'objet d'une analyse et de tentatives de prise en compte, avant de questionner plus concrètement les trajectoires du « modèle » Sfax après 2011.

Ce chapitre étaye l'hypothèse d'une épreuve de l'Etat, qui contribue à affaiblir la Méditerranée des villes. Il ne s'agit pas ici du (bref) retour de l'Etat dans les arènes de la coopération méditerranéenne, décrit dans notre chapitre précédent, mais de son émergence comme cadre principal et horizon des circulations, au détriment d'un projet d'affirmation des villes à l'échelle régionale. L'observation des pérégrinations du « modèle » Sfax nous conduit à constater la fermeture progressive des sentiers méditerranéens de circulations sur le gouvernement des villes, qui convergent désormais vers la réforme de l'Etat tunisien, principal espoir démocratique d'une région en proie aux guerres civiles et aux retours autoritaires.

1. La stratégie de développement du Grand Sfax : « modèle » d'une alternative méditerranéenne à l'ombre de l'Etat

La municipalité de Sfax élabore entre 2002 et 2010 un processus de planification stratégique, la « Stratégie de développement du Grand Sfax ». Bénéficiant dès l'origine de divers appuis internationaux, elle ouvre aux acteurs locaux – municipalité, université, société civile... – un nouvel espace de formulation d'un projet de transformation de la ville qui associe une volonté de récupérer un littoral pollué à une critique plus générale de l'Etat central tunisien, de son autoritarisme et de ses politiques inadéquates de planification urbaine. Cette démarche attire tout particulièrement l'attention des réseaux de coopération méditerranéenne qui vont lui apporter un soutien via des financements, des experts et des supports méthodologiques. Au-delà de cette dimension matérielle, les réseaux méditerranéens s'emploient à ériger l'expérience sfaxienne en « modèle » régional. En explorant son processus de fabrication, cette première section est consacrée à la production de ce

²⁹ Vincent GEISSER (dir.), « Dossier de recherche. Printemps arabe : une « révolution » pour les sciences sociales ? », *L'Année du Maghreb*, 2012, n° 8.

« modèle » qui, à la fin des années 2000, apparaît emblématique du projet de démocratisation de la Méditerranée par ses villes. Construit à l'ombre des Etats, par des acteurs locaux sfaxiens et des réseaux transnationaux, il entend démontrer la capacité de la Méditerranée des villes à accompagner l'émergence d'un nouveau projet politique local qui associe reconquête du littoral et critique de l'Etat central. Nous montrons ainsi qu'il constitue un « modèle » de fabrique alternative des politiques urbaines, fondé sur la participation des acteurs dans un contexte autoritaire et centralisé. « Modèle » d'alternative également en matière de renouveau des politiques de coopération dominantes qui restent très largement centrées sur l'Etat comme interlocuteur unique et comme cadre d'intervention. Son statut de « modèle » demeure néanmoins circonscrit aux cercles restreints de la coopération méditerranéenne. Il reste marginal à l'échelle nationale, ainsi que parmi les grands bailleurs comme la Banque mondiale.

Encadré 7.2. Présentation de la ville de Sfax

« Avec un demi-million d'habitants et 22 000 hectares de superficie urbanisée, Sfax continue de représenter le deuxième centre urbain du pays. Tirillée entre une capitale qui a toujours refusé de léguer une partie de ses pouvoirs, sous l'effet d'un système politique trop centralisateur, et des villes de rang inférieur qui lui disputent les zones d'influence et les fonctions, Sfax a toujours représenté un cas spécifique en Tunisie »³⁰. C'est en ces termes qu'Ali Bennisr, professeur de géographie à l'université de Sfax, introduit en 2006 son mémoire d'habilitation à diriger des recherches. Nous reviendrons sur cette critique de la centralisation, essentielle pour comprendre la stratégie de développement du Grand Sfax. Nous nous contentons ici de présenter la ville à grands traits, pour préciser le contexte urbain dans lequel va se développer cette stratégie.

Sfax est donc historiquement présentée comme la deuxième ville de Tunisie, avec une population communale d'un peu plus de 200.000 habitants au début des années 2000, en légère augmentation chaque année. Son agglomération, qui rassemble sept communes limitrophes³¹, compte près de 530.000 habitants. Elle s'étale sur plus de 220 km², soit autant que l'agglomération tunisoise qui compte pourtant cinq fois plus d'habitants. L'évolution urbaine de la ville se fait très largement de manière spontanée depuis les années 1960, et ce malgré différentes tentatives de planification publique. Il s'agit principalement de schémas directeurs rarement mis en œuvre, faute de capacités techniques, politiques et institutionnelles de l'acteur public. Le foncier de la ville est essentiellement privé, incitant les aménageurs à établir les équipements là où les terrains sont disponibles plutôt qu'aux emplacements désignés dans les documents d'urbanisme³².

³⁰ Ali BENNASR, *Sfax : de la ville régionale au projet métropolitain*, Université de Sfax, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 2006, p. 8.

³¹ Sfax, Thyna, El Ain, Gremda, Chihia, Sakiet Ezzit, Sakiet Eddaier.

³² Mohammed FAKHFAKH, « Les difficultés de la planification urbaine : le cas de Sfax », in Françoise METRAL et Georges MUTIN (dir.), *Politiques urbaines dans le monde arabe*, Maison de l'Orient Méditerranéen, 1984 ; Habib DLALA, « L'aménagement du grand Sfax : enjeux, jeu des acteurs et projet de ville », *Cahiers de la Méditerranée*, 1995, vol. 1, n° 51, pp. 113-143 ; Ali BENNASR, *Sfax : de la ville régionale au projet métropolitain*, op. cit.

Le poids économique de la ville reste néanmoins important, Sfax apparaissant comme une ville portuaire dynamique sur la scène nationale. Elle produit 40% de la production nationale d'huile d'olive, un tiers des amandes et un quart de la pêche. L'industrie manufacturière y est également très développée, notamment dans les secteurs de la quincaillerie, des chaussures et de l'ameublement. Cette économie est d'abord le fait de petites entreprises familiales, ce qui permet à Ali Bennis d'affirmer que « Contrairement aux autres centres industriels du pays, dont la création et l'impulsion ont été initiées par les pouvoirs publics, l'industrie sfaxienne fut l'œuvre du capital local »³³. Ce n'est en revanche pas le cas de l'industrie lourde, spécialisée dans la transformation du phosphate, installée sur le littoral par le gouvernement central, sur laquelle nous reviendrons plus en détail.



Figure 1. Vue satellite de l'agglomération de Sfax. Sur la côte nord, en clair, s'étend la zone du projet Taparura (420 ha en partie récupérés sur la mer). Le grand cercle correspond au dépôt de phosphogypse déversé par l'ancienne usine de phosphate NPK, en cours de reconversion en parc urbain. Au sud, les étendues de couleur rosée correspondent aux salines. Entre deux, on trouve le centre-ville (la médina et Bab Bhar, ou « quartier européen ») et le port. La ville et les communes périphériques s'étalent ensuite le long des radiales. L'usine SLAPE se situe en bas de la carte, à proximité des salines.

©NASA, 2015 / Wikimedia Commons.

³³ Ali BENNASR, *Sfax : de la ville régionale au projet métropolitain*, op. cit., p. 37.

1.1. L'émergence des stratégies de villes en Tunisie

Belgith Derouiche a déjà décrit dans sa thèse l'émergence de la planification urbaine stratégique en Tunisie. Nous nous appuyons ici sur ses travaux en accordant cependant une attention plus spécifique au rôle des acteurs internationaux, et en particulier méditerranéens. La planification urbaine stratégique fait son entrée dans le pays à la fin des années 1990, à Tunis. Elle y est introduite par le Programme de Gestion Urbaine, un programme de recherche et expérimentation soutenu par le CNUEH, la Banque mondiale et quelques bailleurs bilatéraux, qui, bien que modeste et marginal dans le paysage du développement, constitue à l'époque l'un des principaux lieux de réforme de la coopération urbaine et de ses savoirs³⁴. Après avoir réalisé quelques consultations de villes dans le pays, le PGU sélectionne la capitale tunisienne pour faire partie de la première vague d'expérimentations de stratégies de villes qu'il entend financer³⁵. Car dans la coopération internationale, la Tunisie fait à l'époque figure de « bon élève », capable malgré son régime autoritaire d'entreprendre, au moins de façade, des projets qui semblent répondre aux attentes internationales en matière de « bonne gouvernance »³⁶. Elle apparaît comme un terrain propice pour expérimenter les nouvelles politiques urbaines que le PGU entend promouvoir. Un ancien agent d'ONU-Habitat, actif dans le PGU, se souvient en effet :

« On savait quels pays étaient plus ou moins favorables à la gouvernance urbaine et à la décentralisation. Et certains maires étaient plus dynamiques que d'autres. En général aux Nations unies on essaie de travailler avec les partenaires les plus dynamiques, ceux qui ont vraiment envie de faire quelque chose. La sélection se fait sur les énergies locales. [...] La Tunisie a toujours un peu été un pays d'avant-garde en la matière, même à l'époque de Ben Ali, c'était toujours un bon élève. C'était certes très centralisé mais toujours avec des initiatives à droite et à gauche. [...] En Tunisie il y avait des ONG très actives, des mouvements sociaux, des syndicats, une société civile plus avancée et progressiste, un droit des femmes avancé. La Tunisie semblait donc avoir un potentiel. »³⁷

Le projet est élaboré à la fin des années 1990 pendant le majorat d'Ali Bouleymen, dont nous avons déjà souligné la grande insertion dans les scènes internationales et transmunicipales (chapitre 3). Il est mis en œuvre à partir de 2000 par son successeur Abbès Mohsen sous le nom de Stratégie de Développement de la Ville de Tunis (SDVT). Le processus politique est piloté par un triumvirat composé de la municipalité, de la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT, présidée

³⁴ Sur le PGU, nous renvoyons aux chapitres 2 et 5 de cette thèse.

³⁵ Aux côtés de Bamako (Mali), Cuenca (Equateur), Colombo (Sri Lanka), Johannesburg (Afrique du Sud), Santo Andre (Brésil) et Shenyang (Chine).

³⁶ Béatrice HIBOU, *Les marges de manœuvre d'un « bon élève » économique : la Tunisie de Ben Ali*, Centre d'études et de recherches internationales, Les études du CERI, n° 29, 1999 ; Béatrice HIBOU, « Le réformisme, grand récit politique de la Tunisie contemporaine », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2009, vol. 5, n° 56-4 bis, pp. 14-39.

³⁷ Entretien avec Daniel Biau, Paris-Nairobi, 26/04/2018.

par le maire de Tunis) et de la section régionale du PGU pour les « pays arabes ». Il s'articule autour de six commissions thématiques³⁸ qui regroupent en tout une trentaine de participants : élus et techniciens municipaux, experts internationaux, représentants de l'Association Tunisienne des Urbanistes (ATU), de l'Association de Sauvegarde de la Médina... Au niveau technique, la démarche est coordonnée par l'urbaniste tunisienne Henda Gafsi. Après dix années passées en qualité de chargée d'études au District de Tunis, cette experte formée en France et aux Etats-Unis rejoint en 1990 le cabinet du ministre du Plan et du Développement régional sur des questions de planification urbaine. Elle est en parallèle nommée coordinatrice du PGU en Tunisie en 1994, et ce jusqu'en 2004.

Les travaux aboutissent à la formalisation d'une vision du développement de la ville, consignée dans un livre blanc, et présentée en Conseil Municipal en février 2002³⁹. De premières frictions voient le jour, car le processus a été principalement porté par une poignée d'élus, quelques experts et avec le soutien du PGU, sans grande mobilisation des habitants ni du conseil municipal, peu sensible à ce type de démarche. Henda Gafsi explique en effet :

« Le processus de concertation est resté un processus de concertation très technique et institutionnel, et pas très participatif, avec les citoyens, etc. Mais on a quand même fonctionné avec les différents ministères, on a présenté le travail au conseil municipal. Là, certaines personnes nous disaient : « c'est de la perte de temps, ce qu'il nous faut ce sont des millions de dinars pour construire nos réseaux. Ça, c'est de la coquetterie intellectuelle ». Le conseil municipal de Tunis, c'était soixante personnes parmi lesquelles beaucoup d'hommes et de femmes d'affaires, qui ne sont pas nécessairement très sensibles à la planification urbaine. »⁴⁰

L'urbaniste souligne ici la difficulté à diffuser une approche stratégique des politiques urbaines face à une culture technique et technocratique dominante.

Le rapport d'évaluation du PGU revient lui aussi sur la difficulté à mobiliser les élus et les milieux d'affaires, plus intéressés par certains grands projets qui animent alors la ville comme l'organisation des jeux méditerranéens de 2001 et la réhabilitation de l'avenue Habib Bourguiba, artère centrale de la capitale⁴¹. Mais c'est principalement sur l'écueil de la gouvernance que la SDVT va s'échouer : elle ne franchira pas le cap du plan d'action et d'investissement. Dans son évaluation, le PGU note que la démarche a certes bénéficié d'un fort portage politique, au niveau des maires

³⁸ Développement économique ; protection de l'environnement ; transport ; finances municipales ; planification urbaine et régionale ; communication.

³⁹ Cette vision s'articule autour de cinq points : promouvoir Tunis au rang de métropole méditerranéenne compétitive et attractive ; transformer Tunis en une ville où chacun peut exprimer son droit à la citoyenneté ; développer l'identité historique et culturelle de Tunis ; améliorer les ressources naturelles et préserver l'environnement ; renforcer les capacités de Tunis à planifier et gérer son développement.

⁴⁰ Entretien avec Henda Gafsi, Tunis, 01/11/2019.

⁴¹ URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *City development strategies. Lessons from UMP/UN-Habitat experiences*, Nairobi, UN-Habitat, Publication Series, n° 29, 2002, p. 199.

de Tunis, et qu'elle a permis de mobiliser de nombreux acteurs techniques qui n'avaient pas l'habitude de dialoguer ensemble⁴². Mais la faiblesse de la municipalité – liée à une absence de décentralisation des prérogatives d'aménagement et à un manque de tradition de planification intersectorielle et intégrée – couplée à un secteur associatif indépendant quasi inexistant, empêche celle-ci de prendre toute la mesure de la planification stratégique⁴³. Cette faiblesse structurelle se double d'un conflit ouvert avec l'Etat central au sujet de l'enjeu métropolitain. Alors qu'il n'existe pas de cadre institutionnel de coopération intercommunale au niveau de l'agglomération tunisoise, et face à la dimension éminemment métropolitaine des sujets abordés, les responsables de la SDVT tentent pourtant d'élargir leur démarche à cette échelle, et de mobiliser les maires de communes avoisinantes. Henda Gafsi résume bien ce conflit, qui se soldera par l'abandon de la stratégie, lorsqu'elle explique :

« Nous avons beaucoup travaillé avec l'administration municipale et avec le maire de Tunis, que ce soit M. Bouleymen ou M. Mohsen. Ces gens étaient des locomotives, assez visionnaires, ouverts sur les innovations. Et c'était porté par les experts et les associations comme l'association tunisienne des urbanistes. Mais ça ne suffit pas. On n'a pas pu travailler sur la stratégie de Tunis de manière intercommunale : ça a été interdit par le ministre de l'Intérieur, qui estimait que ce n'était pas à la municipalité de Tunis d'inviter ses collègues des autres municipalités à parler de l'avenir du Grand Tunis, que ça reste une question qui intéresse l'Etat. Et l'approche participative, descendre dans les quartiers, quand on n'était ni de la police ni du parti, ce n'était pas évident. »⁴⁴

La capitale revêt aux yeux des pouvoirs centraux une importance toute particulière. Selon ses promoteurs, l'expérience de planification stratégique tunisoise s'arrête donc là où l'Etat commence. Son potentiel de critique des politiques urbaines traditionnelles a néanmoins le temps de faire des émules parmi la communauté des professionnels tunisiens, architectes, ingénieurs et sociologues, rassemblés au sein de l'ATU.

1.2. La Stratégie de développement du Grand Sfax : un nouvel espace de formulation des politiques urbaines entre local et transnational

Riadh Haj Taieb, docteur en urbanisme de l'université de Créteil (France), est au moment de la SDVT responsable des enjeux urbains et d'aménagement au ministère du Développement et de la Coopération internationale. Il est également membre de l'ATU et participe à ce titre à la stratégie de développement de la capitale. Sfaxien d'origine, il multiplie les contacts avec sa ville natale et avec les ministères pour les convaincre d'y tenter l'expérience. Il obtient leur accord et, suite à

⁴² *Ibid.*, p. 198.

⁴³ *Ibid.*, p. 199.

⁴⁴ Entretien avec Henda Gafsi, Tunis, 01/11/2019.

l'interruption de la SDVT, il parvient, avec l'aide d'Henda Gafsi, à mobiliser le reliquat des financements du PGU pour démarrer l'initiative en 2002, avec l'appui de l'ATU et de la FNVT. Il sera détaché par le ministère en 2007 comme directeur des services de la mairie de Sfax. La seconde ville du pays présente selon lui des atouts dans les années 2000, comparés à la capitale, et notamment la présence d'une université dynamique et la volonté de travailler à l'échelle intercommunale :

« J'ai voulu faire profiter la ville de Sfax de cet outil prospectif, dans la mesure où Sfax est une ville universitaire, où il y a beaucoup d'études, des enseignants de qualité. Il y avait aussi une volonté de coopération entre les différentes communes du Grand Sfax. J'ai dit à Monsieur le Maire que s'il faut faire la stratégie de Sfax, ce devra être différent de Tunis. On a fait une évaluation pour Tunis, de pourquoi ça n'a pas marché, pour préparer la réussite de Sfax. J'ai insisté sur deux choses. D'abord il faut voir loin. Pour Tunis la stratégie était sur dix ans. La préparation a nécessité trois ou quatre ans, donc après on était sur un travail de six ans, ce qui n'est pas très intéressant pour une ville. J'ai dit il faut une vision de quinze ans, c'est-à-dire trois Plans d'Investissements Communaux. Deuxième chose, c'est l'intercommunalité qui doit être le niveau de la stratégie, contrairement à Tunis. Ça, ça nécessite un effort, car il faut entrer en lien avec les autres communes, les faire adhérer. C'est un gros boulot. Heureusement le maire de Sfax de l'époque a accepté, et vraiment il a fait un travail extraordinaire de marketing de son projet. Il a fait adhérer tout le monde. »⁴⁵

Cette expérience balbutiante éveille l'intérêt des réseaux municipaux méditerranéens déjà engagés sur la planification stratégique. La ville de Sfax est approchée par Medcités, qui lui propose de s'intégrer dans le projet pilote européen Med'Act, que la ville de Rome est en train de monter sur l'accompagnement de la planification stratégique en Méditerranée. Med'Act, rappelons-le, est le premier programme de soutien à la coopération décentralisée méditerranéenne financé par l'Union européenne dans le cadre du processus de Barcelone. Obtenu grâce au lobbying de la commission Euromed des Eurocités, celui-ci est encore expérimental et occupe une place marginale au sein du partenariat euro-méditerranéen qui n'érige pas la ville au cœur de son agenda⁴⁶. Il permet néanmoins d'ouvrir des financements et une expertise internationale pour accompagner la démarche à Sfax.

Les travaux commencent officiellement le 29 octobre 2002. La démarche prend le nom de « Stratégie de développement du Grand Sfax » (SDGS). Le premier exercice, mené entre 2002 et 2005, est appelé plus précisément par les acteurs « SDGS 1 », car il sera suivi par une seconde phase (SDGS 2, 2005-2010). La SDGS 1 est animée directement par la municipalité, et plus précisément par le maire de Sfax, Mohamed Haj Taieb et son adjoint le médecin Ahmed Rekik. Ils animent un large comité de pilotage composé des maires des sept communes du Grand Sfax, d'un représentant

⁴⁵ Entretien avec Riadh Haj Taieb, Sfax, 09/11/2019.

⁴⁶ Voir notre chapitre 4.

du Gouvernorat, de représentants des ministères concernés⁴⁷, de l'université de Sfax, de la FNVT, de l'ATU (Riadh Haj Taieb, qui représente aussi le ministère de la Coopération), du PGU (Henda Gafsi), et de plusieurs associations. Citons en particulier la Jeune Chambre Economique et surtout l'Association de Protection de la Nature et de l'Environnement à Sfax (APNES), première association de protection de la nature fondée en Tunisie, par Ahmed Zghal, également maire de Sfax (1985-1990)⁴⁸. Le réseau Medcités, mandaté par Rome au travers des financements européens de Med'Act, propose un accompagnement méthodologique global, et finance pour ce faire le consultant barcelonais Alfons Segura⁴⁹. Six groupes de travail sont constitués concernant : le développement économique et social, le développement urbain et la gestion municipale, les transports et la circulation, l'environnement, la communication et les relations avec les médias, et enfin la jeunesse. La SDGS 1 s'organise autour de quatre phases : le diagnostic stratégique, l'analyse des perspectives de développement, la définition des axes stratégiques de développement, et enfin la définition d'une stratégie et d'un plan d'action.

La mobilisation des acteurs, notamment universitaires et de la société civile, ne va pas de soi. La crainte d'une récupération de la démarche par le pouvoir central, doublée d'une méfiance envers une municipalité considérée comme trop faible et entièrement à la solde de ce dernier, laissent planer le doute quant à la réalité des opportunités offertes. Le géographe Taoufik Megdiche⁵⁰, professeur à l'université de Sfax qui s'avérera particulièrement actif, également membre de l'APNES, reconnaît une certaine méfiance : « Personnellement j'étais très réticent, parce que je considérais que les autorités municipales n'étaient pas élues de manière correcte, et qu'elles ne pouvaient pas représenter la population. Et de toutes façons, la marge de manœuvre était quasiment nulle. Seulement voilà, le miracle c'est qu'on y est arrivé. On nous a dit : « allez-y, dites ce que vous voulez ». On nous a laissé faire »⁵¹. Les autorités politiques locales semblent donc prêtes à jouer le jeu du débat urbain. Le Gouverneur de Sfax, représentant de l'Etat central, accepte lui aussi de se prêter à l'exercice. Selon Riadh Haj Taieb, la dynamique intercommunale, concrétisée par l'engagement des maires des sept communes dans la SDGS, offre à la démarche un poids politique qui a permis de peser auprès des gouverneurs suivants pour légitimer la démarche. Il affirme : « Un gouverneur ça reste deux ou trois ans. Le premier a tout de suite compris l'intérêt de la démarche.

⁴⁷ Notamment ceux de l'Intérieur ; Equipement et Habitat ; Transports ; Environnement ; Agriculture ; Tourisme.

⁴⁸ Aux côtés d'autres associations comme l'Association de Sauvegarde de la Médina de Sfax, l'Union nationale des femmes tunisiennes...

⁴⁹ Alfons Segura est, rappelons-le, un ancien agent du département des relations internationales de la mairie de Barcelone, qui a travaillé à ce titre sur le plan stratégique. Après les Jeux Olympiques de 1992, il rejoint la société de conseil TUBSA.

⁵⁰ Titulaire d'un doctorat de l'université de Sfax, ses travaux portaient notamment sur la croissance périurbaine de la ville, et en particulier les dynamiques d'urbanisation des Jnens, des jardins familiaux et résidences d'été de sfaxiens qui enserrent la cité. Il est également en parallèle engagé dans l'APNES.

⁵¹ Entretien avec Taoufik Megdiche, Sfax, 05/11/2019.

Et après comme le processus était bien lancé les gouverneurs suivants ne pouvaient pas l'arrêter. Comme il y avait une entente entre les sept communes, ils ne pouvaient que cautionner, et renforcer le processus »⁵².

La SDGS ouvre ainsi une phase inédite de confrontation de différents acteurs de la ville autour des problèmes et politiques urbaines de Sfax. Les universitaires de la ville sont particulièrement engagés, aussi bien en tant que participants dans les différentes commissions qu'en tant qu'experts dans la réalisation d'études pour nourrir le diagnostic. Ali Bennasr⁵³, professeur de géographie à l'université de Sfax, participant actif, se souvient :

« Au début les gens confondent une stratégie avec un schéma d'aménagement. Quand on parlait par exemple de l'aménagement de Sfax, il y avait les représentants de l'administration centrale, notamment du ministère de l'équipement, de l'agence de protection du littoral, etc... Ils nous disaient : « mais qu'est-ce que vous voulez faire ? On a un schéma d'aménagement qui existe, il ne vous a pas plu et vous voulez le changer ? » Parce que les gens, surtout les techniciens et l'administration, ne croient pas à la réflexion. Eux ils viennent avec leur plan technique et te disent qu'ils ont déjà réfléchi sur tout. Au début, les réunions étaient vraiment électriques. Les gens de l'administration étaient sur la défensive, ils venaient défendre le système. « Vous êtes en train de dire que l'Etat ne soutient pas Sfax ? » Parce que bien sûr en face il y avait des gens qui disaient que Sfax est une ville marginalisée par le régime. Ce discours est très développé à Sfax. »⁵⁴

Cet extrait met en lumière les éléments clefs de la démarche stratégique, à savoir la promotion d'une approche locale intégrée et participative, qui s'inscrit en rupture, voire en opposition, avec les approches techniques et réglementaires portées par l'Etat. Le discours de la « marginalisation » de Sfax par le pouvoir central est particulièrement vivace au niveau local mais aussi international. Il apparaît aussi comme un axe essentiel des coopérations, comme l'explique le barcelonais Alfons Segura : « la stratégie doit justement être centrée sur la ville contre les tendances qui viennent de l'Etat. Sfax, c'est la deuxième ville de Tunisie, et le problème de toutes les deuxièmes villes qui sont pas capitales, c'est qu'elles sont lésées en termes d'investissement »⁵⁵. Mais c'est principalement la question de l'ouverture démocratique de la fabrique des politiques urbaines qui va constituer le cœur de l'accompagnement international de la SDGS, et qui va être érigé en « bonne pratique ». Il faut convaincre les acteurs locaux, et notamment les responsables des politiques publiques urbaines, que la ville peut faire l'objet d'une vision stratégique, d'un projet politique global qui ne se limite pas aux maigres compétences techniques dévolues aux municipalités. Il faut les accompagner dans leur entreprise de légitimation d'une nouvelle approche des politiques urbaines

⁵² Entretien avec Riadh Haj Taieb, Sfax, 09/11/2019.

⁵³ Docteur de l'université de Sfax, il est alors spécialisé sur l'industrialisation de la ville.

⁵⁴ Entretien avec Ali Bennasr, Sfax, 04/11/2019.

⁵⁵ Entretien avec Alfons Segura, Barcelone, 11/04/2017.

qui dépasse la culture technique centralisée. Autrement dit, la SDGS ouvre un nouvel espace de débat qui entend relier les problématiques urbanistiques à un projet politique, comme l'exprime Hacem Kamoun, militant environnementaliste engagé dans la démarche: « Le constat qui a été fait par tout le monde, urbanistes, militants, activistes politiques, était que tout a commencé par l'urbanisme. Tout a commencé par une politique urbaine inexistante »⁵⁶. Henda Gafsi souligne bien le rôle de sensibilisation de la coopération internationale qui, au-delà d'un apport en méthodologies et en financements, permet de diffuser cette approche auprès des technocrates. Elle affirme : « Je pense vraiment que [l'apport des institutions internationales] a été capital, aussi parce que nos technocrates sont assez conservateurs, que ce soit au ministère de l'Équipement ou de l'Intérieur. Conservateurs, parce que pour eux, gérer une ville c'est faire du zoning, c'est faire un schéma directeur. La ville est en deux dimensions. Mais l'humain ... [...] Donc c'est toujours bien d'être appuyé par des bailleurs de fonds bien intentionnés »⁵⁷.

L'accompagnement international ne se résume pas à une simple réplique d'un « modèle » importé de Barcelone ou des organisations internationales. La référence catalane est certes bien présente dans les esprits des acteurs sfaxiens. Taoufik Megdiche rappelle que « Les gens de Barcelone nous disaient, à nous qui étions très sceptiques quant à l'avenir de Sfax : « A Sfax il y a un potentiel, avec le port, l'aéroport, le tissu industriel, les hommes d'affaires. Barcelone, il y a cinquante ans, était dans une situation proche ». Cet échange était très intéressant »⁵⁸. L'expérience barcelonaise apporte la légitimation d'une vision selon laquelle une pensée urbaine stratégique peut être vectrice de changements sociaux profonds, comme le rappelle Hacem Kamoun : « On s'est déplacés à Barcelone. [...] On a vu comment à partir d'une vision urbanistique on pouvait changer le destin d'une région »⁵⁹. Cependant, Ali Bennis résume bien le sentiment partagé d'une impossibilité de transférer purement et simplement cette politique publique, quand il dit :

« Ce n'est pas une recette qui a été testée à Barcelone qui va être appliquée à Sfax. Pour la stratégie de Sfax, on s'en est inspiré bien sûr. Si tu travailles sur des villes, tu vois leurs parcours. Mais le cadre est complètement différent, Barcelone n'est pas Sfax. Barcelone c'est tout l'argent de l'Union européenne qui a été versé là-bas et qui a transformé la ville. Et la ville a fermé ses industries, elle a soigné son littoral. Mais c'est une ville qui regarde très haut, parce qu'on est dans les Jeux Olympiques, on a l'Union européenne... Donc l'expérience de Barcelone n'est pas copiable, on peut s'inspirer, voir le parcours de Barcelone et voir comment ça peut aider Sfax à dépasser son handicap. Les gens de Barcelone ont contribué à faire de l'expérience de Barcelone un

⁵⁶ Entretien avec Hacem Kamoun, Sfax, 05/11/2019.

⁵⁷ Entretien avec Henda Gafsi, Tunis, 01/11/2019.

⁵⁸ Entretien avec Taoufik Megdiche, Sfax, 05/11/2019.

⁵⁹ Entretien avec Hacem Kamoun, Sfax, 05/11/2019.

exemple pour Sfax sans que ce soit un modèle tout fait prêt à être appliqué. Et puis les dimensions sont différentes. »⁶⁰

La méthodologie barcelonaise, notamment sur l'organisation d'un plan stratégique et sur les dimensions participatives, retient néanmoins l'intérêt des sfaxiens. Selon Riadh Haj Taieb, « [l'accompagnement international] était un accompagnement léger. Leur appui était plutôt au niveau de la méthodologie et de l'échange d'expérience, parce que Barcelone avait déjà sa stratégie. Ils en avaient déjà fait cinq ou six. Ils ont une bonne expérience, de l'expertise »⁶¹. C'est ce que confirme Ali Bennisr lorsqu'il explique : « Par exemple, comment mettre en place une stratégie ? Comment débattre d'une question ? Comment négocier entre les différents acteurs ? Tout ça, ça s'apprend. Ces gens-là [les consultants barcelonais] c'est leur métier. Nous, les universitaires, nous sommes un peu en dehors de tout ça »⁶². Alfons Segura évoque lui-même d'importantes évolutions dans la méthodologie employée par rapport notamment aux précédentes expériences barcelonaises de diffusion de la planification stratégique :

« Après six mois de travail et une très bonne méthodologie, avec des analyses croisées etc., on est arrivé à la conclusion que le principal problème de Sfax est que la municipalité n'a pas les compétences pour faire des choses. Super (rires). On a commencé à parler de possibles projets à faire, mais pour lesquels il n'y avait pas les compétences. C'était parler pour parler, on ne faisait rien. [Avec Medcités] on a alors décidé de faire une chose très importante. C'était d'abord d'oublier de faire [le diagnostic], mais d'aller plutôt voir les cinq ou six projets vraiment stratégiques dont la ville a besoin. Si vous avez vécu toute votre vie à Sfax, vous connaissez les problèmes. Il ne faut pas que ce soit [la coopération internationale] qui vienne vous dire quels sont les problèmes. On identifie les projets qu'ils soient compétence de la ville ou non. S'ils ne sont pas compétence de la ville, il va falloir réfléchir à ce que doit faire la ville pour viabiliser le projet. Par exemple l'aéroport, vous n'avez pas les compétences [pour le transformer], alors ne dessinez pas le projet, avec combien de pistes, etc... Dessinez ce que vous pouvez faire pour que l'Etat se mette en marche pour travailler sur l'aéroport. [...] Ce que nous avons fait à Sfax, c'était oublier un peu la méthodologie que nous avons créé nous-mêmes pour MSP [Mediterranean Strategic Project], et aussi avec le CIDEU, et aller conseiller sur les objectifs pour avoir un document vraiment opérationnel. »⁶³

Accompagner Sfax, c'est donc donner aux acteurs locaux la capacité de se doter d'une vision, d'un projet stratégique pour la ville, et aussi et surtout leur conférer une capacité à porter ce projet auprès des autorités nationales qui détiennent l'essentiel du pouvoir sur la ville, au travers des schémas d'aménagement, mais aussi et surtout des Plans d'Investissements Communaux (PIC) et

⁶⁰ Entretien avec Ali Bennisr, Sfax, 04/11/2019.

⁶¹ Entretien avec Riadh Haj Taieb, Sfax, 09/11/2019.

⁶² Entretien avec Ali Bennisr, Sfax, 04/11/2019.

⁶³ Entretien avec Alfons Segura, Barcelone, 11/04/2017.

des Plans Nationaux de Développement Economique⁶⁴. Ce travail se fait dans l'assistance concrète de la SDGS, mais aussi dans sa promotion dans des arènes internationales, en particulier méditerranéennes. C'est ainsi que le maire de Sfax, Mohamed Haj Taieb, participe en 2004 au séminaire de Marrakech sur les stratégies de villes organisé par l'agence KNA-MENA de Marseille. Il y vante son approche intercommunale, unique en Tunisie selon lui, et la démarche participative, qui aurait mobilisé plus de 5000 participants. Il affirme dans sa présentation que « les séances de travail des commissions et des sous-commissions sont de véritables forums d'expression libre où les participants ont pu donner leurs visions sur le développement de leur ville et défendre leurs opinions concernant le développement de la ville »⁶⁵. Il présente les résultats saillants du diagnostic, qui a permis de mettre à jour trois problématiques essentielles : l'étalement urbain généralisé et le sous-équipement de l'agglomération qui en résulte ; la perte de vitesse économique « due à la fuite des capitaux sfaxiens vers la capitale »⁶⁶ mais aussi et surtout à un ralentissement de l'activité manufacturière, notamment textile ; le sous-dimensionnement de l'infrastructure portuaire et surtout aéroportuaire.

Au séminaire de Marrakech, le maire de Sfax esquisse également les quatre axes fondamentaux de la vision de la ville en train de se dessiner : « Sfax, métropole méditerranéenne compétitive ; Sfax, métropole de la haute technologie et de l'innovation ; Sfax, ville durable, solidaire et attractive ; Sfax réconciliée avec son littoral ». Le vocabulaire de la « ville globale » (la métropole « compétitive », « attractive », la référence à « l'innovation ») est donc bien présent. La SDGS identifie en ce sens un certain nombre de projets emblématiques (encadré 7.3), comme le développement d'un technopôle à Sakkiet Ezzit, la création d'une Zone Franche ou encore la promotion du tourisme dans une ville au littoral industriel qui ne fait pas partie des destinations de villégiature internationale, au contraire de Sousse ou du nord du pays par exemple. Mais ces projets peinent à se mettre en place, et ne constituent pas le cœur de la mobilisation des acteurs sfaxiens. Le secteur privé local, notamment industriel, ne participera jamais réellement à la SDGS. Les technopôles ne parviendront pas à prendre de l'ampleur, faute d'une accessibilité limitée et d'une faible mobilisation des entreprises⁶⁷. C'est le dernier point de la vision, « Sfax réconciliée avec son littoral », qui occupe le cœur de l'attention.

⁶⁴ Ceux-ci conditionnent par exemple la possibilité d'intervenir sur des infrastructures structurantes comme l'aéroport.

⁶⁵ Mohamed HAJ TAIEB, *Stratégie de développement du Grand Sfax 2016. Une approche participative*, Intervention au séminaire de Marrakech sur les stratégies de villes, 7 décembre 2004.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Pierre-Arnaud BARTHEL, *La SDGS : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace*, Rapport pour la Banque mondiale / CMI, Projet Cities for a new generation, 2013, p. 27.

Encadré 7.3. La stratégie de développement du Grand Sfax. Vision et actions

L'élaboration de la vision et des domaines stratégiques d'action de la SDGS s'achève en mars 2005. La vision s'articule autour de quatre points, à savoir : Sfax, métropole méditerranéenne compétitive ; Sfax, métropole de la haute technologie et de l'innovation ; Sfax, ville durable, solidaire et attractive ; Sfax, ville réconciliée avec son littoral. Quatre axes stratégiques sont identifiés pour atteindre cette vision, au sein desquels sont définis des actions prioritaires⁶⁸ :

Mutation du Grand Sfax en ville technopolitaine et promotion du développement économique locale

Mise en place d'un cluster agro-alimentaire

Développement du pôle biotechnologie

Développement du pôle santé

Création d'une Zone Franche

Développement du secteur touristique et des loisirs

Renforcement et développement des infrastructures de base

Redimensionnement de l'aéroport

Extension du port de commerce

Construction d'une plateforme logistique

Mise en place d'un mode de transport en site propre

Dépollution et amélioration du cadre de vie

Dépollution et réhabilitation des côtes Sud

Projet « embellissement de la ville » (création de parcs et jardins)

Préservation des ressources naturelles (notamment biodiversité et ressources halieutiques)

Projet socio-culturel (cité des sciences et cité sportive)

Mise à niveau de l'aménagement urbain dans une perspective de métropolisation

Urbanisation littorale et développement multipolaire

Renforcement de l'intercommunalité

Création d'un observatoire du développement du Grand Sfax

1.3. Reconquérir la mer, critiquer l'Etat : les deux faces d'un nouveau projet politique

La réconciliation de Sfax avec la Méditerranée va s'imposer comme le leitmotiv de la SDGS et, plus généralement, comme le cœur d'un projet politique pour la ville, comme le résume ce militant environnementaliste : « Comment [garantir à] Sfax un développement urbanistique futur ? En reliant avec la mer ! Tout en gardant sa vocation méditerranéenne, et tout en gardant aussi sa

⁶⁸ *Stratégie de développement de la ville de Sfax*, Banque Mondiale / Cities Alliance, 2010, pp. 28-34.

vocation industrielle. Tout a été articulé autour de ça. [...]. Sfax a besoin de la Méditerranée, et d'un projet structurant pour se réaliser »⁶⁹.

Le littoral sfaxien est structuré depuis les années 1950 par la présence d'industries chimiques lourdes, en particulier dans le secteur de la transformation du phosphate extrait des mines de Gafsa, dédié à la production et l'exportation d'acide phosphorique et d'engrais. A la fin du moment colonial, en 1952, les autorités françaises installent sur le littoral Sud, à proximité du port, une première usine, la SIAPE (Société Industrielle d'Acide Phosphorique et d'Engrais), nationalisée au lendemain de l'Indépendance. La côte Nord est alors encore préservée et consacrée aux activités balnéaires des habitants, jusqu'en 1962 où le gouvernement tunisien y décide de l'installation d'une nouvelle usine de traitement du phosphate au profit d'une entreprise suédoise, la NPK. La pollution devient rapidement alarmante, du fait notamment des phosphogypses rejetés à ciel ouvert. Les baignades sont interdites. L'Etat décide finalement de délocaliser la NPK en 1982, suite, entre autres, à des mobilisations locales relayées par la municipalité. Le même Etat central créé en 1985, sans la mairie, une société publique nationale, la Société d'Etudes et d'Aménagement des Côtes Nord de la Ville de Sfax (SEACNVS), aux capitaux mixtes, pour engager les travaux de dépollution et le remblaiement des côtes Nord. L'objectif de ce projet – appelé Taparura⁷⁰ – est de récupérer ainsi des terrains sur la mer pour permettre une extension urbaine de 420 hectares le long des côtes, soit deux fois le centre-ville actuel. En 2002, année de lancement de la SDGS, ces travaux n'ont toujours pas commencé.

Les acteurs locaux réunis autour de la municipalité dans le cadre de la SDGS érigent la récupération et la dépollution du littoral en priorité centrale, exigence urbaine qui va s'articuler à une critique à peine voilée de l'Etat, désigné comme le responsable principal de la situation. La préoccupation environnementale était certes déjà évoquée dans les précédents documents d'urbanisme : en 1999, le schéma directeur d'aménagement du Grand Sfax identifiait la réconciliation de la ville et de la mer comme un enjeu clef, érigeant l'extension de Taparura en composante majeure du nouveau centre-ville⁷¹. Sur la côte Nord, les porteurs de la SDGS se rapprochent de la SEACNVS pour tenter d'accélérer le démarrage du chantier, qui suscite l'intérêt de la Banque européenne d'investissement. Ils ouvrent également des réflexions avec la société d'Etat sur l'impact futur du développement urbain de Taparura sur la ville existante, pour garantir une articulation cohérente. La SDGS prend alors le visage d'un plaidoyer municipal pour faire entendre les aspirations des acteurs locaux face à un projet d'Etat qui pourrait redéfinir

⁶⁹ Entretien avec Hacem Kamoun, Sfax, 05/11/2019.

⁷⁰ Taparura était le nom de la cité romaine antique fondée à proximité de l'actuelle Sfax.

⁷¹ Taoufik MEGDICHE, « Le littoral de la ville de Sfax entre vulnérabilité et soutenabilité », in Jean LAGANE (dir.), *Les défis de la durabilité urbaine en Méditerranée*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, pp. 165-182.

radicalement le profil urbain. Mais c'est autour du littoral Sud que les crispations se cristallisent. Les promoteurs de la SDGS entendent demander la fermeture pure et simple de la SIAPE, une entreprise publique nationale, dans un secteur économique stratégique. Les pollutions deviennent insupportables aux yeux des habitants : l'entreprise occupe 130 hectares de littoral, et les rejets accumulés de phosphogypse (résidu toxique d'acide phosphorique) ont peu à peu constitué un terribil haut de 55 mètres et vaste de 57 hectares. Le combat est notamment porté par des militants réunis au sein de l'Association de Protection de la Nature et de l'Environnement de Sfax (APNES), comme par exemple le médecin Mohamed Aloulou. La lutte contre l'industrie polluante devient l'incarnation d'un combat plus général contre l'Etat autoritaire. Un autre militant, alors membre de la Jeune Chambre Economique, rappelle en ce sens le caractère aussi stratégique que structurant de ce dossier :

« Il y a eu le combat contre la SIAPE. [...] Quand je discute avec monsieur tout le monde de la SIAPE, on parle santé, environnement, espace perdu, entreprise industrielle trop vieille.... Mais le fond du fond, [c'est qu']il faut que tout l'espace soit libéré pour une réconciliation de la mer et de la ville. C'est une nouvelle vision urbanistique de la ville. Il y a des usines, des dépotoirs, des cimetières, et des habitations vraiment très pauvres. Pour intégrer ces gens à la ville il faut enlever cette fracture urbaine qu'est la SIAPE, c'est extrêmement important. La seule bonne stratégie que nous avons adoptée, c'était une confrontation contre un ennemi commun. On a fait ressurgir l'ennemi, la SIAPE, qui est devenue le symbole du pouvoir central. Combattre cet ennemi, c'est combattre le pouvoir central. »⁷²

La municipalité envisage un temps de relayer dans la SDGS cette revendication, mais elle échouera finalement face aux pressions de l'Etat, comme l'explique Riadh Haj Taieb :

« Nous avons eu des problèmes avec le niveau central. Autant, au niveau local et régional, on a travaillé dans la transparence. C'était un contexte où la démocratie n'était pas développée, mais c'était un processus participatif et démocratique. On a engagé avec nous la société civile, notamment une association très connue à Sfax, qui s'appelle l'Association de Protection de la Nature de Sfax, l'APNES, qui était très agressive sur la protection de l'environnement. Elle était contre la SIAPE, contre des projets structurants pour l'Etat. C'était vraiment un tabou et au niveau du diagnostic, on a fait un bilan qui n'a pas été accepté par les autorités centrales, parce que ça touchait à l'intérêt général, au secteur phosphatier. On disait que c'était un travail objectif, mais on a dû faire des concessions, enlever des paragraphes du document pour le faire valider. C'était un jeu politique réalisé par le maire et son équipe. »⁷³

Si la SDGS ne parvient pas à remettre explicitement en cause une usine d'intérêt national, elle permet néanmoins de fédérer une coalition d'acteurs locaux – municipalité, université, société

⁷² Entretien avec Hacem Kamoun, Sfax, 05/11/2019.

⁷³ Entretien avec Riadh Haj Taieb, Sfax, 09/11/2019.

civile...— autour d'un projet commun : la réconciliation de la ville avec son littoral. Comprendre : sa désindustrialisation et sa reconversion en activités urbaines non polluantes.

Ce plaidoyer n'est pas sans risque pour les autorités politiques locales qui, bien qu'élues, demeurent sous tutelle stricte de l'Etat central mais aussi du parti unique, le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD)⁷⁴. Taoufik Megdiche rappelle bien que « à cette époque-là, il y avait une confusion entre l'administration et le parti politique. [Dans la SDGS, les autorités politiques municipales] ont pris la précaution de dissocier, de ne pas trop afficher le parti. Et il faut dire les choses maintenant, avec du recul, mais le mérite revient à ces deux personnes [le maire Mohamed Haj Taieb et son adjoint Ahmed Rekik]. Ils ont pris des risques par rapport à leur situation de l'époque »⁷⁵. Il faut sans cesse jouer avec les lignes rouges, connaître les limites pour ne froisser ni le parti ni l'Etat, en tout cas pas frontalement. La coopération internationale peut aider à renforcer la légitimité de la démarche, en attirant l'attention de la communauté internationale sur la ville. La Tunisie de Ben Ali souhaite en effet se donner l'image du « bon élève international » auprès des acteurs occidentaux, par exemple sur le plan de l'environnement, du droit des femmes. C'est ce que rappelle Taoufik Megdiche quand il explique que « le contexte en Tunisie à cette époque était de montrer que la Tunisie accueillait sans problème ce genre d'initiative pour la protection de l'environnement, mais aussi pour la bonne gouvernance, la participation, etc. Le discours officiel prônait ce genre d'action. Donc les autorités à Sfax ont dit ok, on y va »⁷⁶. Interrompre brutalement ce type d'initiative, ce serait ainsi ternir l'image de « modernité » recherchée par le régime et risquer de perdre la confiance des acteurs internationaux. C'est là un des intérêts, pour les acteurs sfaxiens, de faire connaître largement la SDGS à l'international.

1.4. Sfax comme « modèle » d'alternative aux politiques traditionnelles de développement en Méditerranée

L'engagement dans les réseaux méditerranéens permet de donner une visibilité à la SDGS, ou plus généralement, selon les mots de Riadh Haj Taieb, de « faire le marketing de Sfax »⁷⁷ et de sa nouvelle stratégie. En revanche, il ne se traduit pas par une volonté de peser sur ceux-ci, sur leur gouvernance et leurs politiques. En somme, dans les années 2000, les élites sfaxiennes ne développent pas de projet méditerranéen en dehors de la promotion de leur propre expérience, afin d'obtenir des fonds internationaux et de légitimer leur démarche auprès de l'Etat tunisien. S'ils façonnent le contenu du « modèle » Sfax à l'échelle locale, sa formulation et sa diffusion dans les

⁷⁴ Le RCD est créé en 1988 par Zine el-Abidine Ben Ali, sur la base du Parti Socialiste Destourien fondé par Habib Bourguiba en 1964.

⁷⁵ Entretien avec Taoufik Megdiche, Sfax, 05/11/2019.

⁷⁶ Entretien avec Taoufik Megdiche, Sfax, 05/11/2019.

⁷⁷ Entretien avec Riadh Haj Taieb, Sfax, 09/11/2019.

arènes méditerranéennes demeurent dans les mains de certains acteurs internationaux. Ce sont eux qui donnent à cette expérience locale, relativement marginale dans le paysage de l'action publique urbaine tunisienne, le visage d'un « modèle » international. En effet, la SDGS suscite un véritable engouement. Des acteurs et programmes méditerranéens vont converger dans la ville de Sfax pour l'accompagner, l'approfondir et la promouvoir : d'abord le projet européen Med'Act, avec les villes de Rome, Barcelone et le réseau Medcités, puis d'autres financements liés au Partenariat Euro-Méditerranéen, la commission Méditerranée de CGLU, mais aussi la Banque mondiale, Cities Alliance... Nous allons voir que le « modèle » Sfax offre selon eux un potentiel de renouveau des politiques urbaines en Tunisie et plus généralement en Méditerranée. Mais il offre également une possible démonstration de leur approche des politiques de développement qui, centrée sur la structuration de visions politiques locales, demeure marginale dans les arènes de la coopération internationale.

Avec l'aide de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL), qui relève du ministère de l'Environnement, la mairie de Sfax, sous la houlette d'Ahmed Rekik, convainc le réseau Medcités de soumettre à l'Union européenne un projet de gestion intégrée du littoral. Ce dernier obtient en 2006 une subvention de 1.5 millions d'euros du SMAP (*Short and Medium-term priority environmental Action Plan*), un programme lancé en 1999 dans le cadre du processus de Barcelone pour accompagner les pays partenaires des rives sud et est dans la protection de l'environnement, en particulier des zones côtières. Le projet retenu pour Sfax concerne uniquement le littoral Sud, qui s'étend sur 18 km. En plus de la SIAPE, il héberge plus de 450 unités industrielles, une vaste décharge municipale, mais aussi des salines sur 1700 hectares et les principaux équipements collectifs de la ville : aéroport, port de commerce, future zone logistique... L'objectif du projet SMAP consiste à produire un document de gestion intégrée de la zone côtière afin d'aboutir aux objectifs suivants : élaboration d'un schéma d'aménagement et de valorisation de la zone sensible du littoral Sud ; détermination des actions prioritaires de dépollution ; réhabilitation de la décharge municipale et reconversion en parc urbain ; création d'un parc naturel côtier dans la zone humide de Thyna ; actions de mise en valeur de la cité romaine de Thyna ; promotion du tourisme écologique et de la pêche durable⁷⁸.

Le projet SMAP est explicitement présenté comme « une suite logique de la SDGS »⁷⁹, cette dernière ayant permis de fédérer les acteurs locaux autour d'un projet de territoire, dont la requalification du littoral constitue la colonne vertébrale. Le comité de pilotage est d'ailleurs établi

⁷⁸ MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DEVELOPPEMENT LOCAL et MUNICIPALITES DU GRAND SFAX, *Projet SMAP III-Tunisie (2006-2008). Stratégie de Gestion Intégrée de la Zone Côtière Sud du Grand Sfax. Rapport de synthèse global et plan directeur de gestion intégrée*, 2008, p. 12.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 13.

dans le même esprit : les maires des sept communes du Grand Sfax coordonnent le projet avec des représentants d'institutions nationales (ministères, APAL), l'université de Sfax, les associations (APNES, Association des amis des oiseaux, Ordre des ingénieurs tunisiens...), les représentants patronaux, et enfin la SEACNVS⁸⁰. Les financements européens permettent la réalisation de quatorze études mobilisant quinze experts dont la plupart sont issus de l'université de Sfax, aux côtés de seulement deux étrangers⁸¹. Le projet SMAP, s'il se cantonne aux seules études sans accompagner la réalisation des actions, et s'il ne permet pas lui non plus d'aborder frontalement la fermeture de la SIAPE, donne aux acteurs locaux qui avaient porté la SDGS la possibilité d'approfondir leur entreprise de connaissance et de plaider pour nourrir un avenir de Sfax alternatif aux seules propositions de l'Etat central. Aussi, il contribue à renforcer la visibilité internationale de la ville et de sa dynamique de politiques urbaines

Le bureau de la Banque mondiale en Tunisie commence également à s'intéresser à l'expérience sfaxienne. Celle-ci se révèle pourtant bien éloignée du giron traditionnel de l'institution financière dans le pays. En matière de développement urbain et local, la Banque s'engage principalement depuis le début des années 1990 dans le Projet de Développement Municipal (PDM), qu'elle finance avec l'Agence française de Développement (AFD). Le premier PDM, ou PDM-I, est lancé en 1992 assorti d'un prêt de 75 M\$ de la Banque pour renforcer l'échelon municipal dans l'aménagement des villes⁸². Plus précisément, il s'agit d'augmenter et de structurer les transferts de l'Etat vers les collectivités locales en accompagnant la Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL), comme l'explique Maryse Gautier, alors experte urbain de la Banque mondiale en poste à la vice-présidence MENA, à Washington :

« Un des problèmes des collectivités locales [en Tunisie], c'était les ressources financières. Il existait une caisse de soutien aux collectivités, qui existait aussi en France il y a vingt ans. Ces pays-là les ont conservées. Avec le temps, on a vu que nos projets posaient problème car les collectivités locales avaient des vrais soucis de déficits financiers. D'où nos réflexions, un peu globales, qui relevaient de l'assistance technique, et qui étaient de dire : quel est le budget qui est transféré aux collectivités ? Comment faire pour que ce budget soit distribué efficacement à celles qui en ont besoin ? Des financiers sont venus travailler avec nous pour aider le gouvernement à établir des règles transparentes et neutres, alors qu'elles étaient souvent biaisées en faveur des villes riches, et sans beaucoup de visibilité à long terme. »⁸³

⁸⁰ Bien que compétente uniquement sur le littoral Nord, cette dernière est associée pour garantir la cohérence des projets de transformation des deux côtes.

⁸¹ MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DEVELOPPEMENT LOCAL et MUNICIPALITES DU GRAND SFAX, *Projet SMAP III-Tunisie (2006-2008). Stratégie de Gestion Intégrée de la Zone Côtière Sud du Grand Sfax. Rapport de synthèse global et plan directeur de gestion intégrée*, op. cit., p. 15.

⁸² DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS DE LA BANQUE MONDIALE, « Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local », *Précis*, Automne 2001, n° 211.

⁸³ Entretien avec Maryse Gautier, Paris, 29/09/2017.

Les fonds du prêt sont ainsi fléchés vers la CPSCS puis rétrocédés aux municipalités via les projets qu'elles soumettent dans le cadre des Plans d'Investissement Communaux (PIC)⁸⁴. Au-delà des investissements physiques, la Banque mondiale cherche avant tout à renforcer la CPSCS (en rationalisant ses procédures, en formant ses agents...) mais aussi les municipalités, en permettant des recrutements de cadres et en renforçant leurs centres de formation. Ce principe général reste au cœur des PDM II et III, qui s'étalent jusqu'en 2011. L'institution financière de Washington s'intéresse donc au développement municipal, mais avant tout selon un prisme stato-centré, qui entend infléchir les cadres nationaux de financement du développement local et encourager la rationalisation des dépenses municipales. Des réformes qui, selon le politiste Souhaïl Belhadj, permettent de moderniser la gouvernance locale et l'action municipale, sans pour autant aller dans le sens d'une réelle décentralisation, les gouvernements successifs consentant à peine quelques élargissements marginaux des compétences communales⁸⁵. Le chercheur va même plus loin, affirmant que « cette modernisation sous forme d'autonomisation limitée des collectivités locales n'a consisté paradoxalement qu'à conforter le rôle de ces collectivités comme auxiliaires dociles du pouvoir central »⁸⁶. A la Banque mondiale, Maryse Gautier reconnaît elle-même que « il y a des choses qu'on n'a jamais vraiment faites en Tunisie, comme la décentralisation. Ça, c'est vraiment compliqué »⁸⁷.

Dans les années 2000, les expériences urbaines localisées ne sont donc pas au cœur de la stratégie de la Banque mondiale en Tunisie, concentrée sur le système national de financement des municipalités. Néanmoins, les expérimentations en cours à Sfax attirent l'attention de certains de ses agents en poste à Tunis. L'un d'eux, alors *senior urban specialist*, se souvient du caractère bien particulier de la deuxième ville du pays :

« Quand j'ai commencé en Tunisie, j'ai trouvé que les choses étaient... Ce n'était pas très... Comment dire... Ce n'était pas la chose la plus intéressante du monde. Mais tout était bien calé. On savait qui faisait quoi, comment ça se faisait, comment c'était validé. Je me souviens que j'ai commencé en même temps au Maroc et en Tunisie. Au Maroc c'était beaucoup plus intéressant, les gens faisaient des choses nouvelles, c'était plus engageant, les gens voulaient changer les choses, ce qui n'était pas du tout le cas en Tunisie à ce moment. [...] Je trouvais que Sfax était beaucoup plus intéressante que Tunis, mais vraiment beaucoup plus intéressante. [...] Moi j'ai trouvé fascinante la ville de Sfax, avec des partenaires très intéressants. C'était comme être dans un autre pays, ils étaient beaucoup plus ouverts, ils voulaient faire des consultations avec les gens, alors que c'était impossible de penser à ça à Tunis. Ils voulaient plus utiliser la technologie pour que les gens puissent avoir des opinions sur les services

⁸⁴ Les PIC s'inscrivent dans les plans nationaux quinquennaux de développement.

⁸⁵ Souhaïl BELHADJ, *Décentraliser dans la Tunisie post-autoritaire: L'émergence d'un pouvoir local face aux limites imposées par le consensus sécuritaire*, Working Paper., The Center on Conflict, Development and Peace building, 2018, pp. 18-19.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁸⁷ Entretien avec Maryse Gautier, Paris, 29/09/2017.

municipaux. [...] C'était là qu'il y avait les gens les plus critiques [des politiques urbaines traditionnelles]. »⁸⁸

C'est ainsi que ce cadre de la Banque mondiale, déjà en lien avec Sfax autour d'un projet d'abattoir municipal, accepte d'étendre son accompagnement à la dynamique de la SGDS, à la demande du conseiller municipal Ahmed Rekik. Il parvient à mobiliser en 2008 les fonds de Cities Alliance (245.000 \$) – en parallèle du PDM – pour subventionner une *City development strategy* (CDS) à vocation opérationnelle, la SDGS II, afin de décliner sectoriellement les axes stratégiques identifiés dans la première stratégie. Ce travail se traduit par de nouvelles phases d'études plus ciblées, portant notamment sur une stratégie de développement économique locale et sur une stratégie d'intégration des quartiers précaires, un thème privilégié de Cities Alliance qui va appuyer sa mise à l'agenda. L'étude, réalisée par des universitaires sfaxiens, permet de dresser un premier inventaire des quartiers précaires et de rendre visible la réalité de ce phénomène dans une ville pourtant réputée relativement aisée à l'échelle nationale⁸⁹. Une réalité difficile à accepter par les autorités locales, comme le rappelle l'agent de la Banque mondiale : « Le maire ne voulait pas tellement cette étude. Il a été choqué de voir les résultats car ça montrait beaucoup de problèmes dans certains quartiers, que les services étaient mauvais. Il ne pensait pas avoir ces problèmes. Donc ça a été un peu révolutionnaire »⁹⁰. Mais malgré cette dynamique locale, et malgré les résultats apportés par les différentes phases de la SDGS, l'intérêt de la Banque mondiale pour l'expérience sfaxienne semble d'abord et avant tout porté par quelques agents motivés plus que par une volonté institutionnelle. La politique de la Banque reste focalisée sur les investissements, et plus spécifiquement sur le PDM, comme le rappelle notre interlocuteur :

« J'aurais peut-être dû faire plus de bruit sur ce cas de Sfax. Notre manager était beaucoup plus occupé par [la préparation du] PDM IV et pas tellement à propos de Sfax. Avec ces dons, c'est un peu le risque. Si ça avait été un prêt avec des millions de dollars, ils auraient fait beaucoup plus attention. Nous, l'équipe qui travaillait en Tunisie, on était très contents, très enthousiastes. Mais la Banque elle-même, je ne crois pas qu'elle ait fait particulièrement attention au cas de Sfax. »⁹¹

Néanmoins, la SDGS fournit aux agents de la Banque un « modèle » pour tenter de réformer l'approche de l'institution dans le pays, en cherchant à intégrer le soutien à la planification stratégique dans le futur PDM. Il s'agit d'infléchir les politiques de la Banque en même temps que

⁸⁸ Entretien avec un expert urbain de la Banque mondiale, employé au bureau de Tunis (BM 2), par téléphone, 16/01/2020.

⁸⁹ Il est ainsi fait état de 81 quartiers d'habitat populaire à l'échelle du Grand Sfax, abritant 130 816 habitants dans 36 402 logements, soit 20.5% du parc total d'habitations. Voir *Stratégie de développement de la ville de Sfax*, op. cit., p. 79.

⁹⁰ Entretien avec un expert urbain de la Banque mondiale, employé au bureau de Tunis (BM 2), par téléphone, 16/01/2020.

⁹¹ Entretien avec un expert urbain de la Banque mondiale, employé au bureau de Tunis (BM 2), par téléphone, 16/01/2020.

celles de l'Etat tunisien. Notre interlocuteur explique en effet : « On voulait travailler plus sur la planification stratégique, sur la participation, pour que les gens puissent un peu plus participer dans les décisions. On voulait regarder ce qui se faisait en Amérique latine. C'était très difficile de faire avancer ça. Quand je travaillais avec [les ministères tunisiens] ils ne voulaient rien savoir, la Tunisie c'était le paradis pour eux, dans le monde il n'y avait rien d'autre. Sfax a été très utile pour moi, ça donnait un modèle un peu différent »⁹². Mais la préparation du PDM IV est interrompue fin 2010 par la révolution qui impacte profondément l'agenda national des institutions internationales.

Le bureau tunisien de la Banque mondiale n'est pas le seul acteur international à souhaiter ériger Sfax en « modèle » de politiques urbaines participatives, alternatives à la planification spatiale traditionnelle, centralisée et autoritaire. L'expérience fait converger l'ensemble des structures de coopération méditerranéenne qui souhaitent la valoriser et la diffuser. Celle-ci apparaît comme un argument, comme une preuve de l'efficacité d'acteurs qui peinent à imposer leur approche dans les arènes du développement. A la fin des années 2000, à la veille de la révolution tunisienne, la ville semble condenser leurs espoirs de réforme des politiques urbaines dans la région. Ce qui attire, ce ne sont pas des réalisations urbanistiques – en réalité peu visibles – mais bien une capacité des acteurs locaux à se fédérer pour produire et débattre de nouveaux savoirs sur leur ville, se doter d'une vision alternative à celle de l'Etat central, marquée par l'autoritarisme et la promotion d'une politique industrielle décidée à Tunis dont les pollutions dramatiques entravent toute perspective de développement.

Dès 2004, l'agence KNA-MENA invite les responsables de la SDGS (Mohamed Haj Taieb, maire de Sfax, et Riadh Haj Taieb, coordonnateur de la stratégie) à présenter leur expérience lors du séminaire de Marrakech sur les stratégies de villes. Elle y apparaît comme l'un des rares exemples réellement prometteurs dans la région MENA. Les réseaux de villes méditerranéennes – en particulier Medcités et la commission Méditerranée de CGLU – y contribuent eux-aussi activement. La ville de Sfax est ainsi mise à l'honneur lors du premier Forum des autorités locales et régionales méditerranéennes (FARLM) de 2008, organisé par la commission Méditerranée à Marseille. Son maire intervient dans une session consacrée à « l'approche territoriale du développement », introduite par Manuel De Forn, l'animateur du Plan Stratégique de Barcelone. La SDGS est également au cœur du rapport préparatoire au FARLM, réalisé par l'Institut de la Méditerranée. Ce document vise à donner corps à la notion d'approche territoriale du développement, qui ambitionne de donner un rôle renforcé aux acteurs locaux dans la définition participative et la mise en œuvre d'un développement intégré des territoires. L'expérience sfaxienne y est décrite comme

⁹² Entretien avec un expert urbain de la Banque mondiale, employé au bureau de Tunis (BM 2), par téléphone, 16/01/2020.

particulièrement exemplaire. D'abord parce que « Un des éléments remarquables du processus a été depuis le début l'ampleur de son caractère participatif »⁹³. Ensuite, autre élément exemplaire : la capacité des acteurs locaux à mobiliser la coopération internationale (Med'Act, Medcités, SMAP, Cities Alliance, Banque mondiale...), qui représente une « autre dimension de l'ouverture et de la participation de la SDGS »⁹⁴. Cette démarche porterait déjà des fruits en termes de lobbying auprès des instances nationales, puisque la SDGS « a été prise comme document de référence pour l'élaboration du chapitre correspondant au territoire de Sfax et sa région dans le 11^e Plan National de Développement »⁹⁵. Cette propension de la SDGS à incarner la capacité d'acteurs locaux à se doter d'un projet qui ne soit pas la simple application des desideratas étatiques se retrouve également dans le *Policy paper on urban strategic planning* de CGLU, publié en 2010. Dans le chapitre consacré à la Méditerranée on peut en effet y lire : « The SDGS enjoys political support from several ministries [...] as well as international donors [...]. But the decisive factor in its consolidation has been the leadership of the municipal team in channelling citizens' wishes and creating a metropolitan vision »⁹⁶.

A la fin des années 2000, l'expérience sfaxienne apparaît donc comme un « modèle » dans le cercle restreint de la coopération méditerranéenne. En tant que politique urbaine, elle demeure marginale dans une Tunisie encore profondément centralisée et verrouillée par un Etat autoritaire. C'est cette capacité des acteurs locaux à formuler un projet, une vision urbaine critique des politiques nationales, démocratique, qui est accompagnée et promue par des institutions internationales dans une succession de programmes méditerranéens qui eux-mêmes, toujours fragiles, se situent dans les marges des arènes du développement.

2. La planification stratégique comme « réponse » urbaine aux « printemps arabes »

Pour saisir les nouvelles trajectoires du « modèle » Sfax dans les années 2010, il est essentiel de le replonger dans les débats qui agitent alors la communauté internationale en général et méditerranéenne en particulier sur les « réponses » à apporter aux « printemps arabes ». En effet, les révoltes de 2011 font naître un espoir de démocratisation sans précédent et précipitent chez les acteurs internationaux une volonté de « soutenir » le mouvement. Les rapports d'analyse de la

⁹³ INSTITUT DE LA MEDITERRANEE, *Les autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne*, Marseille, 2008, p. 103.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ CGLU, *Policy paper on urban strategic planning. Local leaders preparing for the future of our cities*, Barcelone, Cités et gouvernements locaux unis, 2010, p. 116.

situation et les programmes pilotes fleurissent selon des prismes aussi variés et parfois contradictoires que les acteurs qui les portent, concentrés en général autour de la réforme de l'Etat. Cependant, certains acteurs de la coopération urbaine en Méditerranée vont tenter de proposer leur propre lecture de ces phénomènes, moins stato-centrée, dans laquelle le rôle des villes et de leur gouvernance dans les dynamiques de démocratisation est mis à l'honneur. La planification urbaine stratégique, par sa capacité à construire un projet politique local « participatif », va occuper une place centrale. C'est à cette entreprise que nous consacrons cette section.

Le 17 décembre 2010, le vendeur ambulant Mohamed Bouazizi s'immole par le feu devant le gouvernorat de Sidi Bouzid, une ville de l'intérieur de la Tunisie, suite à la confiscation de ses marchandises par la police. Cet événement marque le début de quatre semaines de manifestations d'ampleur inédite qui se propagent à travers tout le pays, protestant contre le chômage, la corruption, les inégalités. Elles aboutissent le 14 janvier 2011 à la fuite du président Ben Ali en Arabie saoudite. Ici commence ce que la communauté internationale et nombre d'observateurs qualifient alors de « printemps arabe ». Entre janvier et mars, des protestations d'ampleur voient le jour notamment en Egypte, au Maroc, en Algérie, en Syrie, à Bahreïn, en Lybie. Le président égyptien Hosni Moubarak quitte le pouvoir le 11 février et un projet de réforme de la Constitution est approuvé par référendum le 19 mars, laissant espérer une possible transition démocratique. Les violentes répressions des régimes syriens et libyens dégénèrent rapidement en guerres civiles. A l'initiative notamment de la France et de la Grande-Bretagne, l'OTAN intervient militairement en Libye dès le mois de mars et bloque l'avancée des troupes de Kadhafi.

Face à cette situation inédite, la communauté internationale se mobilise et entend apporter un soutien aux aspirations démocratiques nouvelles qui semblent s'exprimer. Les 26 et 27 mai, le G8⁹⁷ se réunit à Deauville et adopte une « déclaration sur les printemps arabes », en présence des premiers ministres des gouvernements de transition tunisien (Béji Caïd Essebsi) et égyptien (Essam Charaf), et du nouveau secrétaire général de la Ligue Arabe (l'égyptien Nabil Al-Arabi). Les chefs d'Etats y conçoivent le Partenariat de Deauville qui doit matérialiser leur soutien à des mouvements qui pourraient « ouvrir la voie à des transformations comparables à celles survenues en Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin »⁹⁸. Il a pour vocation de coordonner l'assistance des Etats membres du G8 et des institutions multilatérales autour de deux volets. Le premier est politique : il s'agit, dans les pays partenaires, d'accompagner l'opposition politique et la structuration des partis naissants ; de revitaliser la coopération régionale des parlementaires et aussi

⁹⁷ Les membres du G8 sont la France, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Russie, l'Allemagne, le Japon, l'Italie et le Canada

⁹⁸ *Déclaration du G8 de Deauville. Un nouvel élan pour la liberté et la démocratie.*, Sommet du G8 de Deauville, 26-27 mai 2011, par. 1.

des autorités locales ; de mettre la focale sur l'éducation et la mobilité des étudiants ; et enfin de favoriser la liberté d'expression en particulier dans les champs des médias et de l'expression religieuse. Le second est économique, l'objectif étant à court terme « d'éviter que l'instabilité ne compromette le processus de réformes politiques, et de concilier cohésion sociale et stabilité macroéconomique »⁹⁹. Il s'appuie sur l'engagement des institutions multilatérales de développement en matière de modernisation des économies, de soutien au secteur privé, et de promotion de l'intégration régionale et mondiale. Dans les faits, ce second volet s'impose au cœur du Partenariat de Deauville qui prend la forme d'un projet, relativement classique, de libéralisation des économies méditerranéennes, que certains ont qualifié de « néolibéralisme avec un masque inclusif »¹⁰⁰.

Les fonds promis à Deauville ne seront jamais décaissés à la hauteur espérée, le partenariat périlise rapidement¹⁰¹. Il donne néanmoins une première impulsion politique de réponse multilatérale aux « printemps arabes » à une échelle régionale. Dès septembre 2011, les ministres des finances du partenariat commandent ainsi au CMI de Marseille la coordination d'un rapport afin d'identifier des pistes d'actions régionales pour accompagner la transformation des économies des pays arabes. Les bribes de démocratisation y apparaissent comme autant d'opportunités permettant de réaliser les objectifs longtemps espérés des institutions internationales : la réforme de la gouvernance (allègement de l'Etat et soutien aux acteurs privés) et l'intégration de la région à l'économie mondiale (promotion des investissements directs étrangers, intégration commerciale)¹⁰². Une approche qui ne fait pas l'unanimité, notamment au PNUD ou à l'organisation internationale du travail qui entendent privilégier les questions d'équité sociale, mais aussi de redevabilité de l'acteur public et du rôle de la société civile¹⁰³. Au sein même de la Banque mondiale et de ses agents au CMI, certains experts doutent de l'analyse de leur maison mère, comme celui-ci qui explique en entretien, en évoquant la Vice-Présidente MENA de l'époque, Inger Andersen : « C'est une femme remarquable, mais qui n'a jamais véritablement réussi, elle n'est pas la seule, à analyser les risques et les défis que ces printemps arabes vont créer. Pour parler comme dans l'univers du changement climatique, on a un peu « verdi » nos projets, on les a un peu changés, mais on n'a pas fait de

⁹⁹ *Ibid.*, par. 7.

¹⁰⁰ Karen PFEIFER, « The Tortuous Path to a New Economic Agenda in Egypt and Tunisia », *Athens Journal of Mediterranean Studies*, 2015, vol. 1, n° 1, p. 13.

¹⁰¹ Oz HASSAN, « The Terminal Decline of American Democracy Promotion in the Middle East », in Marco CLEMENTI, Matteo DIAN et Barbara PISCIOTTA (dir.), *US Foreign Policy in a Challenging World. Building Order on Shifting Foundations*, Cham, Springer, 2018, pp. 233-253.

¹⁰² BANQUE MONDIALE et CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *From Political to Economic Awakening in the Arab World. The Path of Economic Integration. A Deauville Partnership Report on Trade and Foreign Direct Investment*, The World Bank, 2012.

¹⁰³ Karen PFEIFER, « The Tortuous Path to a New Economic Agenda in Egypt and Tunisia », *op. cit.*

révolution copernicienne dans notre approche, dans notre *business model* »¹⁰⁴. La Banque mondiale publie ainsi un rapport en 2014 qui condamne fermement la gouvernance et les politiques économiques de la Tunisie de Ben Ali, pourtant souvent citée comme une bonne élève à l'époque. On y lit ainsi que « la leçon apprise nécessitera que la Banque mondiale souligne inconditionnellement, pour elle-même et ses partenaires, l'extrême importance du droit à l'accès à l'information, la transparence et la redevabilité comme partie du programme de développement favorable aux pauvres, en Tunisie comme ailleurs »¹⁰⁵.

L'enjeu de la gouvernance, notamment urbaine, prend donc une place prégnante dans le discours de la Banque, mais dont les traductions opérationnelles demeurent néanmoins difficiles à évaluer, comme l'explique cet expert urbain de la vice-présidence MENA, en soulignant un manque de volonté du côté des gouvernements :

« A l'arrivée du printemps arabe, le discours [de la Banque mondiale] a changé. La gouvernance est devenue un sujet en soi. Mais pour moi c'est vraiment le printemps arabe qui a déclenché ça. C'est devenu un sujet en soi dans le discours, mais est-ce que dans l'action réelle il y a eu une vraie transformation ? On peut en discuter, ce n'est pas flagrant. [...] Toute l'équipe [du département urbain MENA] s'est dit : c'est un sujet important, les gens se révoltent. Je pense que tout le monde est d'accord, la raison pour laquelle les choses fonctionnent mal, c'est que la gouvernance est pathétique. Nous en étions tous convaincus à des degrés divers. [...] On a tous essayé, dans nos opérations, de pousser un peu ce sujet, mais on a toujours été un peu limités par la capacité d'absorption du client. La capacité au sens du souhait d'absorption du client. »¹⁰⁶

Les analyses officielles de la Banque mondiale se poursuivent, jusqu'à nos jours, dans une direction similaire : la priorité régionale est donnée au développement macroéconomique qui doit être atteint par une libéralisation des économies et des échanges¹⁰⁷. De son côté, l'Union européenne lance dès septembre 2011 un programme d'urgence intitulé SPRING (*Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth*) doté de 350 millions d'euros sur 18 mois, pour apporter un soutien rapide aux mouvements de la société civile. Elle envisage ensuite une réforme de sa politique de voisinage qui, comme évoqué dans le chapitre précédent, ne conduira pas à un renouvellement en profondeur de ses objectifs et modalités d'action. L'Union pour la Méditerranée ne sera quant à elle jamais considérée comme un vecteur d'accompagnement, comme nous l'avons également souligné précédemment.

¹⁰⁴ Entretien avec un expert urbain de la Banque mondiale, en poste au CMI.

¹⁰⁵ BANQUE MONDIALE, *La révolution inachevée. Créer des opportunités, des emplois et de la richesse pour tous les tunisiens*, Washington D.C., 2014, p. 29.

¹⁰⁶ Entretien avec un expert urbain de la Vice-présidence MENA de la Banque mondiale.

¹⁰⁷ Nous renvoyons ici en particulier aux nombreuses éditions du *MENA development report* dont la liste est disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2168>.

Nous voulons ici nous intéresser à d'autres tentatives d'interprétations des soulèvements arabes, à d'autres réponses esquissées, qui s'intéressent cette fois à l'échelle de la ville. Certains acteurs déjà engagés dans la coopération urbaine en Méditerranée – organisations internationales, réseaux de villes... – ont en effet tenté une lecture alternative à celle des Etats et des positions officielles des institutions multilatérales de développement. Les révoltes arabes vont apparaître comme une légitimation et un renforcement possible des démarches engagées dans les villes méditerranéennes, souvent en marge des canons du développement, depuis une vingtaine d'années. Un instrument semble plus particulièrement prometteur : la planification urbaine stratégique.

Les 14 et 15 mars 2011 se tient à Barcelone une conférence internationale intitulée « Stratégies de développement urbain en Méditerranée ». Elle est organisée par le CMI, Medcités, la mairie et la métropole de Barcelone (AMB), Cities Alliance, la Banque mondiale et la Caisse des dépôts et consignations française (CDC). L'idée originelle, qui prend naissance avant les phénomènes de révoltes arabes, consiste à proposer un bilan des différentes démarches de planification urbaine stratégique en Méditerranée et à leur donner un nouvel élan international. On retrouve à la tribune les principaux protagonistes en matière de stratégies de villes dans la région, souvent représentés à haut niveau. La conférence introductive rassemble ainsi le maire de Barcelone (Jordi Hereu), le directeur du CMI (Mats Karlsson), le secrétaire général adjoint de l'Union pour la Méditerranée (Rafiq Hussein) et le directeur d'ONU-Habitat (Joan Clos, ancien maire de Barcelone). On retrouve dans les différentes tables rondes des acteurs internationaux comme CGLU, Medcités, Cities Alliance (représenté par William Cobbet, son directeur), le CIDEU, la Banque mondiale, la GIZ, l'AFD... Des focus sur certaines villes sont également à l'ordre du jour, notamment Tétouan, Izmir, Al Fayhaa. Le cas de Sfax est présenté par Riad Haj Taieb et par un représentant de la Banque mondiale en Tunisie.

Un rapport est commandé en amont de la conférence à Farouk Tebbal¹⁰⁸ pour dresser un état des lieux des quatorze principales stratégies de villes réalisées dans la région¹⁰⁹. Ce document s'inscrit d'emblée dans le contexte politique, particulièrement mouvementé au moment de la conférence, des « printemps arabes »¹¹⁰. On peut ainsi lire dès l'avant-propos :

¹⁰⁸ Rappelons que celui-ci est alors consultant international, ancien ministre du logement en Algérie (1992-1993), devenu ensuite haut-fonctionnaire à ONU-Habitat (2001-2006) puis Cities Alliance (2006-2008).

¹⁰⁹ Alexandrie (phases 1 et 2), Amman, Al Fayhaa, El Jadida, Settat, Tétouan (phases 1 et 2), Ramallah, Alep, Sfax (phases 1 et 2), Tunis, Izmir.

¹¹⁰ En mars 2011, Ben Ali a déjà fui la Tunisie suite aux protestations commencées en décembre. Les partis d'oppositions sont autorisés, la Sûreté de l'Etat et le RDC, parti unique, sont supprimés. En Egypte, Hosni Moubarak a transféré le pouvoir à l'armée le 11 février et s'est retiré de la scène politique, alors que les manifestations se poursuivent. Des mouvements de protestation sont également en cours, depuis les mois de janvier et février, en Jordanie, au Yémen, en Libye, à Bahreïn, au Maroc et en Syrie.

« Au moment où de nombreux pays de la région sont traversés, notamment dans les villes, par des dynamiques sociales sans précédent, les attentes des partenaires locaux - et plus particulièrement en matière de gouvernance et de transformation des rapports entre les acteurs urbains - justifient et confirment l'opportunité de la réflexion que propose la conférence sur les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée. »¹¹¹

Les stratégies de villes offraient-elles un accompagnement pertinent des revendications sociales et des aspirations démocratiques qui semblent s'exprimer dans les mondes arabes ? Sans résumer les échanges et les enjeux de la conférence de Barcelone, cette question devient néanmoins incontournable. Selon Farouk Tebbal,

« On commençait à voir monter l'instabilité dans les villes. Le printemps arabe était un phénomène urbain. Et de là à faire une corrélation entre la ville, la fragmentation urbaine et spatiale, et les stratégies de développement, il n'y avait qu'un pas. [...] Je pense qu'il y avait un pressentiment que les choses allaient basculer dans le monde arabe et qu'il fallait absolument mettre sous le nez du monde arabe quelque chose qui, à terme, pourrait les aider à conjurer ce qui pouvait s'aggraver. »¹¹²

On retrouve le même engouement chez un expert urbain du CMI, auparavant engagé dans les stratégies de villes à KNA-MENA, selon qui les révoltes arabes apparaîtraient comme une confirmation de la pertinence de la planification urbaine stratégique comme instrument de démocratisation locale :

« En 2011 à Barcelone on se retrouve un peu dans le même état d'esprit : celui d'une contestation des pouvoirs politiques en place, menée par les citoyens, par la rue. [...] C'est aussi un état d'esprit de repositionnement du citoyen au cœur des préoccupations. Donc l'élan pour pousser les outils dans lesquels on croit, et le CDS en est un, est renforcé par ce que la rue et les révoltes vont nous faire croire. On a sans doute été trop naïfs, on s'est peut-être emballés, mais nous, le monde urbain, nous sommes trouvés alors confirmés dans cette conviction que tout doit passer par le cadre urbain, que c'est l'alpha et l'oméga, puisque c'est dans ce cadre qu'on va pouvoir recréer du vivre ensemble. On va s'affoler, on va s'énervé, on ne va pas avoir complètement compris ce qui a été dit, les contraintes que les Etats vont faire peser, et à mon avis on va partir comme souvent, pas dans une mauvaise direction, mais on va se payer de mots trop vite et trop tôt. »¹¹³

Si près de dix ans plus tard, l'expert tamise de lui-même l'engouement d'alors, il exprime bien l'espoir qui naît de percevoir les stratégies de villes, par leur attention à la gouvernance démocratique locale, à la décentralisation et à participation des acteurs, comme un emblème de la

¹¹¹ AJUNTAMENT DE BARCELONA, CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, BANQUE MONDIALE, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, AREA METROPOLITANA DE BARCELONA, MEDCITES, CITIES ALLIANCE et AECID, *Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée. Contexte, Enjeux et Perspectives*, Barcelone, Rapport pour la conférence de Barcelone sur les stratégies de développement urbain en Méditerranée (14 et 15 mars 2011), 2011, p. 5.

¹¹² Entretien avec Farouk Tebbal, Dinan-Tlemcen, 31/03/2020.

¹¹³ Entretien avec Olivier Lavinal, Paris-Washington, 15/02/2020.

réponse à apporter aux révoltes arabes, comme un possible volet urbain d'un mouvement de démocratisation « enfin » à l'œuvre dans cette région du monde. Mais pour les promoteurs de la planification stratégique, qui demeurent marginaux dans les grandes institutions et programmes de développement (chapitre 5), les « printemps arabes » apparaissent aussi comme une occasion de légitimer leurs pratiques. Pour le secrétaire général de Medcités, la conférence de Barcelone ne visait pas tant à accompagner la démocratisation qu'à sensibiliser les bailleurs à ces démarches. Il souligne : « on voulait sortir de cette conférence avec un compromis politique d'avancer sérieusement dans les stratégies de villes. Et ça a plutôt marché. Surtout, ça s'est installé dans la tête des décideurs. Par exemple la banque mondiale était plus prompte à mettre de l'argent dans des stratégies, pareil pour d'autres bailleurs »¹¹⁴.

Dès 2012, Cities Alliance et le CMI s'accordent sur la mise en place d'un Programme de Travail Conjoint (PTC) pour la région MENA, justifié en ces termes : « The Arab spring has raised critical needs and challenges regarding participatory processes and decentralization, and citizens are demanding to be fully involved in the decision making process »¹¹⁵. Il s'agit pour les acteurs internationaux de définir une nouvelle approche régionale et des programmes nationaux, fondés sur les stratégies de villes, afin d'accompagner des réformes de gouvernance urbaine visant à « répondre » aux aspirations démocratiques. Le PTC a pour vocation de fédérer les différents bailleurs et acteurs internationaux, membres de Cities Alliance et du CMI, de leur offrir un moyen de coordination autour d'une approche urbaine commune pour la région. Car nombre d'entre eux se montrent désireux de développer des réponses à l'échelle locale. C'est le cas aussi de la GIZ, qui renforce considérablement ses interventions en MENA à la suite des « printemps arabes »¹¹⁶. Le responsable du projet Comun, hébergé au CMI, explique ainsi :

« [A la GIZ] nous avons commencé à parler de démocratie locale à partir du printemps arabe. A l'époque, le projet Comun avait déjà survécu pendant deux ans et demi. C'était très difficile de le planter. Mais avec le printemps arabe, la révolution en Tunisie, tout a changé très vite. Peu après la révolution tunisienne, la BMZ¹¹⁷ m'a appelé directement en me demandant : vous qui travaillez dans les villes, auriez-vous une idée sur comment on pourrait soutenir cette révolution au niveau local ? J'ai dit oui, évidemment. On a proposé un projet qui s'appelait « soutien à la démocratie locale », qui a été ensuite incorporé dans Comun. Il s'agissait de faciliter les rapports entre citoyens et administrations locales, notamment en développant des espaces citoyens dans les villes. On voulait changer l'attitude administrative, qui était très descendante

¹¹⁴ Entretien avec Joan Parpal, Barcelone, 03/10/2018.

¹¹⁵ *Joint Work Program: a multi-level approach to foster dialogue on cities and urban development*, Site internet du CMI, 2012, URL complète en biblio.

¹¹⁶ A titre d'exemple, l'aide globale allemande à la seule Tunisie a plus que doublé entre 2009 et 2016, passant de 87 millions d'euros à 188 millions. Voir Mark FURNESS, « 'Donorship' and Strategic Policy-making: Germany's Middle Eastern and North African Aid Program since the Arab Uprisings », *Development policy review*, 2020, vol. 38, n° 1, pp. 70-90.

¹¹⁷ Ministère fédéral pour la Coopération économique et le Développement, tutelle de la GIZ.

avant, développer une relation client fournisseur, nécessaire je pense pour implanter une culture démocratique. Il fallait montrer rapidement aux citoyens que l'Etat est fait pour eux, qu'il est leur serviteur. Ça commence par l'administration communale. On a fait des budgets participatifs, des concours de projets de jeunes, pour qu'ils se sentent pris au sérieux. Il fallait que le citoyen se sente au centre de l'attention politique locale. »¹¹⁸

Mais le PTC s'interrompt brutalement en 2013, en raison de dissensions internes aux bailleurs. Il jettera cependant les bases d'un programme conséquent de Cities Alliance et du PNUD, concentré cette fois sur la Tunisie, sur lequel nous reviendrons.

Les experts urbains du CMI, rassemblés au sein du *Urban Hub*, poursuivent néanmoins leurs tentatives d'analyse des dimensions urbaines et locales des bouleversements qui affectent les pays arabes. Ils organisent à Marseille les 4 et 5 avril 2013 une conférence internationale intitulée « The Transforming Arab City : Local Empowerment and Local Governance ». Cette conférence témoigne d'une prise de conscience, chez certains experts internationaux, de la nécessité de développer une analyse politique des dimensions urbaines et territoriales des « printemps arabes ». Elle est préparée en particulier par Lamia Zaki, qui vient de rejoindre le centre, docteure en science politique et auparavant chercheuse à l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC, Tunis). La conférence vise plus particulièrement à faire le point sur les recherches en sciences humaines et sociales – principalement en géographie, aménagement et sociologie politique – qui depuis 2011 se multiplient pour discuter les impacts des révoltes arabes sur l'urbanisme et les politiques urbaines. Elle regroupe près de 70 participants – essentiellement des experts internationaux et des chercheurs – et notamment, preuve de l'intérêt du sujet pour les institutions internationales, la Vice-Présidente MENA de la Banque mondiale, Inger Andersen, et la sous-secrétaire générale du PNUD, Sigrid Kaag. Les intervenants sont égyptiens, tunisiens, libanais, mais aussi et surtout français. On retrouve parmi les chercheurs certains des principaux spécialistes des villes des mondes arabes comme Pierre-Arnaud Barthel, Myriam Catusse, Valérie Clerc, Agnès Deboulet, Aude Signoles, Eric Verdeil...

Myriam Catusse (CNRS) et Agnès Deboulet (Université Paris 8) rappellent ainsi que les révoltes arabes ne constituent pas un soudain réveil, mais s'inscrivent dans une histoire de résistances et d'oppositions, souvent discrètes, aux régimes autoritaires, en particulier sur les sujets urbains¹¹⁹. En revenant sur le cas libyen, pays urbanisé à plus de 85%, Ali Bensaa (Université Aix-Marseille) souligne en quoi les villes constituent depuis longtemps des lieux du changement social et de contestation que le régime de Kadhafi a sans cesse tenté de neutraliser. Les moments

¹¹⁸ Entretien avec un expert urbain de la GIZ, visioconférence, 21/06/2021.

¹¹⁹ Nous nous appuyons dans ce paragraphe sur le compte-rendu des échanges réalisé par le CMI.

révolutionnaires se sont également traduits dans des revendications territoriales. En Tunisie, les inégalités territoriales, entre un intérieur pauvre et délaissé, foyer des premières contestations, et un littoral plus riche et urbanisé, sont au cœur de la mobilisation de 2010-2011. Mais pour Pierre-Arnaud Barthel, les « printemps arabes » n'auraient pas encore conduit, à l'heure de la conférence, à la définition de nouveaux agendas urbains : les approches promues par les organisations internationales depuis une dizaine d'années, notamment en termes de planification stratégique, sont restées des expériences isolées que les Etats autoritaires ont jusqu'à présent toujours réussi à instrumentaliser. Les chercheurs invitent à une nouvelle lecture des enjeux urbains dans la région. Il faut notamment : être à l'écoute des mobilisations qui ont pris la ville pour objet et tenter de les relier aux politiques urbaines ; renforcer les capacités des autorités locales et la décentralisation ; développer les approches participatives et le renforcement des acteurs non étatiques. Des propositions qui font très largement écho aux nouvelles approches prônées par les praticiens des institutions internationales lors d'une table ronde dédiée, rassemblant l'AFD, la GIZ, la JICA (coopération japonaise), le PNUD et la Banque mondiale. Ils invitent notamment à donner un nouveau souffle à la planification urbaine stratégique.

Comment, dans cette entreprise de renouveau de la coopération urbaine régionale, le « modèle » Sfax est-il réinvesti ? Cette expérience se retrouve en effet au cœur de plusieurs programmes internationaux lancés entre 2011 et nos jours, sur lesquels nous allons désormais revenir. Ils partagent l'ambition d'accompagner les « transitions » urbaines des mondes arabes en pleine ébullition.

3. Le « modèle » Sfax à l'épreuve de la transition démocratique tunisienne

La révolution tunisienne et la transition démocratique qui l'accompagne engagent une profonde réforme de l'Etat et des institutions politiques, en particulier sous la forme d'un vaste chantier de décentralisation. En suivant le « modèle » Sfax, nous nous intéressons dans cette section à la manière dont ce nouveau contexte impacte les circulations de savoirs sur le gouvernement des villes en Méditerranée. Nous allons voir que la transition signe le retour de l'Etat tunisien sur le devant de la scène. Objet des critiques de la SDGS dans les années 2000, élaborée largement dans ses marges, il devient incontournable. Il ne s'agit plus désormais de se « limiter » à une remise en cause des politiques urbaines autoritaires mais bien de matérialiser les avancées démocratiques dans des réalisations urbaines concrètes. Or, malgré les nombreux accompagnements internationaux, celles-ci tardent à voir le jour, notamment parce que le pouvoir central reste l'acteur déterminant

du développement urbain. D'autre part, la réforme de l'Etat tunisien, en particulier le projet constitutionnel de décentralisation, s'impose progressivement comme le nouvel enjeu phare des coopérations internationales. Les circulations méditerranéennes se concentrent progressivement sur ce pays qui constitue le principal espoir de démocratisation dans la région. Il ne s'agit plus tant de faire circuler concrètement des savoirs, des « bonnes pratiques » de gouvernement des villes à l'échelle transnationale, que de contribuer à bâtir un « modèle tunisien » de décentralisation qui pourrait, espère-t-on, inspirer d'autres pays. Avant de rentrer dans le détail de ces questions, il nous faut donc présenter le contexte général tunisien et en particulier le chantier de décentralisation.

Amplifiées par une grève générale, et malgré une violente répression policière, les manifestations de 2010-2011 en Tunisie conduisent à la fuite de Ben Ali en Arabie Saoudite, le 14 janvier 2011¹²⁰. Béji Caïd Essebsi prend en février la tête d'un gouvernement transitoire. Le parti unique, la police politique et la sûreté de l'Etat sont dissolus en mars. Les partis politiques sont désormais autorisés¹²¹. Les premières élections libres du pays, depuis 1956, ont lieu le 23 octobre 2011, pour désigner l'Assemblée Nationale Constituante. La nouvelle Constitution est ainsi adoptée le 26 janvier 2014. Seul pays du monde arabe à entamer une réelle transition démocratique, la Tunisie fait naître chez nombre d'acteurs internationaux l'espoir de voir émerger un « modèle » de démocratie dans la région. La Constitution ouvre en particulier le débat sur la décentralisation et l'érige en enjeu politique central, au cœur de la réforme de l'Etat appelée par la révolution¹²². Celle-ci apparaît comme un moyen clair de rupture avec les régimes Bourguiba et Ben Ali, dans lesquels les tendances de centralisme étatique et d'autoritarisme se renforçaient mutuellement, au point parfois de s'identifier l'une à l'autre¹²³. Les protestations de 2010-2011, parties non pas des villes littorales développées mais des régions intérieures, pauvres et déshéritées, ont par ailleurs contribué à mettre en haut de l'agenda politique la question des disparités territoriales¹²⁴, ouvrant ainsi un débat de fond sur les politiques d'aménagement du territoire¹²⁵. Les questions urbaines et

¹²⁰ Sur le « moment » révolutionnaire tunisien, nous renvoyons à Pierre-Robert BADUEL, *Un temps insurrectionnel pas comme les autres. La chute de Ben Ali et les printemps arabes*, Paris, Non Lieu, 2018.

¹²¹ A ce sujet, voir par exemple Vincent GEISSER et Déborah PEREZ, « De la difficulté à « faire parti » dans la Tunisie post-Ben Ali », *Confluences Méditerranée*, 2016, vol. 3, n° 98, pp. 21-44.

¹²² Sami Yassine TURKI et Eric VERDEIL, « Tunisie : la constitution (du printemps) ouvre le débat sur la décentralisation », *op. cit.*

¹²³ Souhaïl BELHADJ, « Une décentralisation au-dessus de tout soupçon ? L'enjeu du pouvoir local dans la transition post-autoritaire », in Amin ALLAL et Vincent GEISSER (dir.), *Tunisie. Une démocratisation au-dessus de tout soupçon ?*, Paris, CNRS Editions, 2018, pp. 275-294.

¹²⁴ La part du budget de l'Etat allouée au développement régional est multipliée par quatre entre 2011 et 2015. Voir Sami Yassine TURKI et Eric VERDEIL, « Tunisie : la constitution (du printemps) ouvre le débat sur la décentralisation », *op. cit.*, p. 23.

¹²⁵ Hèla YOUSFI, « Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation », *Papiers de Recherche AFD*, juin 2017, n° 47 ; Mourad BEN JELLOUL, « L'aménagement du territoire national et les contraintes de la nouvelle gouvernance dans la Tunisie post-révolutionnaire », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16, pp. 31-52.

territoriales, en particulier celle du gouvernement des villes, se chargent d'une dimension politique nouvelle : elles sont désormais au cœur du chantier national de construction démocratique. Le « local », le « municipal », qui jusqu'à présent étaient analysés, aux niveaux nationaux et internationaux, principalement sous le prisme de la « défaillance », sont appelés à devenir des organes constitutifs du nouveau pouvoir¹²⁶.

Au lendemain de la révolution, la décentralisation n'a cependant rien d'un agenda bien structuré, et ne fait pas l'objet d'un consensus au niveau national ni au niveau international¹²⁷. La constitution de 2014, au travers de son titre VII intitulé « Du pouvoir local », instaure un certain nombre de principes généraux, en particulier la municipalisation complète du territoire, le principe de libre administration des collectivités locales, et le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux. Mais derrière ces grandes orientations persiste la problématique de l'héritage d'un Etat profondément centralisé et autoritaire. Problématique que traduit bien le politiste Souhaïl Belhadj lorsqu'il se demande « comment transformer les municipalités tunisiennes en un organe constitutif d'un pouvoir local démocratique alors que jusqu'à présent elles font figure « d'appendice de l'État », c'est-à-dire un prolongement local du centre, mais qui n'a pas de fonction vitale dans le système étatique »¹²⁸. Dès 2015, le ministère de l'Équipement prépare un projet de nouveau Code d'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme (CATU), vilipendé par les municipalités et les professionnels qui regrettent de n'y avoir pas été associés, et qui voient dans ce texte une volonté de conserver la mainmise de l'Etat dans l'élaboration des documents d'urbanisme¹²⁹. Les premières élections municipales démocratiques, prévues d'abord en octobre 2016, sont repoussées à plusieurs reprises en raison de blocages entre les principaux partis, avant de finalement se dérouler en mai 2018¹³⁰.

Dans ce contexte instable et incertain, la volonté « d'accompagner » la décentralisation s'impose comme un leitmotiv international¹³¹. Les coopérations bilatérales (France, Allemagne,

¹²⁶ Lana SALMAN et Bernadette BAIRD-ZARS, « From the Fragments Up: Municipal Margins of Maneuver in Syria and Tunisia », *op. cit.*

¹²⁷ Lana SALMAN, « What we talk about when we talk about decentralization? Insights from post-revolution Tunisia », *op. cit.*

¹²⁸ Souhaïl BELHADJ, *Décentraliser dans la Tunisie post-autoritaire: L'émergence d'un pouvoir local face aux limites imposées par le consensus sécuritaire*, *op. cit.*, p. 12.

¹²⁹ Mourad BEN JELLOUL, « L'aménagement du territoire national et les contraintes de la nouvelle gouvernance dans la Tunisie postrévolutionnaire », *op. cit.*

¹³⁰ Le parti Ennahdha arrive en tête avec 28.64% des voix à l'échelle nationale, suivi de Nidaa Tounès avec 20.85%.

¹³¹ Lana SALMAN, « What we talk about when we talk about decentralization? Insights from post-revolution Tunisia », *op. cit.* ; Jean-Philippe BRAS et Aude SIGNOLES, « Comment accompagner les politiques de gestion urbaine et de décentralisation au Maghreb dans le contexte post-2011? Regards croisés d'acteurs de la coopération internationale et décentralisée », *op. cit.* ; Sylvia I. BERGH, « Thinking and Working Politically? The Role of External Actors in Decentralization Reforms in Morocco and Tunisia », in Thomas DEMMELHUBER et Roland STURM (dir.), *Decentralization in the Middle East and North Africa. Informal Politics, Subnational Governance, and the Periphery*, Baden-Baden, Nomos, 2021.

Suisse, Pays-bas...) comme multilatérales (Banque mondiale, PNUD, Cities Alliance...) entendent proposer un soutien actif à la démarche qui apparaît au cœur du renouveau du contrat social tunisien. Là encore, ces différentes initiatives ne relèvent pas d'une action cohérente, chacun souhaitant faire avancer son agenda, travailler avec tel partenaire local plutôt que tel autre, comme le résume Sami Yassine Turki, un urbaniste tunisien influent sur la scène nationale, également consultant international¹³² :

« Si on se met dans la position de 2011, à cette époque-là, il n'y avait pas un Etat stable, un gouvernement stable, une feuille de route, une politique négociée, partagée et retenue par le gouvernement pour faire des sollicitations formelles [auprès des acteurs internationaux] pour un appui technique. Ça ne s'est pas passé comme ça du côté tunisien, et du côté international non plus. Les forces internationales ont pénétré dans le pays sur plusieurs thématiques, pas uniquement la décentralisation. Ils ont trouvé un terrain d'expérimentation intéressant, et ils ont essayé de défendre un certain nombre de principes qui étaient considérés par les uns et les autres comme des corollaires à la transition politique démocratique sur les questions de participation, de droit des minorités, etc., y compris la question de la gouvernance locale et de la décentralisation. »¹³³

C'est dans ce cadre que l'expérience sfaxienne de planification stratégique, développée avant la révolution, est réinvestie par certains acteurs internationaux. Elle prend la forme d'un « modèle » possible sur lequel ils proposent d'ancrer le renouveau de l'action publique locale démocratique qui pourrait, espère-t-on, faire figure de référence dans la région. Dès 2012, Cities Alliance publie un *policy brief* dans lequel on peut lire :

« La stratégie [de Sfax] appuyée par l'Alliance des villes constitue un modèle important et opportun de développement participatif dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. La quasi-totalité de la population a été activement engagée dans la formulation d'une stratégie de développement économique à long terme de la région du Grand Sfax. Les acteurs impliqués comprennent le secteur privé, les universités, les urbanistes et des représentants de la société civile – dont la plupart avaient été précédemment exclus des processus décisionnels de la ville. [...] l'expérience du Grand Sfax montre que la promotion d'une participation active est un processus qui demande du temps mais qui est enrichissante. Si les résultats concrets prennent invariablement du temps, les dirigeants de Sfax ont néanmoins donné un exemple important du pouvoir que représente une gouvernance participative dans une région longtemps dominée par un système de prise de décisions centralisé et arbitraire. Le prochain défi

¹³² Ingénieur et docteur en génie civil, Sami Yassine Turki commence sa carrière à l'agence urbaine du Grand Tunis, avant de devenir enseignant-chercheur à l'Institut Supérieur des techniques de l'Environnement, de l'Urbanisme et du Bâtiment. Après avoir mené des recherches dans des domaines techniques, il se consacre, à partir de 2011, à la science politique et en particulier aux enjeux de décentralisation et de pouvoir local dans la transition démocratique. Il devient ainsi en 2012 membre du conseil scientifique du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation. En 2013, il devient consultant auprès du *International Center for Innovative Local Governance* (CILG-VNGi), où il est en charge de l'accompagnement de la Direction Générale des Collectivités Locales (ministère de l'Intérieur), ainsi que de programmes de coopération avec les municipalités libyennes. Engagé dans l'Association Tunisienne des Urbanistes, il en est le président entre 2013 et 2015.

¹³³ Entretien avec Sami Yassine Turki, Tunis, 12/11/2019.

sera de partager l'expérience de Sfax avec le reste de la Tunisie, notamment dans les petites villes de l'intérieur. »¹³⁴

Nous allons voir que, face à un processus de décentralisation largement impulsé par et depuis l'Etat et accompagné par les grands bailleurs comme la Banque mondiale¹³⁵, la coopération méditerranéenne entend proposer une autre approche. En s'appuyant sur le « modèle » Sfax, présenté comme un récit fondateur de formulation d'un projet politique local sous un régime autoritaire, ces acteurs souhaitent accompagner les villes elles-mêmes dans l'appropriation de la décentralisation, en les « préparant » au rôle nouveau qui pourrait être le leur, et en leur donnant une voix structurée à l'échelle nationale.

C'est à la nouvelle trajectoire du « modèle » Sfax, aux acteurs qui s'en emparent et le reformulent, et aux nouveaux espaces dans lesquels il est mis en circulation, que nous consacrons cette section. Plusieurs éléments s'en dégagent. Tout d'abord, la figure de l'Etat s'impose au cœur des circulations : il s'impose comme un acteur central tant dans l'action publique locale que dans la mobilisation des coopérations internationales. D'autre part, le suivi du « modèle » Sfax met en exergue la fermeture progressive des circulations transnationales à l'échelle méditerranéenne et témoigne de leur recentrement autour de la réforme de l'Etat tunisien.

3.1. Un « modèle » démocratique à l'épreuve des transformations urbaines

A la veille de la révolution, la SDGS apparaît comme un « modèle » de critique démocratique des politiques urbaines centralisées et autoritaires. L'entrée dans la démocratie, qui amorce un renouvellement profond des cadres des politiques publiques comme des élites locales, rebat les cartes. Il n'est plus question de se satisfaire d'expériences de « bonne » gouvernance, de contestation, mais bien de transformer la réalité urbaine, qui se révèle encore largement déterminée par l'Etat central. C'est là que le bât blesse. La SDGS, réinvestie par les nouvelles élites municipales et par différentes institutions internationales, ne parvient pas à faire la démonstration de sa capacité à impacter le développement urbain. En revanche, elle est considérée comme un cadre de plaidoyer, un canal possible de lobbying des acteurs locaux auprès de l'Etat.

La période allant de 2011 à 2018, année des premières élections locales démocratiques, est marquée en Tunisie, et à Sfax en particulier, par une profonde instabilité du pouvoir municipal. Au lendemain de la révolution, le gouvernement transitoire dissout les conseils municipaux et les remplace par des « délégations spéciales » chargées des affaires courantes et dotées d'une faible

¹³⁴ CITIES ALLIANCE, « Un modèle de développement participatif en Tunisie », *Policy Brief L'Alliance des villes en action*, 2012, n° 73457.

¹³⁵ Thomas DEMMELHUBER et Roland STURM (dir.), *Decentralization in the Middle East and North Africa. Informal Politics, Subnational Governance, and the Periphery*, *op. cit.*

légitimité, dont les membres sont nommés par le ministère de l'Intérieur, qui n'édicte pas de règles claires concernant leur sélection. Dans certaines villes, les premières délégations sont ainsi dominées par des activistes politiques et associatifs mobilisés dans la révolution¹³⁶. C'est le cas de la délégation de Sfax, présidée par Néjib Abdelmoula, professeur de philosophie et militant des droits de l'Homme, qui s'entoure de représentants de mouvements de gauche et de syndicats. Suite aux élections d'octobre 2011 de l'Assemblée Nationale Constituante, favorables au parti Ennahdha¹³⁷, le gouvernement de la Troïka¹³⁸ dissout les délégations spéciales pour les recomposer par des membres reflétant davantage le nouvel équilibre politique national.

A Sfax, la nouvelle équipe nommée en 2012¹³⁹ donne ainsi une place majoritaire aux membres soutenus par Ennahdha qui revendiquent des statuts d'opposants à la dictature¹⁴⁰. C'est le cas de Mabrouk Kossentini, nommé président de la délégation. Il est confirmé à ce poste en 2014 au lendemain de l'élection de Béji Caïd Essebsi comme président de la République. Proche d'Ennahdha, sans pour autant être adhérent, c'est un avocat spécialisé dans les droits de l'Homme et engagé dans les structures syndicales de sa profession, qui se présente comme un opposant à « l'ancien régime » en ces termes¹⁴¹ : « Les avocats étaient présents là où il fallait être présent sous l'ancien régime. C'était le corps [...] le plus opposant et le plus indépendant de tous les corps »¹⁴². Un profil similaire à celui de Mohamed Wajdi Aydi, un autre avocat proche d'Ennahdha qui rejoint la délégation spéciale en 2012, en charge des contentieux et de la coopération internationale. Engagé dans les mouvements étudiants dans les années 1980, ce dernier part au Maroc pour échapper aux pressions gouvernementales et poursuivre ses études. Il y soutient un doctorat de droit constitutionnel sur le rôle du président dans les crises politiques en Tunisie. De retour en Tunisie en 1996, il évoque les difficultés politiques à trouver un poste et les raisons qui le conduisent

¹³⁶ Sami Yassine TURKI et Chiara LOSCHI, « Chantiers de reconstruction politique en comparaison : La «décentralisation» en période post-révolutionnaire en Tunisie et en Libye », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16, pp. 71-88.

¹³⁷ Le mouvement Ennahdha (« mouvement de la renaissance » en arabe), d'inspiration islamiste conservateur, est créé dans l'illégalité en 1981, et légalisé en mars 2011.

¹³⁸ Gouvernement national provisoire formé par les trois partis vainqueurs de l'élection, soit dans l'ordre Ennahdha, le Congrès pour la République (centre-gauche) et Ettakatol (ou Forum démocratique pour le travail et les libertés, centre-gauche). Il est dirigé par Hamadi Jebali (Ennahdha) jusqu'en 2013.

¹³⁹ La délégation spéciale est alors composée théoriquement d'environ 25 membres. Suite à la déroute de leurs partis aux élections législatives de 2015, la dizaine de membres affiliés à Ettakatol et au Congrès pour la République démissionnent et ne sont pas remplacés.

¹⁴⁰ Cette revendication d'opposition, et le rappel des répressions subies sous Ben Ali, sont un marqueur fort des élites d'Ennahdha. Voir Déborah PEREZ, « Faire la loi à l'Assemblée nationale constituante tunisienne. Recomposition et formation d'un nouveau personnel parlementaire tunisien », *L'Année du Maghreb*, 2016, n° 16, pp. 187-204.

¹⁴¹ Eric Gobe a bien étudié le monde professionnel des avocats dans la Tunisie de Ben Ali et leurs engagements politiques. S'il évoque une certaine ambivalence de la profession vis-à-vis du régime, et invite à nuancer leur rôle dans les protestations qui ont conduit au départ de Ben Ali, il souligne cependant sa capacité à s'organiser et à affirmer une certaine indépendance. Voir Eric GOBE, *Les avocats en Tunisie de la colonisation à la révolution (1883-2011)*. *Sociobistoire des d'une profession politique*, Paris, Karthala-IRMC, 2013.

¹⁴² Entretien Avec Mabrouk Kossentini, Sfax, 06/11/2019.

à devenir avocat : « je ne pouvais pas intégrer l'enseignement car je n'étais pas du côté du régime. Je ne pouvais pas non plus aller dans l'administration, car il y avait des critères politiques. Avec mon doctorat je pouvais intégrer le barreau, ce que j'ai fait. J'ai pu récupérer mon passeport, qui m'avait été confisqué, grâce à l'intégration du barreau, qui était un syndicat très fort et indépendant du pouvoir »¹⁴³. A leur arrivée aux responsabilités, ces nouvelles élites doivent faire face à l'héritage des années précédentes.

Nouvelles élites et réappropriation de la SDGS

L'ambition d'affirmer Sfax comme « métropole méditerranéenne » refait surface au lendemain de la révolution. Les nouvelles élites locales – municipales mais aussi universitaires ou de la société civile – entendent se réapproprier dans le même mouvement les acquis des coopérations internationales et d'une politique urbaine, la SDGS, qui bien qu'élaborée sous l'ancien régime, apparaît comme une inspiration possible pour mettre en œuvre le chantier démocratique à l'échelle locale. Ces individus – qui n'avaient pas participé à sa conception – s'en emparent dans une perspective d'affirmation de la municipalité comme espace politique, comme arène pertinente pour débattre de l'avenir de la ville et de sa gouvernance. Car les tensions central/local ne disparaissent pas avec la révolution. Au contraire, elles sont réactivées par des acteurs locaux qui se sentent désormais légitimés pour faire valoir leurs revendications. En dépit de ses fragilités institutionnelles, de son manque de légitimité politique, la délégation spéciale s'appuie sur l'expérience de la SGDS pour faire exister un projet de développement – basé en particulier sur la reconquête du littoral – alternatif à celui de l'Etat central. Mais cette réactivation suscite également quelques réticences. Taoufik Megdiche souligne que « en 2011, la réaction des gens était de dire que cette stratégie, c'était Ben Ali, que le travail ne valait rien, que c'était impossible de faire du participatif. [...] Mais petit à petit, ils ont découvert qu'il y avait des choses »¹⁴⁴. Des conflits vont émerger entre la ville-centre et les communes périphériques, ces dernières refusant de poursuivre la stratégie, la considérant comme émanant d'une « ordre ancien » dans lequel la commune Sfax imposait sa volonté à ses voisines périphériques¹⁴⁵.

C'est à partir de la fin 2012, sous la deuxième délégation spéciale, que les travaux vont être à nouveau dépoussiérés, même si une méfiance similaire se retrouve dans le discours de Mohamed Wajdi Aydi concernant les coopérations internationales et initiatives élaborées sous « l'ancien

¹⁴³ Entretien avec Mohamed Wajdi Aydi, Sfax, 04/11/2019.

¹⁴⁴ Entretien avec Taoufik Megdiche, Sfax, 05/11/2019.

¹⁴⁵ Pierre-Arnaud BARTHEL, *La SDGS : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace*, op. cit., p. 42.

régime ». Il reconnaît ainsi certaines avancées de la SDGS, en termes de participation des acteurs à la vision de la ville, tout en relativisant leur portée :

« L'international a intéressé la ville depuis des siècles, mais avant la révolution c'était politisé, c'est-à-dire que la décision du central imposait même les orientations internationales des municipalités. Mais peut-être ça n'a pas empêché la municipalité d'avoir une vision, mais qui était minime au niveau méditerranéen, au niveau du Maghreb. Il n'y avait pas de résultats concrets sur la ville. [...] C'était une vision de plusieurs acteurs de la ville, depuis les années 2000. Il y avait un engagement citoyen et associatif dans cette vision. Il y avait beaucoup d'idées qu'on pouvait développer, mais l'obstacle, la problématique, était que la décision n'était pas dans les mains seulement de la municipalité. Il y avait Taparura, le problème de la pollution du littoral, les zones industrielles. [...] Mais globalement c'était de l'artificiel, c'était imposé par le pouvoir central pour donner l'image qu'il y avait une coordination, une démocratie locale. »¹⁴⁶

Mabrouk Kossentini mentionne quant à lui la phase d'élaboration de la SDGS comme une « success story » :

« [Il faut] savoir que la ville de Sfax est la première en Tunisie à avoir élaboré une stratégie de développement. Elle avait commencé vers 2002, sous l'ancien régime. Mais pourtant, on considère cette stratégie, et surtout le processus et la démarche avec laquelle elle a été élaborée, comme une *success story*. [...] Et la raison majeure de cette *success story*, c'est que ça a été élaboré avec une démarche participative, et sous un régime exclusif, qui excluait beaucoup de gens. [...] J'étais opposant à l'ancien régime. Mais néanmoins, et c'était partagé par beaucoup de Sfaxiens, je considérais cette stratégie comme une vraie *success story*. On n'était pas systématique, on ne rejetait pas tout ce qui venait d'avant 2011. Il y avait peut-être [sous Ben Ali] une volonté de faire participer certaines personnes et pas d'autres, mais quand même, le grand nombre de gens qui ont participé au processus, surtout les universitaires... Ce n'était pas une stratégie de bureaux. »¹⁴⁷

Les nouvelles élites municipales convergent ainsi autour de la vision stratégique élaborée dans la SDGS, autour du projet de ville qui entend réconcilier Sfax et son littoral, comme l'exprime le président de la délégation spéciale : « Sfax, c'est une ville côtière avec un très long littoral, sur presque 130 km. Et pourtant c'est une ville qui tourne le dos à la mer. [...] La question de la pollution à Sfax est très épineuse, il y a unanimité dans la ville [pour dire que] que c'est la cause majeure qui entrave depuis longtemps le développement. [...] Notre conception au niveau de la délégation [était de considérer] que le développement de la ville devait passer par la dépollution de la ville, surtout des côtes »¹⁴⁸. Ce projet fédère au-delà des oppositions politiques nées au lendemain de la révolution, notamment entre les élites municipales conservatrices liées à Ennahdha et la société civile, désormais organisée autour d'associations locales comme Beit Elkhibra, fondée en

¹⁴⁶ Entretien avec Mohamed Wajdi Aydi, Sfax, 04/11/2019.

¹⁴⁷ Entretien Avec Mabrouk Kossentini, Sfax, 06/11/2019.

¹⁴⁸ Entretien Avec Mabrouk Kossentini, Sfax, 06/11/2019.

2011. Hacem Kamoun, militant de gauche environnementaliste et animateur de Beit Elkhibra, engagé dans la SDGS, exprime ainsi : « il y a eu d'abord une période de combat politique contre la municipalité de la Troïka. Mais, surtout avec les dossiers de Taparura et de la SIAPE, on a pris conscience qu'on avait intérêt à collaborer ensemble. Nous sommes donc revenus dans toutes les commissions »¹⁴⁹.

La SDGS semble ainsi avoir jeté les bases d'un projet politique réactivé au lendemain de la révolution. C'est aussi une méthode d'action publique qui semble convaincre les nouvelles élites locales, comme le suggère Mohamed Wajdi Aydi lorsqu'il affirme que « c'était une expérience qui continue jusqu'à aujourd'hui, que la municipalité coordonne réellement, avec la société civile, pour passer de la discussion abstraite à la concrétisation, pour être le porte-parole officiel de la ville au niveau [de l'Etat] central »¹⁵⁰.

Un « modèle » de « bon » gouvernement sans réalisations concrètes ?

Néanmoins, la concrétisation des actions identifiées dans la SDGS demeure marginale et problématique. La ville, son littoral, peinent à se transformer. Le problème devient central pour les acteurs nationaux et locaux comme pour les institutions internationales et cristallise des tensions, des concurrences quant à la « bonne » manière d'incarner les ambitions urbaines dans des aménagements matériels. Enjeu majeur de « démonstration » des bienfaits du régime démocratique, il fait affleurer un paradoxe du chantier de décentralisation et de démocratisation : quel rôle donner à la municipalité, appelée à assumer une fonction pleinement politique, dans la transformation concrète de la ville, alors qu'elle ne dispose pas encore des moyens de le faire ?

Si le président de la délégation spéciale applaudit la phase d'élaboration et le soutien des acteurs internationaux, il souligne bien que la principale faiblesse de la SDGS réside dans sa mise en œuvre, lorsqu'il explique : « On peut dire que l'élaboration a donc bien réussi. Ici, il faut faire l'éloge des partenaires internationaux. [...] Mais au niveau de la mise en œuvre, de la réalisation des projets dégagés dans cette stratégie... Aujourd'hui, on est en 2019, et presque – je dis bien presque – aucun des projets structurants n'a vu le jour. [...] Donc il y a comme un échec au niveau de la concrétisation »¹⁵¹. Les différents projets identifiés sont pour l'essentiel restés au stade de l'étude de faisabilité, ce qui conduit le responsable du service des relations internationales de la municipalité à affirmer : « à Sfax, nous sommes étouffés par les études. On a beaucoup d'études, mais maintenant on veut concrétiser. On essaie de trouver des bailleurs pour aller au-delà, mais ils se

¹⁴⁹ Entretien avec Hacem Kamoun, Sfax, 05/11/2019.

¹⁵⁰ Entretien avec Mohamed Wajdi Aydi, Sfax, 04/11/2019.

¹⁵¹ Entretien Avec Mabrouk Kossentini, Sfax, 06/11/2019.

contentent de faire des diagnostics. C'est plus de l'assistance technique que des investissements réels sur le terrain »¹⁵².

La fermeture de la SIAPE figure néanmoins parmi les « victoires » emblématiques des acteurs locaux. Annoncée au printemps 2017 par le Premier ministre Youssef Chahed, elle devient effective en août 2019. L'avenir de sa reconversion demeure néanmoins très incertain. La principale piste de concrétisation, selon le président de la délégation spéciale, se trouve ainsi dans l'achèvement de la première phase du projet Taparura. Un projet qui s'impose comme l'emblème d'une possible réconciliation de la ville avec la mer, de l'ambition d'en faire une « métropole méditerranéenne », et s'invite désormais dans une presse locale en plein développement. Le militant de la société civile Abdeljalil Gdoura écrivait ainsi en 2018 que « Taparura est le projet phare de la ville, celui de toutes les attentes, 420 ha au bord de la mer dans une ville très dynamique, qui aspire à devenir une métropole méditerranéenne, une superficie qui équivaut à plus de deux fois le centre-ville actuel (médina, ville européenne et Sfax Eljadida), à quelques centaines de mètres de la médina, capable d'accueillir 50.000 habitants et de créer des opportunités économiques pour le tourisme, les loisirs le commerce et les services »¹⁵³.

Mais le projet Taparura relève largement de compétences nationales, et reste dans les mains d'une société d'Etat, la SEACNVS. Son lancement serait néanmoins un résultat direct du lobbying effectué dans le cadre de la SDGS, selon ses promoteurs. Le chantier titanesque de dépollution et de remblaiement du site¹⁵⁴, commencé en 2006, s'achève en 2013. Les travaux ont coûté 90 millions d'euros, financés en grande partie par un prêt de la Banque européenne d'investissement (BEI) et par les gouvernements belges et français, dont le remboursement commence en 2010 et doit s'étaler jusqu'en 2038. Il s'agit désormais de préparer l'aménagement urbain de la zone. Ce sujet va continuer de cristalliser des mobilisations locales en tensions avec l'Etat central – en particulier le ministère de l'Equipement et la société nationale SEACNVS – propriétaire des terrains et compétent pour leur urbanisation. La municipalité devient le lieu central d'un plaidoyer des acteurs locaux visant à faire exister leur voix auprès d'institutions nationales perçues comme peu désireuses d'ouvrir leurs modes de décisions. Selon un responsable municipal, « en 2013, 2014, il y avait une volonté très agressive du pouvoir central de pousser la municipalité à tout accepter du central en ce qui concerne le futur de Taparura »¹⁵⁵. S'appuyant sur les mouvements de promotion de la

¹⁵² Entretien avec Rafik Oualha, Sfax, 07/11/2019.

¹⁵³ Abdeljalil GDOURA, « Sfax Taparura : Un mégaprojet qui attend des décisions à Tunis », *Leaders [en ligne]*, 19 avril 2018, URL complète en biblio.

¹⁵⁴ Le dépôt de phosphogypse occupait une surface de 90 ha, en partie sous la mer, pour un volume estimé à 1,1 millions de mètres cubes. Après l'excavation, il a fallu remodeler le dépôt en forme de cône (diamètre de base de 800m et hauteur de 16m) puis l'isoler à l'aide de couches d'argile et d'un écran en béton. Un parc urbain a été développé sur la colline ainsi créée.

¹⁵⁵ Entretien avec Mohamed Wajdi Aydi, Sfax, 04/11/2019.

décentralisation en Tunisie, la municipalité va par exemple demander à l'Etat, sans succès, le transfert des titres fonciers à son profit, comme le raconte Mabrouk Kossentini :

« Nous, en tant que délégation spéciale, on avait pris une décision qui était : vu le rôle et la responsabilité de l'Etat envers cette ville, qui a payé un grand prix en termes de pollution et d'installation d'industries chimiques, il y a une responsabilité de l'Etat de compenser, entre guillemets. [...] On a demandé, par une décision du Conseil Municipal de la délégation spéciale, de transférer la propriété de cette réserve foncière à la commune. [...] Dans un contexte postrévolutionnaire, où l'on est dans les premiers pas d'une décentralisation, il faut avoir une mentalité et une volonté de concrétiser cette décentralisation, à travers par exemple ce type de transfert de propriété foncière. »¹⁵⁶

Des mobilisations locales, articulées autour de la municipalité, émergent également lors de la publication par l'Etat du premier appel à manifestation d'intérêt international (AMI) pour établir un plan d'aménagement détaillé de la zone. Celui-ci est lancé sans concertation avec les autorités locales, comme l'explique Hacem Kamoun : « Je me rappelle quand le premier appel à manifestation d'intérêt international est sorti du ministère de l'Equipement. [Le délégué spécial] Mabrouk Kossentini n'était pas au courant. C'est moi qui lui ai donné le document dans son bureau, sans rendez-vous. Il a convoqué un conseil municipal dans l'urgence pour arrêter cette mascarade. L'AMI a échoué, en partie parce que la municipalité a émis un « niet » catégorique »¹⁵⁷. Ces tensions se reflètent aussi dans les coopérations internationales.

Le conflit central/local : pierre d'achoppement des coopérations méditerranéennes

Au lendemain de la révolution, différents acteurs internationaux tentent de s'insérer dans ce nouveau contexte local pour concrétiser la transformation de Sfax et lui permettre ainsi d'accéder au rang de « modèle » méditerranéen. On retrouve dans les multiples formes d'accompagnement proposées des conceptions différentes voire opposées concernant la place des acteurs locaux dans le chantier démocratique. La municipalité de Sfax est intégrée au programme « Villes pour une nouvelle génération » élaboré par le CMI et financé par la Banque mondiale entre 2012 et 2014. Ce programme entend évaluer certaines stratégies de villes réalisées en MENA (Marrakech, Saida, Sfax) et envisager leur approfondissement pour les adapter à la « nouvelle donne » sociale et politique régionale, en identifiant les conditions de leur reprise en main par les autorités municipales. A Sfax, le programme signe un accord avec la municipalité qui prévoit de dépêcher quatre experts internationaux pour réaliser des études portant respectivement sur : les ressources humaines des municipalités, par l'entreprise d'ingénierie française Egis ; les ressources financières

¹⁵⁶ Entretien Avec Mabrouk Kossentini, Sfax, 06/11/2019.

¹⁵⁷ Entretien avec Hacem Kamoun, Sfax, 05/11/2019.

municipales, par le français Driss Ennagadi¹⁵⁸ ; la responsabilité sociale municipale, par le marocain Saâd Filali Meknassi¹⁵⁹ ; et enfin l'évaluation de la SDGS en tant que telle, par le géographe français Pierre-Arnaud Barthel¹⁶⁰. Les objectifs de cette dernière sont de préciser le rôle de la ville dans le système national, ses fonctions et ses positionnements dans les politiques publiques nationales ; évaluer la stratégie au regard des avancées des actions identifiées ; et enfin proposer des recommandations à la municipalité et suggérer des pistes de relance du processus.

Les conclusions du géographe rejoignent le constat dressé par la délégation spéciale, à savoir celui « [d'] une réussite dans la méthode, mais dont la mise en œuvre reste très limitée »¹⁶¹. Et d'ajouter d'emblée : « faute de décentralisation ». Il souligne ainsi que sur quinze projets identifiés dans la SDGS, « 3 sont en partie réalisés (dépollution Côte Nord, mise à niveau de l'aéroport et celle du port), 6 sont en cours (Côte Sud, Taparura, transports urbains, quartiers populaires, 2^{ème} CHU, pôle touristique), 6 sont en panne »¹⁶². Les causes invoquées renvoient essentiellement à la structure de l'Etat, à savoir une « hypercentralisation subie »¹⁶³, un manque de déconcentration des services publics étatiques, et l'absence d'une entité intercommunale de gouvernance. Les projets de la SDGS relèvent tous, à différents degrés, d'une maîtrise d'ouvrage nationale qui échappe largement aux villes. Une certaine amertume semble s'en dégager, que résume le consultant comme suit : « Au final, il y a le sentiment local d'une SDGS que l'Etat a laissé faire dans les années 2000 pour l'affichage à l'extérieur du pays de « bonnes pratiques » et avoir une certaine paix sociale de la part des élites sfaxiennes, mais sans que cela débouche sur un soutien politique fort du niveau central (gouvernement et ministères) et des engagements d'investissements conséquents »¹⁶⁴.

Néanmoins la démarche mériterait une « nécessaire actualisation ». Son élaboration a porté des fruits évidents mais celle-ci « est datée et relative aux possibilités laissées par l'ancien régime »¹⁶⁵. La réactivation de la stratégie pourrait ainsi permettre à la municipalité de se préparer à l'augmentation de ses compétences et responsabilités qui devraient résulter du chantier national de décentralisation en cours, et ce malgré les incertitudes qui pèsent sur les orientations structurantes de cette dernière, en termes institutionnels, financiers et urbanistiques. Le chapitre de la Constitution dédié à la décentralisation commence à se stabiliser. Les Plans d'investissements

¹⁵⁸ Urbaniste, il a passé une partie de sa carrière comme consultant auprès de bailleurs comme la Banque mondiale ou l'AFD, avant de rejoindre des services financiers de collectivités locales françaises.

¹⁵⁹ Docteur en économie de l'université Mohamed V (Rabat, Maroc), il a passé l'essentiel de sa carrière comme consultant dans des ONG internationales ou des institutions comme l'Unesco et la Banque mondiale.

¹⁶⁰ Maître de conférences de géographie/aménagement à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée.

¹⁶¹ Pierre-Arnaud BARTHEL, *La SDGS : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace*, op. cit., p. 6.

¹⁶² *Ibid.*, p. 41.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 42.

¹⁶⁵ *Ibid.*

communaux (PIC), qui financent pour l'instant des projets inscrits avant la révolution, doivent être révisés. Les ministères préparent un Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL) à l'horizon 2014 avec le soutien de la Banque mondiale, qui devra remplacer l'ancien Programme de Développement Municipal (PDM). Autre sujet d'importance, le projet Taparura commence à connaître quelques avancées. La SEACNVS accueille un nouveau président directeur général en juin 2013, après un temps de latence suite à la révolution. Certains freins urbanistiques commencent à être levés, concernant par exemple le déplacement des activités polluantes qui jouxtent la zone projet ou le déménagement de la gare ferroviaire qui coupe la zone du centre-ville. La relance d'une démarche stratégique pourrait ainsi aider la municipalité à prendre progressivement plus de place dans ce projet.

La principale recommandation du programme « Villes pour une nouvelle génération » invite à la mise en place d'un bureau de développement local (BDL) au sein de la municipalité, détaché des affaires courantes, chargé de la relance et du suivi de la stratégie sur la base d'une concertation citoyenne élargie. Car la pérennité des équipes locales en charge de la supervision des plans stratégiques demeure un problème fondamental : celles-ci disparaissent en général lorsque se retirent les bailleurs internationaux, entravant tout espoir sérieux de mise en œuvre prolongée et de capitalisation. Pour Alfons Segura, « Dans le meilleur des cas, l'équipe technique continue à travailler mais pas pour la municipalité, plutôt pour d'autres municipalités en tant que consultants privés. Mais la plupart du temps l'équipe disparaît, chacun retourne dans son institution de départ. Et donc l'expérience disparaît. Encore pire, le plan stratégique, c'est un document, mais il n'y a pas en Méditerranée de vraie mise en œuvre. Le principal problème en Méditerranée c'est le manque de structure, d'agents, de compétences »¹⁶⁶.

Le projet de BDL est pris en charge par la Caisse des dépôts et consignations française dans le cadre du CMI. Il ne sera cependant pas concrétisé, notamment suite au départ des responsables du programme au sein du CMI. Mais pour les bailleurs internationaux, le problème fondamental des démarches stratégiques reste le même : ils ne s'avèrent pertinents qu'à condition de générer directement des projets et programmes d'investissements, ce qui demeure le point faible dans le cas sfaxien. Côté Banque mondiale, le responsable de « Villes pour une nouvelle génération » résume ce point en tirant le bilan suivant :

« C'est un impact, de faire un lobbying commun [au niveau municipal]. Sfax c'est vraiment le cas, il y a eu tellement d'exercices de ce type qu'il en est resté quelque chose. Mais ça reste quand même très limité. Mon problème c'est que dans ces *City development strategies* – et à mon avis c'est pourquoi la Banque s'y intéresse moins aujourd'hui – c'est : qui se l'approprie *in fine* ? Quelle est l'entité qui va être le porteur, chaque année ?

¹⁶⁶ Entretien avec Alfons Segura, Barcelone, 11/04/2017.

Il faut voir qu'à la Banque mondiale, tout ce qui est de l'ordre de l'étude, de l'assistance technique, n'a d'intérêt pour les gens que dans la mesure où ça permet de préparer des opérations. Donc si ces projets avaient pu déboucher sur des opérations de prêts pour la Banque, ça aurait pu avoir un impact très différent. Après ce sont des questions de personnes : quand je suis parti, ça n'intéressait pas grand monde de reprendre ces travaux. »¹⁶⁷

Le projet Villes pour une nouvelle génération reste ainsi dans les tiroirs du CMI. C'est aussi parce que les objectifs distincts, voire contradictoire, assignés par les différents acteurs internationaux à la planification stratégique, sont à l'origine de nombreux débats qui contribuent à affaiblir sa notoriété en tant qu'instrument de développement. L'impératif d'aboutir à des projets d'investissements, priorité des bailleurs, entre en conflit avec sa vocation procédurale de constitution de réseaux et de promotion d'une nouvelle gouvernance locale. A l'Union pour la Méditerranée, le responsable des affaires urbaines ne cache pas son scepticisme quant à ces méthodes lorsqu'il affirme : « J'ai suivi de très près la planification stratégique de Sfax quand j'étais à la Banque Mondiale [dans les années 2000]. Tout le travail participatif des commissions, c'était très bien, et c'était du temps de Ben Ali. Je pense que les nouvelles municipalités, suite à la révolution... Sfax avait un background dans ce domaine, qui a permis qu'il y ait des choses qui émergent. Donc c'est très utile. La question c'est en quoi ça transforme le design urbain, la morphologie urbaine. Là, je suis sceptique »¹⁶⁸. Pour lui aussi, stratégies de villes doivent aboutir à des plans d'investissements solides.

Mais cette approche est sévèrement critiquée par d'autres experts comme Alfons Segura, accompagnateur de la SDGS, qui y voit une forme de détournement des plans stratégiques et de leur ambition originelle de renforcement des acteurs locaux. Il explique :

« Je fais une réflexion critique sur le résultat, pas sur l'objectif. Mais le résultat c'est que les bailleurs de fonds – pas seulement la Banque mondiale, mais pour elle c'est très évident – veulent investir dans des villes. Pour leur tranquillité, ils demandent à la ville une planification stratégique pour avoir des priorisations, et quand c'est fait je vous oublie et j'investis où je veux. Ce n'est pas forcément l'objectif premier, la volonté, mais dans les faits ça donne ça. [...] En fait c'est un peu plus pervers : ils financent des projets, mais sans la ville. »¹⁶⁹

Néanmoins, l'incapacité à « transformer l'essai » rapidement devient aux yeux des bailleurs de plus en plus problématique, et contribue à les désintéresser des expériences de planification stratégique. Tous les regards, nationaux et internationaux, sont ainsi tournés vers ce qui pourrait constituer la grande transformation de Sfax : le projet Taparura. En 2014, la ville est à nouveau

¹⁶⁷ Entretien avec un expert urbain de la Banque mondiale, Vice-Présidence MENA (BM 1), Paris, 14/01/2020.

¹⁶⁸ Entretien avec Guy Fleuret, Barcelone, 12/04/2017.

¹⁶⁹ Entretien avec Alfons Segura, Barcelone, 11/04/2017.

sous les projecteurs méditerranéens. Plus précisément, ce projet, au travers de sa société nationale d'aménagement (SEACNVS), est labellisé par l'Union pour la Méditerranée, suite à une réunion des hauts-fonctionnaires tenue le 4 décembre à Barcelone. Il intègre ainsi l'instrument UPFI, co-géré par la BEI et l'AFD, qui offre à la SEACNVS une subvention de 500.000 € pour réaliser le plan de détail de la zone. Le site de l'Union pour la Méditerranée souligne que « la nature exemplaire » du projet se base sur les dimensions suivantes, à savoir :

« Une coopération décentralisée de la région métropolitaine (notamment par le biais de la participation de partenaires internationaux comme MedCities, au nom des villes de Barcelone et de Marseille) ; Une assistance technique conçue pour renforcer l'organisation institutionnelle ; Un exemple pour les villes côtières de la Méditerranée souhaitant entreprendre de grands projets pour récupérer, nettoyer et réhabiliter leurs fronts de mer ; Le projet répond au mandat de l'UpM en garantissant un développement durable et socio-économique, dans le cadre d'une approche intégrée de planification urbaine ; Il vise à obtenir une forme exemplaire de partenariat public-privé ; La durabilité est intégrée au projet dès sa phase de conception urbaine et architecturale, qui relie les aspects environnementaux et urbains (bâtiments écologiques) ; Il couvre une grande zone urbaine à réhabiliter nécessitant une amélioration des infrastructures, offrant une approche multidimensionnelle et intégrée à l'aménagement urbain. »¹⁷⁰

Le projet est donc retenu à la fois pour son potentiel de transformation urbaine et pour son potentiel de diffusion internationale d'un « modèle » de grand projet – partenariat public-privé, mobilisation de l'assistance technique, aménagement intégré...— au travers des canaux transnationaux tracés par la municipalité. Taparura doit devenir un cas emblématique de grand projet de reconquête du littoral dans une ville côtière méditerranéenne, comme l'explique Guy Fleuret, alors directeur de la division transport et développement urbain de l'UpM :

« Pourquoi Sfax Taparura a été labellisé ? Il y a plusieurs raisons. Sfax c'est un peu Lyon par rapport à Paris. C'est une ville avec une communauté de business très dynamique, et Sfax s'est toujours opposée à Tunis. C'est très impressionnant. Il y a aussi un enjeu environnemental énorme. Jusqu'à présent, Sfax était dans une logique, comme beaucoup de villes du bord de mer d'ailleurs, dans laquelle l'accès à la mer n'était pas facilité par les usines de phosphate. L'enjeu majeur c'est la reconquête par la ville de son accès à la mer. Un peu dans la logique de Barcelone et du village olympique il y a trente ans. Il s'agit de créer un nouveau quartier, où 50.000 nouveaux habitants sont prévus, qui colle complètement le centre-ville. Il y a eu des enjeux considérables de dépollution, avec des travaux très importants pendant cinq ou six ans, que la BEI a financé. Une fois le site mis aux normes, il a fallu construire un projet. C'est un site tout à fait emblématique, du fait de ces enjeux environnementaux, et pour le développement de la ville qui va être transformée profondément. »¹⁷¹

¹⁷⁰ <https://ufmsecretariat.org/fr/project/upfi-sfax-taparura-project/>. Consulté le 6 juin 2021.

¹⁷¹ *Projet Sfax Taparura de l'UPFI*, Site internet de l'Union pour la Méditerranée, URL complète en biblio. Consulté le 6 juin 2021.

Cette labellisation de l'UpM est d'abord et avant tout un projet conçu entre l'Etat tunisien et quelques bailleurs internationaux. Elle soutient une logique nationale de grand projet dans laquelle la municipalité, faute de légitimité politique et de capacités techniques, se trouve marginalisée. Guy Fleuret explique ainsi :

« C'est le gouvernement [central] qui a tranché. Il a décidé que Sfax était le projet urbain emblématique des dix prochaines années en Tunisie. Bien entendu ça arrangeait très bien les bailleurs qui avaient beaucoup investis, notamment la BEI. C'était dans la continuité, je dirais que les bonnes fées se penchaient sur le sujet. [...] Le deuxième point c'est bien sûr l'articulation de la ville de Sfax en tant que telle. Contrairement à ce qui s'est passé il y a trente ans à Barcelone, où c'était la ville qui portait le projet de village olympique, là ce n'est pas du tout la même logique. Les équipes municipales n'ont pas les capacités techniques de mener à bien ce genre d'opération, ce qui est normal. Il y a aussi eu des changements politiques pendant cinq ans. Il y a eu un maire islamiste pendant un moment, puis un autre désigné par le gouvernement. Ce n'est pas très stable ni continu. Alors la ville participe de loin, elle est membre du comité de suivi du projet. »¹⁷²

L'animateur marseillais du réseau des aménageurs en Méditerranée rappelle lui-aussi que ce projet « devait être la vitrine d'une Tunisie moderne »¹⁷³. Mais cette logique étatique de grands projets pose question dans une Tunisie en pleine décentralisation. Comment rendre celle-ci opérationnelle si l'Etat et ses partenaires internationaux, seuls acteurs en mesure de porter des projets urbains d'envergure, n'envisagent pas dès les phases amont d'un projet aussi transformateur que Taparura, un transfert de compétences et de responsabilités à une municipalité qui, demain, sera gestionnaire des nouveaux quartiers et tenue responsable de leur fonctionnement ? Nous avons déjà souligné la volonté des acteurs locaux – municipalité mais aussi universitaires ou militants associatifs – de jouer un rôle dans l'avenir de Taparura, une zone qui doit doubler superficie du centre-ville en bord de mer et ajouter 50.000 habitants dans une agglomération qui en compte 500.000. Certains experts internationaux insistent également sur le décalage qui existe entre cette logique de mégaprojet, marquée par une recherche de rentabilité, et les stratégies urbaines locales. C'est le cas de Farouk Tebbal, mobilisé sur le processus de labellisation de l'UpM, qui en souligne la logique essentiellement bancaire :

« On nous disait de chercher des projets bancables. [...] C'était loin, très loin de ce que prévoient les acteurs locaux à l'origine. Ils prévoient Taparura, mais pas comme un projet à haut rendement. Un des critères pour que le projet soit éligible, c'était de s'assurer qu'il soit rentable. Ça, ça n'apparaît pas dans les projets de stratégies urbaines. »¹⁷⁴

¹⁷² Entretien avec Guy Fleuret, Barcelone, 12/04/2017.

¹⁷³ Entretien avec Alexandre Sorrentino, Marseille, 08/03/2019.

¹⁷⁴ Entretien avec Farouk Tebbal, Dinan-Tlemcen, 31/03/2020.

Le manque de pluralisme du projet, qui reste entièrement dans les mains de la SEACNVS, responsable du plan d'aménagement de la zone et des appels d'offres internationaux, est également décrié par ce responsable de l'Avitem :

« Je ne peux pas adhérer à ce genre de plan masse, complètement figé. Il y a la bonne utilisation de l'eau, la bonne boucle de chaleur, etc., mais il n'y a aucune initiative locale là-dedans. Je ne dis pas que tout doit se faire à tâtons. Il y a des choses très importantes, l'architecture du projet, l'espace public. Il faut un plan guide de l'espace public, pour moi c'est essentiel. Après il faut rester vraiment très ouvert au local et aux opportunités. La réflexion sur l'espace public à Taparura, j'aimerais bien qu'on y revienne un peu. [...] Moi j'aime bien l'idée de la Friche Belle de Mai¹⁷⁵ qui avec une SCIC [Société coopérative d'intérêt collectif] a réussi à faire un truc intéressant. Peut-être que dans Taparura, au lieu d'avoir une seule société spécialisée, un seul appel d'offres, un seul appel à initiative [...] ça pourrait être intéressant que sur un schéma comme ça d'espace public il y ait une société d'initiative collective sur telle dimension, une autre sur autre chose... Qu'il y ait plusieurs opérateurs ! »¹⁷⁶

La question de la transformation urbaine de Sfax apparaît donc aujourd'hui particulièrement brûlante, aux échelles locales, nationales et internationales. Cet extrait d'entretien souligne bien qu'aux yeux des experts internationaux, pour transformer la ville, il faut réformer l'Etat et ses structures qui conservent les clefs opérationnelles du développement urbain. Le « modèle » de bon gouvernement que constituait la SDGS en période autoritaire semble peu à peu s'étioler derrière une transition démocratique qui, à l'échelle locale, n'a pas encore réussi à s'affirmer dans une réalisation urbaine emblématique et qui, du point de vue de la gouvernance, reste tributaire d'une décentralisation qui peine à s'opérationnaliser¹⁷⁷.

3.2. Du transnational au national : la réforme de l'Etat tunisien comme nouvel horizon des circulations

Cet enjeu de concrétisation du « modèle » Sfax à l'échelle locale n'épuise cependant pas ses capacités à irriguer de nouvelles approches de l'action publique. Il est en effet mobilisé dans différents programmes internationaux comme une expérience pouvant inspirer d'autres démarches de planification stratégique. Les tentatives de le diffuser à l'échelle régionale vont tourner court. En revanche, il va s'immiscer au sein du débat national tunisien sur la décentralisation par le truchement d'acteurs qui, comme Cities Alliance ou le PNUD, y voient une référence utile pour promouvoir une certaine approche de la réforme constitutionnelle qui ne soit pas entièrement

¹⁷⁵ Note de l'auteur : la friche de la Belle de Mai, à Marseille, est construite dans l'ancienne manufacture des tabacs. Les espaces ont été réaménagés pour accueillir des ateliers d'artistes, studios d'enregistrement, fablab, médias, événements culturels...

¹⁷⁶ Entretien avec un cadre de l'Avitem, Marseille, 06/02/2019.

¹⁷⁷ Rappelons que les premières élections municipales n'ont lieu qu'en 2018.

pensée par et pour l'Etat, mais incite aussi les villes à y prendre part et à se préparer aux nouvelles responsabilités à venir.

La Méditerranée, un espace obstrué

L'affirmation du pouvoir municipal face à l'Etat s'impose comme l'enjeu central des acteurs locaux sfaxiens, jusque dans la mobilisation des coopérations et références internationales. Le membre de la délégation spéciale en charge des relations internationales explique : « Il y a je crois une tendance au niveau des organisations internationales. Elles rencontrent des difficultés à dialoguer et à influencer sur le pouvoir central, et donc elles s'intéressent de plus en plus aux villes. Pour Sfax, ça nous intéresse parce que nous essayons, avec les acteurs de la société civile, d'influencer le pouvoir central. Nous cherchons à agir car nous n'avons pas de compétences, donc nous devons influencer sur le central »¹⁷⁸.

C'est dans cette perspective que les nouvelles élites vont tenter, malgré des moyens souvent dérisoires, de relancer des coopérations, en premier lieu avec des acteurs méditerranéens comme le CMI ou Medcités. Sfax est ainsi élue trésorière de ce dernier en 2014, avant d'en devenir vice-présidente en 2018. La dimension méditerranéenne est plébiscitée par le délégué spécial, lorsqu'il explique : « Nous voulons affirmer Sfax en tant que Métropole Méditerranéenne. Par exemple nous sommes membres d'autres réseaux, comme CGLU. Mais CGLU, ça ne touche pas directement cette dimension méditerranéenne de la ville. Notre coopération se fait beaucoup plus avec des villes méditerranéennes qu'avec d'autres villes »¹⁷⁹. Les références méditerranéennes, en particulier à la ville de Barcelone, refont surface également dans une société civile et au travers d'une presse locale désormais libres. Dès le mois de mai 2011, le militant et commentateur politique Abdellatif Ghorbal publie un article intitulé « Sfax à l'ère démocratique : l'exemple de Barcelone ». Il y propose une critique de la structure urbaine tunisienne et en particulier de l'opposition délétère entre la capitale et la deuxième ville du pays, en la comparant au cas espagnol au moment de la transition démocratique. Selon lui, l'Espagne est digne d'intérêt car :

« Elle est tout d'abord notre voisine immédiate, bordant cette Méditerranée Occidentale que nous partageons avec l'Algérie, le Maroc, l'Italie et la France, et que nous ne pouvons par conséquent ignorer. Elle est ensuite passée en l'espace de quelques années du statut de pays en voie de développement à celui de pays riche et développé, et prouve à ce titre qu'il n'y a pas de fatalité au sous-développement économique. Elle a également réussi sa transition démocratique, et d'une dictature féroce et rétrograde sous Franco est devenue une démocratie modèle. Et surtout, elle

¹⁷⁸ Entretien avec Mohamed Wajdi Aydi, Sfax, 04/11/2019.

¹⁷⁹ Entretien avec Mabrouk Kossentini, Sfax, 06/11/2019.

a réglé en grande partie le problème de la rivalité entre Madrid et Barcelone, une rivalité si forte qu'elle compromettrait l'avenir même de l'Espagne démocratique. »¹⁸⁰

Dans un article consacré à la dépollution et à l'aménagement du littoral, le militant Abdeljalil Gdoura critique la sclérose de l'Etat dans le dossier Taparura, avant de conclure en rappelant que « Barcelone et Marseille ont été transformées en quelques décennies après la décentralisation »¹⁸¹.

Les conditions locales semblent ainsi réunies pour relancer des coopérations internationales – en particulier avec les acteurs et réseaux méditerranéens – en s'appuyant et en approfondissant les acquis des démarches de planification stratégique, notamment dans les rapports de force qu'elles permettent d'instaurer avec l'Etat central. Les moyens internationaux de la municipalité demeurent modestes (un membre de la délégation spéciale et trois agents) mais ils n'empêchent pas celle-ci de chercher à prendre du poids sur les scènes municipales transnationales et méditerranéennes en particulier. Cependant, nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les canaux transnationaux (réseaux, colloques, programmes...) qui permettraient aux acteurs et aux expériences de circuler semblent en panne. La Méditerranée n'apparaît progressivement plus comme une espace politique pertinent dans lequel penser la question urbaine. Le réseau Medcités entreprend néanmoins dès la fin des années 2000 un nouveau programme de diffusion de la planification stratégique en Méditerranée : *Urban Sustainable Development Strategies in the Mediterranean* (USUDS), qui représente un budget total de 2.8 millions d'euros. Il obtient en 2010 des financements de l'Union européenne dans le cadre de sa politique de voisinage, et plus précisément de l'appel à projet ENPI-CBC MED¹⁸². Le projet commence officiellement en octobre 2011 et s'achève en juillet 2014. Conçu dans ses grandes lignes avant la révolution tunisienne, il épouse néanmoins rapidement la rhétorique de la « réponse » urbaine au « printemps arabes », les stratégies de villes y étant présentées comme un instrument capable d'accompagner les aspirations démocratiques au niveau local. En Tunisie, le projet consiste à amorcer une diffusion des démarches de planification stratégique à grande échelle, sur la base de l'expérience sfaxienne, notamment pour préparer les municipalités au contexte de la décentralisation et aux responsabilités élargies qui l'accompagnent. Il s'articule autour de deux livrables : la réalisation d'une nouvelle stratégie à Sousse et la mise en place d'un centre de transfert des connaissances (CTC) au sein de la municipalité de Sfax. La vocation de ce dernier est « d'étendre et de diffuser la pensée stratégique

¹⁸⁰ Abdelatif GHORBAL, « Sfax à l'ère démocratique : l'exemple de Barcelone », *Réalités*, 5 mai 2011, n° 1323.

¹⁸¹ Abdeljalil GDOURA, « Sfax Taparura : Un mégaprojet qui attend des décisions à Tunis », *op. cit.*

¹⁸² European Neighbourhood and Partnership Instrument – Cross-Border Cooperation for the Mediterranean sea basin.

des villes dans la région et de soutenir les processus de mise en œuvre grâce à un accompagnement méthodologique et l'identification des bonnes pratiques dans le développement urbain durable »¹⁸³.

Le programme USUDS cherche donc à positionner la ville de Sfax comme pôle de rayonnement et d'expertise pour accompagner les autres villes désireuses de lancer leurs propres stratégies. Des séminaires de présentation de la démarche et de partage d'expérience y sont ainsi organisés – mobilisant des villes tunisiennes mais aussi plus largement méditerranéennes – en juillet 2013¹⁸⁴, février et avril 2014. Le programme cherche également à mobiliser des experts sfaxiens ayant participé à la SDGS, comme par exemple Taoufik Megdiche, pour accompagner la stratégie de Sousse. Mais cette entreprise se révélera de portée limitée, des aveux mêmes du protagoniste selon qui « Sousse avait de l'orgueil et ne voulait pas [de notre aide]. Ils nous ont peu sollicités »¹⁸⁵. Même son de cloche à Medcités, de la part d'Oriol Barba, chef de projet USUDS, qui reconnaît : « Ce qu'on voulait [avec ce programme] c'est qu'il y ait du *spill-over*, que d'autres villes puissent profiter du processus. D'abord à travers les CTC, qui devaient appuyer les villes qui développaient les stratégies. Ça, soyons honnêtes, je crois qu'on a un peu raté. L'appui de Sfax à Sousse [...] n'a pas été très important »¹⁸⁶. L'engagement de Sfax à l'étranger se révèle encore plus marginal. Le statut de l'expert local chargé d'animer le CTC pose également problème. Financé par la coopération internationale, certains élus lui reprochent son indépendance complète de la municipalité. Tout comme le projet « Villes pour une nouvelle génération », USUDS ne parvient pas à impulser une dynamique régionale.

En revanche, le programme semble avoir permis de sensibiliser un certain nombre d'acteurs – municipalités et institutions internationales – à la pertinence de la démarche stratégique en Tunisie, comme l'explique Oriol Barba : « Ce qu'on a bien fait, c'est la capacité de Sfax à articuler un certain nombre de villes autour de ce qui était en train de se faire pour appliquer les résultats. Ça veut dire que les [stratégies de villes] de Kairouan et Gabès dans le cadre [du programme] de Cities Alliance, sont d'une certaine façon, sans dire que c'est un résultat, liées à ce travail, à cet intérêt autour de la planification stratégique d'USUDS »¹⁸⁷. Autre dimension essentielle, le programme USUDS marque un renforcement du réseau Medcités en Tunisie qui lui fournit désormais à elle seule plus d'un quart de ses membres¹⁸⁸. Le travail autour du CTC aboutit à

¹⁸³ MEDCITES, *Le projet USUDS [Rapport final]*, Barcelone, 2014, p. 72.

¹⁸⁴ Ce premier séminaire rassemble près de 90 participants, principalement tunisiens (notamment les villes de Djerba, Gabès, Mahdia, Monastir, Sousse, Tunis, Sidibouazid, Kairouan, Bizerte et Nabeul) et étrangers (Barcelone, Malaga (Espagne), Saida, Al Fayhaa (Liban), Larnaka (Chypre), Chechouane, Tétouan, Rabat, Tanger, Agadir (Maroc), Zaouia et Tripoli (Libye), Alkhroub (Algérie). Voir *Ibid.*, p. 78.

¹⁸⁵ Entretien avec Taoufik Megdiche, Sfax, 05/11/2019.

¹⁸⁶ Entretien avec Oriol Barba, Barcelone, 13/04/2017.

¹⁸⁷ Entretien avec Oriol Barba, Barcelone, 13/04/2017.

¹⁸⁸ Sur 44 membres, 12 sont tunisiens. Parmi les « grosses » représentations nationales, c'est désormais l'effectif le plus important, devant le Liban (8 membres) et le Maroc (4 membres).

l'adhésion de onze villes supplémentaires dans un pays qui en comptait seulement deux, Sfax et Sousse, dans les années 2000¹⁸⁹. Le programme USUDS apparaît ainsi comme l'une des premières briques d'une entreprise transnationale de réactivation et de diffusion de la planification urbaine stratégique dans la Tunisie postrévolutionnaire. L'horizon méditerranéen des circulations, auparavant privilégié, se recentre peu à peu autour de l'espace national tunisien.

Sfax, « modèle » de la voix des villes en Tunisie

L'expérience sfaxienne ne sera donc pas diffusée à l'échelle méditerranéenne. En revanche, en Tunisie, des acteurs internationaux s'en emparent à nouveau, la réinvestissent dans le cadre du débat national concernant la décentralisation. Sfax devient un argument, un « modèle » fondateur pour promouvoir une certaine vision de la décentralisation, qui ne soit pas uniquement pensée et implémentée depuis l'Etat. Dès 2012, au lendemain de la conférence de Barcelone sur les stratégies de villes, Cities Alliance et le CMI s'accordent sur la mise en place d'un Programme de Travail Conjoint (PTC) pour la région MENA, évoqué plus haut. Il s'agit ici encore pour les acteurs internationaux de définir une nouvelle stratégie régionale et des programmes nationaux afin d'accompagner des réformes de gouvernance urbaine dans des pays exprimant des aspirations démocratiques. La décision est prise d'agir prioritairement en Tunisie, berceau des « printemps arabes » et cas unique de transition démocratique. C'est dans ce cadre que Cities Alliance réinvesti l'expérience sfaxienne et publie son *policy paper* « Un modèle de développement urbain participatif » cité précédemment. Les 28 et 29 mai 2012, ces mêmes acteurs soutiennent la tenue d'une conférence internationale à Tunis intitulée « La Décentralisation dans la nouvelle constitution de la Tunisie : instrument fort pour la démocratie et le développement local ». Elle est organisée par des mouvements municipaux nationaux et transnationaux, à savoir : la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT), CGLU et sa commission Méditerranée, la Diputacio de Barcelone, l'Association Internationale des Maires Francophones et l'Organisation des Villes Arabes. Elle bénéficie également d'un appui des agences de coopérations française et espagnole. Si la majeure partie des participants sont des représentants des collectivités locales, on y retrouve également des membres du gouvernement central et de l'Assemblée Nationale Constituante.

Cette conférence marque le point de départ d'un engagement renouvelé de ces acteurs internationaux en faveur du processus de décentralisation tunisien. Le PTC est interrompu rapidement mais pose néanmoins les fondations d'un programme-pays focalisé sur la Tunisie

¹⁸⁹ Suite au projet USUDS, les membres tunisiens de Medcités sont : Bizerte, Djerba, Gabès, Kairouan, Mahdia, Monastir, M'Saken, Nabeul, Sfax, Sidi Bou Saïd, Sousse, Tunis.

financé par Cities Alliance, qui verra le jour en 2016¹⁹⁰. Le principe d'un tel programme consiste à coordonner et appuyer les interventions urbaines de différents membres de Cities Alliance présents dans le pays, à savoir des bailleurs comme l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque mondiale, la GIZ, le PNUD, la SECO (coopération suisse), et la CILG-VNG International¹⁹¹. Il s'agit de faire converger leurs initiatives éparses pour coordonner une proposition globale d'accompagnement de la décentralisation, de la concertation et du renforcement du pouvoir local à l'échelle nationale. Le programme entend également prendre acte du fossé qui s'est creusé entre les villes du littoral et celles de l'intérieur – élément central des revendications révolutionnaires – en focalisant son attention sur ces dernières. Sa coordination est confiée au PNUD, avec comme partenaire principal la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT).

La planification stratégique, inspirée des expériences « pionnières » de Sfax et Sousse, est érigée en axe central, comme l'explique Serge Allou, le concepteur du programme au sein de Cities Alliance : « En Tunisie, le programme pays avait pour constat qu'on faisait peu de choses avec les villes de l'intérieur, par rapport à la côte. Il existe des déséquilibres majeurs. Le programme définit trois grands objectifs. En premier lieu c'était, sur la base de l'expérience de Sfax et Sousse, de travailler sur la planification stratégique dans des villes de l'intérieur. Là-dessus, on met un million d'euros, et on propose de travailler sur huit villes »¹⁹². Le deuxième axe, porté par la Banque mondiale, concerne la réforme des Plans d'Investissements Communaux (PIC) et le développement des PIC dits « participatifs », en partenariat avec le ministère de l'Intérieur et la Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales. Le dernier axe, transversal, a trait à la capitalisation et la production de connaissances.

L'expérience sfaxienne bénéficie par ailleurs d'une image positive dans les milieux professionnels tunisiens, qui s'appuient dessus pour tenter d'introduire une nouvelle expertise urbaine¹⁹³. Sami Yassine Turki, qui pourtant se montre réticent quant à l'utilité et à l'efficacité des stratégies de villes, affirme lui aussi :

« La plupart de ces expériences, une fois qu'on a le document on le range dans un tiroir. Mais Sfax ça n'a pas été le cas, ils ont poursuivi le travail, surtout grâce aux associations locales. Ils ont continué à défendre le processus, ils ont utilisé la stratégie comme un levier de développement. Ils ont exigé des projets, ils sont allés voir des ministres, d'autres acteurs, avec leur stratégie, qui disait voilà ce qu'on veut, on est prêts... On dit que cet acharnement des Sfaxiens, et l'usage de la stratégie, ça a été un élément déterminant pour le projet de métro de Sfax, décision qui a été prise par le

¹⁹⁰ CITIES ALLIANCE, *Programme Pays Tunisie. Document cadre*, 2016.

¹⁹¹ CILG VNG international est l'agence internationale de l'association des municipalités hollandaises.

¹⁹² Entretien avec Serge Allou, Paris, 15/12/2017.

¹⁹³ Belghith DEROUICHE, *Les stratégies de développement de villes en Tunisie : entre continuités et ruptures des modes de faire l'urbain. Une analyse comparée de quatre stratégies d'avant et d'après « le printemps tunisien »*, Thèse pour le doctorat d'aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, 2018, pp. 317-321.

gouvernement, avec la création d'une société dédiée. C'est directement relié à la stratégie. »¹⁹⁴

C'est dans ce cadre qu'est lancé en 2016 le programme Madinatouna, financé par le programme-pays de Cities Alliance, géré par le PNUD à l'échelle nationale en partenariat avec la FNVT. Il s'articule autour de trois piliers : la réalisation de neuf stratégies de villes dans des zones de l'intérieur du pays¹⁹⁵ ; la formation et la mise en réseau des acteurs ; la capitalisation sur l'ensemble des démarches. Le réseau Medcités supervise le volet méthodologique global. Le projet mobilise également la GIZ et CILG-VNGi, la branche coopération de l'association des villes hollandaises. Le rôle fondateur de l'expérience sfaxienne est reconnu d'emblée par le président de l'Association tunisienne des urbanistes (ATU), impliquée dans Madinatouna, lorsqu'il affirme que « si ça a pris avec Madinatouna, c'est parce que Sfax servait d'exemple. On a vu les transformations au niveau de la ville, c'était significatif. Maintenant à Sfax on parle du métro, il y a le projet Taparura, même si c'est en stand-by. Donc il y a une évolution »¹⁹⁶.

Le projet Madinatouna incarne néanmoins une rupture dans la nature des espaces de diffusion de la planification stratégique en général et de la SDGS en particulier. Les ambitions transnationales laissent désormais place à l'échelle nationale tunisienne. Il ne s'agit plus de promouvoir un « modèle » d'élaboration démocratique des politiques urbaines en Méditerranée mais bien de s'insérer et de peser dans le chantier de décentralisation de l'Etat tunisien. Les acteurs internationaux et nationaux engagés dans Madinatouna partagent une volonté de structurer une voix des villes à l'échelle nationale pour leur permettre d'apporter leurs propres contributions à un processus de décentralisation qui s'élabore, selon eux, en vase clos dans les ministères. En effet, selon la responsable de la FNVT : « le rôle de la FNVT va évoluer en tant que représentant du pouvoir local. Ses missions sont donc des missions de représentation et de défense des intérêts des communes, avec une plaidoirie qui permettra aux communes d'être actrices dans le processus de décentralisation. Parce que là on est en train de voir que le processus de décentralisation est pensé et implémenté avec une vision du pouvoir central. Les communes sont tout au plus informées, mais ne participent pas au processus. Pour moi, la participation des communes est primordiale »¹⁹⁷. Et de fait, les ministères semblent peu impliqués dans le programme Madinatouna. Pour Sami Yassine Turki, les ministères de l'Intérieur et de l'Équipement sont nettement plus mobilisés sur leurs propres instruments, les plans de développement local et les Plans d'Investissements

¹⁹⁴ Entretien avec Sami Yassine Turki, Tunis, 12/11/2019.

¹⁹⁵ Béja, Gabès, Jendouba, Kairouan, Médenine, Monastir, Sidi Bouzid, La Soukra, Tataouine.

¹⁹⁶ Entretien avec Khirallah Ben Hafaiedh, Tunis, 31/10/2019.

¹⁹⁷ Entretien avec Nazek Ben Jannet, Tunis, 13/11/2019.

Communaux, dont la réforme est soutenue par la Banque mondiale au travers du Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL). Il explique sans détour :

« D'après ce que j'ai pu observer, il y a toujours eu une faible participation du ministère en charge de la décentralisation dans ce processus Madinatouna. Le ministère était davantage impliqué dans l'élaboration des Programmes d'Investissements Communaux. [Dans Madinatouna] on parle de huit stratégies de villes, mais en même temps on a quatre-vingt-six nouvelles municipalités qui ont préparé leur plan de développement local. Le ministère est beaucoup plus impliqué dans la préparation des quatre-vingt-six PDL que dans l'accompagnement d'un exercice piloté par le PNUD sur le développement de huit stratégies. »¹⁹⁸

Au travers de leur engagement dans Madinatouna, les institutions internationales mobilisées entendent ainsi promouvoir une autre vision de la décentralisation et du pouvoir local, qui passe non par les ministères mais par le renforcement de la FNVT. Cette approche est soutenue par certaines organisations internationales comme la GIZ qui envisage d'accompagner la transformation de la FNVT dès le lendemain de la révolution, avant de participer à Madinatouna. Son représentant au CMI, en charge du projet, affirme en ce sens :

« Ce soutien à la FNVT faisait partie du projet Comun. L'objectif général, c'était de qualifier les municipalités comme actrices du développement. Après la révolution, notre conviction c'était qu'un Etat démocratique est nécessairement décentralisé. Ça ne peut pas être démocratique si ce n'est pas décentralisé. Cela ouvre beaucoup plus de créativité et d'opportunités, parce qu'il y a plus de gens qui participent. Donc il était normal que dans un Etat où les communes n'avaient jamais compté pour rien, elles disposent d'une organisation qui les représente et fasse du plaidoyer, défende leurs intérêts vis-à-vis de la politique nationale. Avant la révolution [la FNVT] était une structure du ministère de l'Intérieur, c'était sa prolongation dans le monde des communes. Mais ça aussi les tunisiens voulaient le changer. Et nous aussi. »¹⁹⁹

Les neuf plans stratégiques développés dans le cadre de Madinatouna apparaissent comme une première tentative de multiplication de ces démarches en Tunisie, mais aussi et surtout comme un levier qui doit permettre le renforcement et la légitimation d'une « nouvelle » instance nationale, la FNVT. La planification stratégique constitue ici l'expertise technique de base qui doit contribuer à ériger une voix des villes en Tunisie, à favoriser l'émergence de leurs revendications dans le chantier de construction démocratique qu'est la décentralisation. La FNVT doit représenter les communes et également être en mesure de leur apporter un soutien technique qui, dans un premier temps, doit passer par les stratégies de villes. Cette expertise était jusqu'à présent essentiellement initiée et capitalisée depuis les institutions internationales et doit désormais être appropriée au sein

¹⁹⁸ Entretien avec Sami Yassine Turki, Tunis, 12/11/2019.

¹⁹⁹ Entretien avec un expert urbain de la GIZ, visioconférence, 21/06/2021.

du système tunisien, comme l'explique Henda Gafsi, aujourd'hui consultante pour le programme Madinatouna :

« La capitalisation se fait surtout de l'extérieur, à travers la coopération internationale, à travers des séminaires d'échange, des rapports sur les différentes générations de stratégies de villes. Elle se fait plus de l'extérieur que de l'intérieur. Sauf pour cette dernière génération de stratégies, où là, avec la coopération internationale, on a mis en place un processus de capitalisation. On a un rapport de capitalisation des neuf premières stratégies de villes. [...] Donc cette évaluation du rôle des acteurs, des démarches, c'est très important. Cette capitalisation va être faite au sein de la FNVT, avec la coopération internationale, mais avec également les villes, les individus, et les ministères concernés : Equipement ; Affaires locales ; et enfin Développement et Coopération Internationale. Ça je pense que ça va permettre d'ouvrir une nouvelle étape au niveau de l'appropriation de la démarche de planification urbaine stratégique, de la connexion avec les outils que le Code des Collectivités Locales a prévus, à savoir les plans de développement locaux au niveau municipal et aussi régional quand les conseils régionaux auront été élus. »²⁰⁰

Mais cette approche est loin de faire l'unanimité parmi les professionnels tunisiens. Selon Sami Yassine Turki :

« A mon sens, les expériences de stratégies de villes, surtout les récentes, n'ont pas eu d'impact, ni de près ni de loin. C'est une expérience déconnectée, une expérience de plus. L'exercice est intéressant, mais ce n'est nullement un élément déterminant dans la fabrication de la réforme [de la décentralisation]. [...] Je pense que l'expérience sur le terrain la plus importante, qui a complètement modifié la manière d'envisager la gouvernance, c'est celle des Plans d'Investissement Communaux participatifs. Mais là ce ne sont pas des exercices, entre guillemets, imposés par des bailleurs, mais c'est l'Etat tunisien qui a préparé une démarche, qui a cherché des financements à l'international pour financer des expertises, des workshops. Et cette expertise internationalisée, avec un apport des organisations internationales, ont permis d'affiner un certain nombre de démarches, et ces démarches ont été dès le départ institutionnalisées, dans le sens où elles ont été généralisées sur l'ensemble des communes. Et là elles sont appropriées par les communes. »²⁰¹

Le « modèle » Sfax apparaît donc aujourd'hui avant tout comme une référence « mythique » de réforme des politiques urbaines tunisiennes, désormais mobilisée comme argument dans le cadre du chantier national de décentralisation qui focalise l'attention des acteurs locaux et internationaux. L'horizon méditerranéen semble se résumer derrière la seule Tunisie, ultime espoir démocratique dans une région qui ne fait plus sens en tant que projet politique d'intégration, fragmentée par des conflits et des retours autoritaires.

²⁰⁰ Entretien avec Henda Gafsi, Tunis, 01/11/2019.

²⁰¹ Entretien avec Sami Yassine Turki, Tunis, 12/11/2019.

Conclusion

La trajectoire du « modèle » Sfax témoigne du resserrement de la Méditerranée des villes, délaissée par les Etats et les élus locaux, autour de la figure de l'Etat. Celui-ci s'impose dans les années 2010, dans le sillage des « printemps arabes », comme le cadre dominant dans lequel penser la démocratie en général et la réforme des politiques urbaines en particulier. Il redevient l'objectif central des politiques de développement qui, face aux évolutions chaotiques de certains pays, se détournent du projet d'intégration régionale. L'espoir d'une « renaissance » de la démocratie en Méditerranée comporte certes toujours une composante urbaine, mais qui désormais s'inscrit dans le cadre d'une réforme de l'Etat, concentrée en particulier sur la Tunisie.

Les « printemps arabes » suscitent en effet parmi les acteurs de la coopération urbaine un vif enthousiasme. Ils semblent dans un premier temps légitimer le projet de démocratisation de la Méditerranée par ses villes, porté depuis une vingtaine d'années : la formulation participative de projets politiques locaux, appuyée sur des stratégies de villes, semble une réponse particulièrement adaptée à des mouvements de protestation qui aspirent à de profondes réformes du centralisme étatique. Mais les évolutions parfois chaotiques des pays arabes post-printemps et l'effritement des réseaux et institutions méditerranéens obscurcissent rapidement ces espoirs. La trajectoire du « modèle » Sfax et de l'alternative méditerranéenne qu'il était supposé incarner apparaît ainsi comme un paradoxe. Elaboré principalement avant 2011 dans une période centralisée et autoritaire, sa vocation d'exemplarité régionale se dilue progressivement au lendemain des soulèvements arabes et de la transition démocratique tunisienne. Emblème de la capacité des acteurs locaux à se doter d'un projet politique en contexte autoritaire et centralisé, il est promu et développé dans les années 2000 par des acteurs et programmes méditerranéens qui, toujours fragiles, se situent aux marges des canons du développement. S'ils en font un « modèle », c'est autant pour le contenu des politiques urbaines que pour faire la démonstration, dans les arènes internationales, de la pertinence de leur approche sensible à la dimension régionale et au renforcement politique des acteurs locaux.

La révolution tunisienne, point de départ des « printemps arabes », suscite un regain d'intérêt international pour l'expérience sfaxienne. Elle apparaît comme une possible incarnation urbaine d'un « modèle tunisien » que la communauté internationale espère pouvoir diffuser dans la région. La Tunisie érige la décentralisation au cœur de son chantier démocratique, et les acteurs méditerranéens envisagent de faire de Sfax un « modèle » à la fois sur le plan national, pour donner une voix aux villes dans la définition et la mise en œuvre de la décentralisation, et sur le plan international, pour diffuser dans une Méditerranée en pleine ébullition une référence possible en matière de projet démocratique local. Mais, malgré des nouvelles élites locales encore peu légitimes,

fragiles, mais néanmoins dynamiques, et de nombreuses entreprises internationales qui cherchent à le réactiver et le diffuser après la révolution, le « modèle » prend le visage d'une « bonne » méthode de fabrication des politiques urbaines qui peine à transformer concrètement la ville. Son potentiel de structuration d'une critique locale des politiques urbaines autoritaires et centralisées, de formulation d'un projet de ville alternatif, ne parvient pas à faire la démonstration de son efficacité face à un Etat encore tout puissant dans le développement urbain. Le cas de Sfax illustre et cristallise les tensions entre différentes approches et différents savoirs au sein des arènes du développement. La promotion des stratégies de villes se révèle progressivement marginalisée par le développement des grands projets.

D'autre part, le « modèle » Sfax ne parvient plus à s'inscrire et à faire sens dans des espaces transnationaux méditerranéens de circulation en perte de vitesse, et qui désormais se situent entre les mains de quelques institutions techniques installées en Europe. Les acteurs internationaux se détournent de l'espace régional pour se concentrer sur l'Etat tunisien, qui apparaît comme l'ultime espoir démocratique – actuellement malmené – d'une Méditerranée plus en crise que jamais.

Conclusion générale

Ville, développement et démocratie, ou la Méditerranée comme point de départ



Figure 2. Extrait de Zineddine Bessaï, *H-OUT Guide de la migration*, Alger, 2010

En 2013, le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Mucem) ouvre ses portes à Marseille avec une première exposition intitulée « Le noir et le bleu. Un rêve méditerranéen ». Confrontés d'entrée à un imposant « Bleu » de Miró, les visiteurs découvrent « le sommeil de la raison engendre des monstres » de Goya avant de tomber nez à nez avec une étrange carte imaginaire de la mer intérieure, rebaptisée à l'occasion « Mort Méditerranée ». L'artiste algérien Zineddine Bessaï y propose un bassin morcelé, traversé d'embarcations de papier, emblème d'une mer aujourd'hui transformée en cimetière de migrants. Faut-il y voir un symbole d'extinction du « rêve méditerranéen » cher à Emile Témime ? Nous avons vu dans notre thèse que le projet occidental de transformer la région par ses villes n'a pas fait unité. La *politics*, arrimée à la figure de

l'Etat et aux conflits violents, semble reprendre le dessus dans une Méditerranée plus fragmentée que jamais.

Néanmoins, notre travail sociohistorique nous a permis d'identifier trois régimes circulatoires, autrement dit trois manières originales de constituer la Méditerranée en espace politique. Il nous a offert la possibilité de déconstruire, dans une perspective postcoloniale, les conditions selon lesquelles, à différentes périodes, peuvent se nouer une vision des villes méditerranéennes et un projet de transformation de la région dans son ensemble. Ces trois régimes se concatènent plus qu'ils ne se substituent strictement les uns aux autres. L'invention de la Méditerranée des villes a des origines éminemment militantes, qui gravitent autour de mouvements municipaux transnationaux et d'entreprises réformatrices au sein des institutions de développement. Elle est le fait d'activistes politiques, de militants environnementalistes, d'experts internationaux, qui voient dans la ville un vecteur de réforme du développement et, plus généralement, de l'ordre international. Dans un monde en pleine urbanisation, particulièrement marquée dans un « tiers monde » traversé par les décolonisations et les transitions démocratiques, la cité devient une actrice sur la scène internationale en même temps qu'une échelle pertinente pour penser les questions de développement et de démocratie. Le projet technique local accompagne le projet politique international, il en pose les fondations et lui donne sa consistance. C'est par ce biais, espère-t-on, que les villes pourront s'imposer dans les champs politiques nationaux et internationaux. En Méditerranée, ce mouvement s'appuie plus particulièrement sur un certain militantisme méditerranéen – qui cherche à réconcilier et unifier une région perçue comme un laboratoire de la « fracture Nord-Sud » – et sur une dynamique environnementaliste de protection d'une mer commune.

Le régime circulaire change de visage au début des années 1990. L'heure est à la « fin de l'histoire » et au triomphe annoncé de la démocratie libérale occidentale. La Méditerranée est instituée en espace politique par l'Union européenne qui, dans une perspective d'intégration régionale, entend désormais organiser la convergence politique en démocratisant son « voisinage ». Le projet explicitement formulé de démocratiser la Méditerranée fait désormais consensus, également partagé par les institutions internationales de développement, soucieuses de diffuser la « bonne gouvernance » dans des mondes arabes désormais perçus comme une « exception autoritaire ». Le rêve militant d'une Méditerranée des villes reste vivace tout en s'institutionnalisant et en se fragmentant. Il s'insère désormais en grande partie dans les canaux conceptuels et institutionnels des organisations internationales. Mais la réforme des relations euro-méditerranéennes et la réforme des politiques urbaines se déconnectent progressivement. La première concentre l'attention des acteurs politiques – Union européenne, Etats et autorités

politiques locales – qui développent une approche normative et abstraite de la démocratie. La seconde est prise en charge par des techniciens municipaux et internationaux qui, bien que désormais relativement marginaux, poursuivent et approfondissent le chantier d’affirmation du rôle politique des villes par le biais de projets dits « techniques ».

Le tournant des années 2010 marque une nouvelle rupture. Les Etats, en particulier français, font leur entrée au cœur de la Méditerranée des villes, alors que le projet euro-méditerranéen s’essouffle et que les « printemps arabes » bouleversent la donne régionale. Ils s’invitent au cœur de la coopération internationale en même temps qu’ils s’imposent comme de nouveaux cadres conceptuels et institutionnels dans lesquels doit désormais se glisser la réforme des politiques urbaines. Paradoxalement, c’est précisément quand la réforme d’Etats autoritaires fait son entrée sur le devant de la scène avec une vigueur inédite que la figure de l’Etat se réimpose avec force comme personnage clef de la coopération internationale et de l’action publique locale. Le rêve d’une Méditerranée des villes s’effaîsse progressivement. Les différents acteurs politiques abandonnent avec l’Europe les espoirs d’intégration régionale. Les problèmes méditerranéens demeurent pourtant toujours aussi vivaces : instabilité politique et sécuritaire, enjeux démocratiques, inégalités sociales, changement climatique, migrations, conflit au Proche-Orient, en Syrie... Mais ils ne parviennent plus à s’articuler et à s’intégrer dans une vision politique globale.

Le projet de « faire Méditerranée », en particulier au travers de ses villes, est ainsi frappé d’abandon par les autorités politiques. Il continue en revanche d’être exploré par des intellectuels, des scientifiques, des urbanistes, des ingénieurs et des militants qui, en particulier depuis Marseille et Barcelone, poursuivent les efforts pour lui donner une substance et un avenir. Notre thèse invite à accorder du crédit à ces « techniciens », à leur rôle politique. Leur montée en puissance dans la Méditerranée des villes n’est pas nécessairement synonyme de technocratisation ou de dépolitisation. Loin de se cantonner à des fonctions neutres d’exécutants, ils sont porteurs de visions de la société et de la démocratie. Ils contribuent à la conception des savoirs, à l’établissement de connexions, au cadrage des débats et à l’orientation des solutions à donner aux problèmes méditerranéens. Se pose néanmoins la question du contrôle public de leurs actions, qui soulève plus généralement la délicate problématique de la démocratisation des arènes du développement. Autrement dit, comment envisager la diffusion de politiques urbaines « démocratiques » sans démocratiser les espaces dans lesquels elles circulent ? C’est là que le bât blesse. Entre 1960 et 1990, l’invention de la Méditerranée des villes s’appuyait sur des mouvements techniques et politiques, qui envisageaient de faire de la ville le pivot d’une réforme embrassant à la fois les politiques urbaines et les politiques de développement. Mais la fracture se dessine ensuite au moment même où l’Euro-Méditerranée s’impose comme une nouvelle priorité internationale. Les autorités

politiques locales européennes se concentrent, sans succès, sur la réforme des relations euro-méditerranéennes et laissent progressivement aux techniciens la charge de penser et accompagner concrètement la démocratisation locale dans les pays arabes. La ville demeure aujourd'hui un objet de revendications et de réformes, mais l'organisation de la coopération internationale semble de moins en moins remise en question.

Et pourtant, la capacité à produire des savoirs et des « bonnes pratiques », à les sélectionner, à choisir les territoires dans lesquels les diffuser, apparaît tout aussi importante que leur contenu. Nous avons ici affaire à la « permission de narrer », déjà évoquée par des auteurs postcoloniaux comme Edward Saïd ou Gayatri Chakravorty Spivak¹. La capacité à inclure les acteurs non occidentaux dans l'écriture et l'élaboration d'un « bon » gouvernement des villes constitue en ce sens un enjeu clef de démocratisation du développement. Mais celle-ci est-elle seulement possible ? La question, volontairement provocatrice, mérite d'être précisée. Nous n'affirmons pas que les politiques et projets de développement ne peuvent accompagner localement des processus de transition démocratique, ou plus généralement des dynamiques de démocratisation, que ce soit par le renforcement de certains acteurs de la société civile, des autorités locales ou par l'amélioration de la participation des citoyens. Nous nous interrogeons en revanche sur les capacités des institutions et politiques de développement à se réformer dans le sens d'une pluralisation des acteurs amenés à contribuer à leur élaboration et leur mise en œuvre. Force est de constater qu'en Méditerranée, les tentatives visant à donner une place aux collectivités locales, même européennes, aux côtés des Etats et des institutions multilatérales ont tourné court. Et surtout, elles n'ont jamais permis une réelle prise en compte des collectivités et acteurs non européens, qui demeurent des cibles plus que des parties prenantes. Les expériences de ces derniers ne semblent pouvoir devenir des « modèles » que lorsqu'elles sont érigées comme telles par des acteurs internationaux qui entendent les diffuser vers d'autres « pays en développement », mais jamais vers la « Forteresse Europe ». Ne faudrait-il pas adjoindre à une meilleure distribution de la « permission de narrer » un « devoir d'écouter » (si ce n'est « d'intégrer ») ces expérimentations venues d'ailleurs ? La capacité à comparer des villes au-delà de la fracture « Nord-Sud », à saisir finement leurs points communs et leurs divergences, est au cœur d'un chantier de renouveau des études urbaines². Celui-ci pourra peut-être inspirer les décideuses et décideurs du développement comme des villes occidentales.

¹ Edward SAÏD, « Permission to Narrate », *Journal of Palestine Studies*, 1984, vol. 13, n° 3, pp. 27-48 ; Gayatri Chakravorty SPIVAK, *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, Paris, Editions Amsterdam, 2020 [1988].

² Voir entre autres Colin MCFARLANE, « The Comparative City: Knowledge, Learning, Urbanism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 4, pp. 725-742 ; Jennifer ROBINSON, « Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics for a more global urban studies », *Progress in Human Geography*, 2016, vol. 40, n° 1, pp. 3-29 ; Jean-Yves AUTHIER, Vincent BAGGIONI, Bruno COUSIN, Yankel FIJALKOW et Lydie LAUNAY (dir.), *D'une ville à l'autre. La comparaison internationale en sociologie urbaine*, Paris, La Découverte, 2019.

Le thème de la ville en Méditerranée occupe aujourd'hui encore une place non négligeable dans l'espace public. Le Mucem, qui accueille près d'un million de visiteurs par an, lui consacre depuis 2017 une exposition permanente intitulée « Connectivités ». Inspirée de l'œuvre de Fernand Braudel, elle propose de découvrir l'évolution des cités méditerranéennes depuis le XVI^e siècle et leur rôle dans l'espace régional. Elle invite à questionner et mettre en regard les nouvelles manières de voir et de traverser les villes, à l'image par exemple du sentier de Grande Randonnée Marseille-Provence (GR2013), conçu en 2013 par des artistes et des urbanistes qui, en arpentant le patrimoine naturel mais aussi urbain, péri-urbain et industriel, contribuent de manière originale à la construction de la métropole Aix-Marseille-Provence. C'est bien sûr un détail, qui nous permet cependant d'insister sur la notion de « sentier », de routes de circulations. Le renouveau de la Méditerranée, et en particulier de la Méditerranée des villes, est tributaire d'une nécessaire capacité à réinventer des modes de circulations des idées et des individus dans un espace en crise, déserté par les acteurs politiques.

La Méditerranée des villes mériterait en ce sens une histoire « à parts égales »³, pour saisir comment, malgré leur apparente marginalisation, les élites politiques et techniques des pays des rives sud et est ont participé concrètement à son élaboration, se sont appropriés ou ont au contraire évité soigneusement les projets et savoirs proposés par les différents réseaux et institutions internationales. Elle ferait probablement apparaître des récits, des espaces et des chronologies bien différents. Pire, elle pourrait montrer que la rencontre entre « Nord » et « Sud » n'a jamais eu lieu. En effet, l'originalité de notre approche postcoloniale – qui consiste à déconstruire la manière dont des acteurs « occidentaux » érigent les villes méditerranéennes en objets de savoirs – en constitue aussi une limite. Nous ne voudrions pas qu'elle contribue à marginaliser les acteurs « ciblés » par ces interventions et à légitimer le discours trop souvent véhiculé d'une certaine « apathie ». Les quelques lignes consacrées à Sfax suggèrent en ce sens un engagement certes particulier mais bien réel des élites locales sur les scènes régionales. Il y aurait probablement des pistes intéressantes à explorer du côté des villes marocaines, dont l'implication dans les mouvements municipaux transnationaux et auprès des institutions de développement se révèle active et conséquente depuis les années 1980. Elles s'appuient aussi bien sur des incitations royales que sur des mobilisations propres aux élus locaux du parti « islamiste » d'opposition. Elles semblent s'orienter de plus en plus non pas vers la Méditerranée et l'Europe, mais vers l'Afrique subsaharienne. C'est aussi dans ce cadre d'histoire connectée que pourraient être interrogés plus finement les effets locaux des projets de coopération, leurs impacts concrets sur la fabrique urbaine.

³ Romain BERTRAND, *L'Histoire à parts égales. Récits d'une rencontre Orient-Occident (XVI^e-XVII^e siècle)*, *op. cit.*

Ce chantier scientifique nécessiterait une certaine maîtrise de plusieurs langues méditerranéennes. Cela nous invite à souligner un véritable manque : l'absence quasi-totale de chercheurs issus des pays arabes dans les débats académiques relatifs aux circulations transnationales des politiques urbaines. Nous ne pouvons qu'espérer leur engagement, non seulement pour approfondir l'étude des circulations méditerranéennes ou « intra-arabes », mais aussi parce qu'il constitue une condition essentielle du projet postcolonial. Celui-ci ne saurait demeurer un chantier académique élaboré en vase clos dans des universités et revues européennes ou nord-américaines. Les contributions récentes de chercheurs latino-américains comme Guillermo Jajamovich, Sergio Montero ou Osmany Porto de Oliveira, l'ont démontré avec succès. En Europe centrale et orientale également, l'émergence de communautés académiques – questionnant le statut de la ville postsocialiste et revendiquant sa réintégration dans la théorie géographique – constitue un vecteur stimulant du délicat mais néanmoins nécessaire décentrement des études urbaines⁴. La production scientifique, géographiquement très inégalitaire en termes de ressources et d'accès aux débats et publications, doit devenir plus cosmopolite. Cette injonction, simple sur le papier, se heurte à des réalités locales bien plus complexes. Parmi les pays arabes, par exemple, certains disposent déjà d'une tradition d'études urbaines, à l'image notamment du Liban dans lequel des urbanistes et universitaires ont commencé à structurer ce champ au lendemain de la guerre civile et à l'inscrire progressivement dans des arènes académiques internationales⁵. Mais dans bien d'autres cas, les sciences sociales demeurent muselées par des régimes autoritaires. La révolution tunisienne s'est ainsi accompagnée d'une certaine libération des savoirs, qui s'incarne dans une nouvelle génération de chercheurs bénéficiant d'une parole plus libre et d'un accès au terrain moins contraint⁶.

Ces quelques remarques relatives à l'espace méditerranéen n'épuisent pas notre projet scientifique. Cela nous amène à notre principale conclusion. La Méditerranée des villes peut être comprise comme un possible « laboratoire du nouveau siècle »⁷, comme une manière originale de penser les liens entre ville, développement et démocratie. La Méditerranée – espace géographique, idée savante, idéologie politique – a constitué ainsi notre point de départ pour contribuer à l'émergence d'une pensée urbaine globale (*global urbanism*), attentive à la diversité des expériences

⁴ Voir notamment Slavomíra FERENČUHOVÁ, « Accounts from Behind the Curtain: History and Geography in the Critical Analysis of Urban Theory », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, vol. 40, n° 1, pp. 113-131. Voir également le numéro special « Post-Socialist Cities and Urban Theory », *Eurasian Geography and Economics*, 2016, vol. 57, n° 4-5.

⁵ Éric VERDEIL, « Les études urbaines au Liban », in Candice RAYMOND, Myriam CATUSSE et Sari HANAÏ (dir.), *Un miroir libanais des sciences sociales. Acteurs, pratiques et disciplines*, Diacritiques, 2021, pp. 83-132.

⁶ Amin ALLAL et Vincent GEISSER, « Introduction : Good bye Ben Ali! », *op. cit.*

⁷ Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, *op. cit.*

et soucieuse de dépasser un héritage théorique pétri d'inégalités et de divisions épistémologiques⁸. Notre proposition de science politique souligne que cette discipline, relativement marginalisée dans les études urbaines, a encore des choses à dire sur la mondialisation de l'urbain. Notre thèse invite en particulier à considérer la « démocratie » comme l'une des lignes de faille majeures qui, aux côtés de notions comme le « développement » ou la « modernité », divisent implicitement les villes en catégories étanches au sein même des études urbaines. Le développement, forme d'exportation de la modernité occidentale, s'empare de la démocratie comme avatar politique de cette même modernité. Il entretient une césure en identifiant des villes « bien gouvernées » et d'autres qui mériteraient une réforme profonde pour « rattraper » leur retard. Cette fracture est en effet une construction sociale. Elle est produite par des acteurs transnationaux, parfois techniques, parfois politiques, qui érigent la « démocratie » en enjeu des politiques urbaines, en cadre intellectuel et normatif, en s'inspirant de leurs propres expériences, mais aussi en faisant appel à des « modèles » qui font sens dans une époque et dans un lieu donnés. Le leitmotiv de « l'exception autoritaire » arabe contribue ainsi largement à confiner la Méditerranée en dehors de la carte des études urbaines et des palmarès internationaux de « bonnes pratiques ». À l'inverse, l'accès de certaines villes au rang de « modèle » se révèle étroitement lié à des entreprises sous-jacentes de démocratisation, ou tout du moins considérées comme telles. Les villes latino-américaines à l'époque des transitions, Barcelone, Sfax, mais aussi la promotion de « l'autorité locale démocratique » comme norme universelle ou encore les aspirations européennes à changer la gouvernance locale de son voisinage pour le stabiliser, illustrent dans notre thèse différentes configurations dans lesquelles une réforme des politiques urbaines et une vision de la démocratisation s'invitent au sein d'une même équation. Pensons également, en dehors de notre terrain, à l'Afrique du Sud qui a fait de la question urbaine un enjeu central du dépassement de l'apartheid, dont les ramifications transnationales mériteraient d'être interrogées. Le projet de ville et le projet démocratique s'alimentent et se traversent l'un l'autre au sein d'espaces transnationaux complexes.

L'étude de ces configurations pourrait ouvrir de nouvelles pistes de recherches, en invitant à construire des ponts entre les études urbaines et la théorie de la démocratie autour d'une question centrale : comment la ville, dans un contexte d'urbanisation massive de la planète cohabite-t-elle avec une transformation profonde du projet démocratique ? La théorie de la démocratie est en effet renouvelée depuis une vingtaine d'années par d'intéressants mouvements en science politique et en

⁸ Eric SHEPPARD, Helga LEITNER et Anant MARIGANTI, « Provincializing Global Urbanism: A Manifesto », *Urban Geography*, 2013, vol. 34, n° 7, pp. 893-900 ; Ananya ROY et Jennifer ROBINSON, « Debate on Global Urbanisms and the Nature of Urban Theory », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, vol. 40, n° 1, pp. 181-186 ; Armelle CHOPLIN et Cynthia GHORRA-GOBIN, « Vers une pensée urbaine globale », *L'Information géographique*, 2021, vol. 85, n° 2, pp. 11-23 ; Michele LANCIONE et Colin MCFARLANE (dir.), *Global Urbanism. Knowledge, Power and the City*, Routledge, 2021.

anthropologie. Ils proposent des approches et des hypothèses qui, nous semble-t-il, ouvrent la voie à un dialogue fertile avec les recherches sur la circulation transnationale des politiques urbaines. En s'écartant autant que possible d'une démarche normative, soucieuse de définir la « nature » de la démocratie, ils invitent à envisager celle-ci sous la forme d'expériences situées, historiquement et géographiquement, sans cesse renouvelées et sans cesse menacées. Pas plus que la ville, la démocratie ne répond à des règles universelles que certains chercheurs seraient en mesure de déceler et de théoriser au sein d'universités européennes ou américaines.

Elle n'est plus l'apanage de quelques pays occidentaux qui se positionneraient comme les descendants directs d'un « miracle grec » : elle s'expérimente aussi en Afrique ou en Asie, avec plus ou moins de succès, selon des formes qui empruntent aux références occidentales (entretenant souvent des liens ténus avec le moment colonial) tout autant qu'à des pratiques et histoires politiques locales⁹. Les frontières séparant les régimes démocratiques et autoritaires se brouillent¹⁰. Les premiers semblent se convertir à un « pluralisme limité » lorsque les seconds, à l'image de la Turquie ou de la Russie, généralisent le recours au principe électif et à la « participation ». Des passerelles sont désormais envisageables : des expériences démocratiques sont possibles en régime autoritaire et inversement. Des chercheurs se proposent ainsi de « comprendre le fonctionnement, l'évolution et le devenir de « nos » démocraties à l'aune des expériences de recherche et d'enquêtes nourries dans les systèmes dits « autoritaires » »¹¹. Cette invitation aux comparaisons s'appuie également sur la mise en évidence de phénomènes de circulations transnationales d'acteurs, de pratiques et de savoirs qui font de la « promotion de la démocratie », et de son avatar de la « bonne gouvernance », le cœur de leurs actions¹². Des travaux récents ont mis en évidence l'existence de « logiques de circulation transnationale non seulement de savoirs de gouvernement entre différents types de régimes, mais aussi d'acteurs, professionnels et experts impliqués dans les stratégies de qualification et disqualification des régimes politiques »¹³.

⁹ Christophe JAFFRELOT (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2000 ; Romain BERTRAND, « Les organisations de « promotion de la démocratie » et la construction des bureaucraties électorales indonésiennes », *Critique internationale*, 2008, vol. 3, n° 40, pp. 51-72 ; Jean-François BAYART, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *Pouvoirs*, 2009, vol. 2, n° 129, pp. 27-44.

¹⁰ Michel CAMAU et Gilles MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, *op. cit.*

¹¹ Vincent GEISSER, Olivier DABENE et Gilles MASSARDIER, « Introduction. La démocratisation contre la démocratie », in Olivier DABENE, Vincent GEISSER et Gilles MASSARDIER (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 7-26.

¹² Nicolas GUILHOT, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia university press, 2005 ; Murray LI, *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Duke University Press, 2007 ; Boris PETRIC (dir.), *La fabrique de la démocratie: ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2019.

¹³ Pascal BONNARD, Dorota DAKOWSKA et Boris GOBILLE, « Introduction. Au nom de la démocratie. Arènes transnationales, passeurs locaux, appropriations autoritaires », in Pascal BONNARD, Dorota DAKOWSKA et Boris GOBILLE (dir.), *Faire, défaire la démocratie. De Moscou, Bogota et Téhéran au Conseil de l'Europe*, Paris, Karthala, 2021, p. 8.

Ces travaux, majoritairement focalisés sur la figure de l'Etat et sur les « grandes » institutions politiques nationales, n'épuisent pas les différents visages et les transformations du projet démocratique, qui peuvent également se penser, se préfigurer et se concrétiser selon d'autres logiques et d'autres acteurs. Ils méritent d'être décentrés et approfondis en incorporant l'échelle de la ville – son gouvernement, sa matérialité – et des multiples circulations d'acteurs et d'idées qui la traversent¹⁴. Ne pourrait-on trouver dans les villes, dans les espaces transnationaux qu'elles dessinent, les fondations d'un nécessaire renouveau de la démocratie ?

¹⁴ Dans leur entreprise de contribution à une pensée urbaine globale, les chercheuses et chercheurs d'Europe centrale et orientale appellent ainsi précisément à déconstruire le récit téléologique de la « fin de l'histoire », et son avatar de la démocratie libérale – si marquant dans les pays « postsocialistes » – en interrogeant la manière dont il s'invite dans l'évolution des villes et dans leur représentation. Voir en particulier Martin MÜLLER et Elena TRUBINA, « The Global Easts in global urbanism: views from beyond North and South », *Eurasian Geography and Economics*, 2020, vol. 61, n° 6, pp. 627-635.

Bibliographie

ABIS Sébastien, « Il était une fin... l'Euro-Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, 2010, vol. 3, n° 74, pp. 9-24.

ACUTO Michele, « City leadership in global governance », *Global Governance*, 2013, vol. 19, n° 3, pp. 481-498.

ACUTO Michele, *Global cities, governance and diplomacy. The urban link*, New York et Londres, Routledge, 2013.

ADDI Lahouari, « La perception des attentats du 11 septembre dans le monde arabe et musulman », *Confluences Méditerranée*, 2002, vol. 1, n° 40, pp. 165-169.

ADLER Emanuel, BICCHI Federica, CRAWFORD Beverly et DEL SARTO Raffaella (dir.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, Toronto, University of Toronto Press, 2006.

AGUILERA Thomas, ARTIOLI Francesca et COLOMB Claire, « Les villes contre Airbnb ? Locations meublées de courte durée, plateformes numériques et gouvernance urbaine », in Patrick LE GALES et Antoine COURMONT (dir.), *Gouverner la ville numérique*, Paris, Presses Universitaires de France - Vie des idées, 2019, pp. 27-45.

ALBERA Dionigi, CRIVELLO Maryline et TOZY Mohamed, « Introduction », in Dionigi ALBERA, Maryline CRIVELLO et Mohamed TOZY (dir.), *Dictionnaire de la Méditerranée*, Arles, Actes Sud, 2016, pp. 7-23.

ALBRECHT Holger et SCHLUMBERGER Oliver, « “Waiting for Godot”: Regime change without democratization in the Middle East », *International Political Science Review*, 2004, vol. 25, n° 4, pp. 371-392.

ALBUJAR Sergio, « Décentralisation et action extérieure des autorités locales et régionales en Amérique du Sud : vers une diplomatie territoriale ? », *Relations Internationales*, 2019, vol. 3, n° 179, pp. 25-39.

ALEGRE Jean, « La coopération décentralisée en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, 1993, n° 7, pp. 93-110.

ALGER Chadwick, « Searching for Democratic Potential in Emerging Global Governance: What Are the Implications of Regional and Global Involvements of Local Governments? », *International Journal of Peace Studies*, 2011, vol. 16, n° 2, pp. 1-24.

ALIBONI Roberto, *Promoting democracy in the Euro-Mediterranean Partnership. Which political strategy?*, Lisbonne, Working group 1, Third Year Report, Euromesco, 2004.

ALLAL Amin, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, 2010, vol. 3, n° 48, pp. 97-116.

ALLAL Amin, « « Développement international » et « promotion de la démocratie » : à propos de la « gouvernance locale » au Maroc », *L'Année du Maghreb*, 2007, n° 3, pp. 275-296.

ALLAL Amin et GEISSER Vincent, « Introduction : Good bye Ben Ali! », in Amin ALLAL et Vincent GEISSER (dir.), *Tunisie. Une démocratisation au-dessus de tout soupçon?*, Paris, CNRS Editions, 2018, pp. 9-39.

ALLEN David et PIPERS Alfred, *European foreign policy making and the Arab-Israeli conflict*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

ALLIES Paul, « Les régions du Sud et les programmes méditerranéens de l'Union européenne », *Pôle Sud*, 1995, n° 3, pp. 141-146.

ALTWAIJI Mubarak, « Neo-Orientalism and the Neo-Imperialism Thesis: Post-9/11 US and Arab World Relationships », *Arab Studies Quarterly*, 2014, vol. 36, n° 4, pp. 313-323.

ANSALDI Waldo, « Autour de la re-légitimation de la classe politique argentine », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2006, vol. 1, n° 81, pp. 21-25.

AOUN Elena, « L'Union Européenne en Méditerranée. Puissance en repli, normes en déshérence ? », *Politique Européenne*, 2013, vol. 1, n° 39, pp. 76-104.

ATLANI-DUAULT Laëtitia, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Armand Colin, 2009.

AUFDERHEIDE Pat et RICH Bruce, « Environmental reform and the multilateral banks », *World Policy Journal*, 1988, vol. 5, n° 2, pp. 301-321.

AUTHIER Jean-Yves, BAGGIONI Vincent, COUSIN Bruno, FIJALKOW Yankel et LAUNAY Lydie (dir.), *D'une ville à l'autre. La comparaison internationale en sociologie urbaine*, Paris, La Découverte, 2019.

BADUEL Pierre-Robert, *Un temps insurrectionnel pas comme les autres. La chute de Ben Ali et les printemps arabes*, Paris, Non Lieu, 2018.

BAGHZOUZ Aomar, « Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : une vision d'Algérie », *Outre-Terre*, 2009, vol. 3, n° 23, pp. 139-151.

BAKAWAN Adel, « Les États-Unis en Irak : de la prétention du « Nation Building » au cataclysme généralisé », *Confluences Méditerranée*, 2021, vol. 1, n° 116, pp. 53-62.

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 pour le doctorat d'aménagement, Université de Montréal, 2014.

BALIBREA Mari Paz, « Urbanism, culture and the post-industrial city: Challenging the « Barcelona model » », *Journal of Spanish Cultural Studies*, 2001, vol. 2, n° 2, pp. 187-210.

BALLESTER Patrice, « Barcelone face au tourisme de masse : « tourismophobie » et vivre ensemble », *Téoros [en ligne]*, 2018, vol. 37, n° 2, consulté le 5 juillet 2021, URL : <http://journals.openedition.org/teoros/3367>.

BANCEL Nicolas, « Que faire des postcolonial studies ? Vertus et déraisons de l'accueil critique des postcolonial studies en France », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, vol. 3, n° 115, pp. 129-147.

BANCEL Nicolas, BLANCHARD Pascal et LEMAIRE Sandrine (dir.), *La fracture coloniale. La société française au prisme de l'héritage colonial*, Paris, La Découverte, 2005.

BARTHEL Pierre-Arnaud, « Sustainable urban development: A vector of regional integration for the countries of the southern and eastern Mediterranean? », in Leïla VIGNAL (dir.), *The transnational middle east: people, places, borders*, Taylor & Francis, 2016, pp. 255-270.

BARTHEL Pierre-Arnaud, *La SDGS : impact du cadre national et régional, évaluation et recommandations pour une actualisation efficace*, Rapport pour la Banque mondiale / CMI, Projet Cities for a new generation, 2013.

- BARTHEL Pierre-Arnaud, « Premiers quartiers urbains «durables» dans les pays arabes : enseignements sur une génération spontanée », *Espaces et sociétés*, 2011, vol. 4, n° 147, pp. 99-115.
- BARTHEL Pierre-Arnaud (dir.), « Arab Megaprojects », *Built Environment*, 2010, vol. 36, n° 2.
- BARTHEL Pierre-Arnaud, *Tunis en projet(s). La fabrique d'une métropole au bord de l'eau*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006.
- BARTHEL Pierre-Arnaud et JAGLIN Sylvie (dir.), *Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine*, Agence Française de Développement, 2013.
- BARTHEL Pierre-Arnaud et VERDEIL Eric, « Experts embarqués dans le « tournant financier ». Des grands projets urbains au sud de la Méditerranée », *Annales de la Recherche Urbaine*, 2008, n° 104, pp. 38-48.
- BARTHEL Pierre-Arnaud et VIGNAL Leïla, « Arab Mediterranean Megaprojects after the « Spring »: Business as Usual or a New Beginning? », *Built Environment*, 2014, vol. 40, n° 1, pp. 52-71.
- BARTHEL Pierre-Arnaud et ZAKI Lamia (dir.), *Expérimenter la « ville durable » au Sud de la Méditerranée: dialogue entre chercheurs et praticiens*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2011.
- BAYART Jean-François, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *Pouvoirs*, 2009, vol. 2, n° 129, pp. 27-44.
- BAYART Jean-François, « L'historicité de l'Etat importé », *Les Cahiers du CERI*, 1996, n° 15.
- BAYART Jean-François, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
- BAYART Jean-François et BERTRAND Romain, « De quel « legs colonial » parle-t-on? », *Esprit*, 2006, vol. 12, n° 330, pp. 134-160.
- BAYART Jean-François, HIBOU Béatrice, KHIARI Sadri, JAFFRELOT Christophe, ROY Olivier et DOMENACH Jean-Luc, « Effets d'aubaine », *Critique Internationale*, 2002, vol. 1, n° 14, pp. 7-28.
- BAYAT Asef, *Life as politics. How Ordinary People Change the Middle East*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.
- BAZBAUERS Adrian Robert, « The World Bank as a Development Teacher », *Global Governance*, 2016, n° 22, pp. 409-426.
- BAZBAUERS Adrian Robert, « Leading the World Bank: The Wolfensohn, Wolfowitz, and Zoellick Presidencies », *International Journal of Economic Sciences*, 2012, vol. 1, n° 1, pp. 2-18.
- BAZZANA Bénédicte, « Le « modèle » espagnol de transition vers la démocratie à l'épreuve de la chute du mur de Berlin », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1999, vol. 30, n° 1, pp. 105-138.
- BEAL Vincent, EPSTEIN Renaud et PINSON Gilles, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 3, n° 3, pp. 103-127.
- BÉAL Vincent et PINSON Gilles, « When mayors go global: International strategies, urban governance and leadership », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 1, pp. 302-317.
- BEIER Raffael, « Towards a new perspective on the role of the city in social movements. Urban policy after the « Arab Spring » », *City*, 2018, vol. 22, n° 2, pp. 220-235.
- BELGUIDOUM Saïd, CATTEDRA Raffaele et IRAKI Aziz (dir.), « Villes et urbanités au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2015, n° 12.

BELHADJ Souhaïl, *Décentraliser dans la Tunisie post-autoritaire: L'émergence d'un pouvoir local face aux limites imposées par le consensus sécuritaire*, Working Paper., The Center on Conflict, Development and Peace building, 2018.

BELHADJ Souhaïl, « Une décentralisation au-dessus de tout soupçon ? L'enjeu du pouvoir local dans la transition post-autoritaire », in Amin ALLAL et Vincent GEISSER (dir.), *Tunisie. Une démocratisation au-dessus de tout soupçon ?*, Paris, CNRS Editions, 2018, pp. 275-294.

BELHADJ Souhaïl, « De la centralisation autoritaire à la naissance du « pouvoir local » : transition politique et recompositions institutionnelles en Tunisie (2011–2014) », *Social Science Information*, 2016, vol. 55, n° 4, pp. 479-494.

BELHAJ YAHIA Emna et BOUBAKER Sadok, *La Méditerranée tunisienne*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.

BELHEDI Amor, « Les disparités spatiales en Tunisie. Etat des lieux et enjeux », *Méditerranée*, 1999, vol. 91, pp. 63-72.

BEN JELLOUL Mourad, « L'aménagement du territoire national et les contraintes de la nouvelle gouvernance dans la Tunisie post-révolutionnaire », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16, pp. 31-52.

BENNAFLA Karine (dir.), *Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient*, Paris, Karthala, 2015.

BENNAFLA Karine (dir.), « Villes arabes : conflits et protestations », *Confluences Méditerranée*, 2013, vol. 2, n° 85.

BENNASR Ali, *Sfax: de la ville régionale au projet métropolitain*, Université de Sfax, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 2006.

BENNASR Ali, MEGDICHE Taoufik et VERDEIL Éric, « Sfax, laboratoire du développement urbain durable en Tunisie? », *Environnement Urbain/Urban Environment*, 2013, vol. 7, pp. a83-a98.

BENRAAD Myriam, « En Irak, le triple échec du state, nation et peace-building américain », *Diplomatie*, 2020, n° 104, pp. 56-60.

BERDAT Christophe, « L'avènement de la Politique Méditerranéenne Globale de la CEE », *Relations Internationales*, 2007, vol. 2, n° 13, pp. 87-109.

BERGH Sylvia I., « Thinking and Working Politically? The Role of External Actors in Decentralization Reforms in Morocco and Tunisia », in Thomas DEMMELHUBER et Roland STURM (dir.), *Decentralization in the Middle East and North Africa. Informal Politics, Subnational Governance, and the Periphery*, Baden-Baden, Nomos, 2021.

BERQUE Jacques, « Au-delà de « l'orientalisme » », *Qantara*, 1994, n° 13, pp. 40-45.

BERRADA Mohamed et KADDOURI Abdelmajid, *La Méditerranée marocaine*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.

BERTRAND Romain, *L'Histoire à parts égales. Récits d'une rencontre Orient-Occident (XVI^e-XVII^e siècle)*, Paris, Seuil, 2011.

BERTRAND Romain, « Habermas au Bengale, ou comment « provincialiser l'Europe » avec Dipesh Chakrabarty », *Université de Lausanne / Political science working paper Series*, 2009, n° 40.

BERTRAND Romain, « Les organisations de « promotion de la démocratie » et la construction des bureaucraties électorales indonésiennes », *Critique internationale*, 2008, vol. 3, n° 40, pp. 51-72.

BETSILL Michele M. et BULKELEY Harriet, « Transnational networks and global environmental governance: The cities for climate protection program », *International studies quarterly*, 2004, vol. 48, n° 2, pp. 471-493.

BICCHI Federica, « The European Origins of Euro-Mediterranean Practices », in Emanuel ADLER, Federica BICCHI, Beverly CRAWFORD et Raffaella A. DEL SARTO (dir.), *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, pp. 137-167.

BOBBIO Norberto, *Ideological profile of Twentieth-Century Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

BONNARD Pascal, DAKOWSKA Dorota et GOBILLE Boris, « Introduction. Au nom de la démocratie. Arènes transnationales, passeurs locaux, appropriations autoritaires », in Pascal BONNARD, Dorota DAKOWSKA et Boris GOBILLE (dir.), *Faire, défaire la démocratie. De Moscou, Bogota et Téhéran au Conseil de l'Europe*, Paris, Karthala, 2021, pp. 7-21.

BONNIN Judith, *Les voyages de François Mitterrand*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

BOUCHARD Mathieu, « Thalassa, Études méditerranéennes et L'Arc, trois revues méditerranéennes dans la France des années 1950 et 1960 », *Cahiers de la Méditerranée*, 2012, vol. 85, pp. 135-146.

BOURDIN Alain et IDT Joël (dir.), *L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*, Paris, Editions de l'Aube, 2016.

BOURGUET Marie-Noëlle, LEPETIT Bernard, NORDMAN Daniel et SINARELLIS Maroula (dir.), *L'invention Scientifique de la Méditerranée. Égypte, Morée, Algérie*, Paris, Editions de l'EHESS, 1998.

BOUTALEB Assia, VANNETZEL Marie et ALLAL Amin (dir.), *Introduction aux mondes arabes en (r)évolution*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2018.

BOUTEGLIER Sofie, « A Networked Urban World. Empowering Cities to Tackle Environmental Challenges », in Simon CURTIS (dir.), *The Power of Cities in International Relations*, Londres et New York, Routledge, 2014, pp. 57-68.

BOUTEGLIER Sofie, « Inequality in new global governance arrangements: the North-South divide in transnational municipal networks », *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2013, vol. 26, n° 3, pp. 251-267.

BOWEN Norman, « France, Europe and the Mediterranean in a Sarkozy presidency », *Mediterranean Quarterly*, 2007, vol. 18, n° 4, pp. 1-16.

BRAS Jean-Philippe et SIGNOLES Aude (dir.), « États et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16.

BRAS Jean-Philippe et SIGNOLES Aude, « Introduction du dossier : États et territoires du politique. La décentralisation en débat », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16, pp. 9-25.

BRAS Jean-Philippe et SIGNOLES Aude, « Comment accompagner les politiques de gestion urbaine et de décentralisation au Maghreb dans le contexte post-2011? Regards croisés d'acteurs de la coopération internationale et décentralisée », *L'Année du Maghreb*, 2017, n° 16, pp. 139-148.

BRAUDEL Fernand, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, 1990.

BRENNER Neil, *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

BRENNER Neil et SCHMID Christian, « The 'Urban Age' in Question », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2014, vol. 38, n° 3, pp. 731-755.

- BRESSAND Jean-Marie, « La Méditerranée, chef d'oeuvre en péril », *Cités Unies*, 1973, n° 77-78, pp. 34-35.
- BRESSAND Jean-Marie, « Les tâches des rassemblements africains », *Cités Unies*, 1961, n° 20, pp. 6-7.
- BRUNNER Christian, « Méthodologie des démarches prospectives », *Séminaire sur la stratégie de ville, Marrakech, 7-8-9 décembre 2004*, 8 décembre 2004, Support PowerPoint.
- BULKELEY Harriet, « Urban sustainability: learning from best practice? », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2006, vol. 38, pp. 1029-1044.
- CALAVITA Nico et FERRER Amador, « Behind Barcelona's success story - citizens movements and planners' power », in Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, pp. 47-64.
- CAMAU Michel, *L'exception tunisienne. Variations sur un mythe*, Paris-Tunis, Karthala-IRMC, 2018.
- CAMAU Michel, « L'Union pour la Méditerranée : « rêve » méditerranéen et malaise européen », *Outre-Terre*, 2009, vol. 3, n° 23, pp. 91-100.
- CAMAU Michel, « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *Critique internationale*, 2006, vol. 1, n° 30, pp. 59-81.
- CAMAU Michel et GEISSER Vincent, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- CAMAU Michel et MASSARDIER Gilles (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009.
- CAMAU Michel et VAIREL Frédéric (dir.), *Soulèvements et recompositions politiques dans le monde arabe*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2014.
- CAMPBELL Tim, *The quiet revolution. Decentralization and the rise of participation in Latin American cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2003.
- CAMPUZANO Francisco, *La transition espagnole entre réforme et rupture (1975-1986)*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.
- CAPEL Horacio, *Le modèle Barcelone*, Paris, Economica, 2009.
- CARPENTIER Jean et LEBRUN François (dir.), *Histoire de la Méditerranée*, Paris, Seuil, 2017.
- CASSANO Franco, *La pensée méridienne. Le Sud vu par lui-même*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2005.
- CASSANO Franco, *La Méditerranée italienne*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.
- CATTEDRA Raffaele, « La ville méditerranéenne en question », *Notos*, 2011, n° 1, URL : <https://notos.numerev.com/articles/revue-1/256-la-ville-mediterraneenne-en-question>.
- CATUSSE Myriam, CATTEDRA Raffaele et IDRISI JANATI M'Hammed, « Decentralization and its paradoxes in Morocco », in Barbara DRIESKENS, Franck MERMIER et Heiko WIMMEN (dir.), *Cities of the South. Citizenship and exclusion in the twenty-first century*, Saqi Book, 2007, pp. 113-135.
- CATUSSE Myriam et KARAM Karam, « Le développement contre la représentation : La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc », in Michel CAMAU et Gilles MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 85-120.

- CATUSSE Myriam, SIGNOLES Aude et SIINO François, « Révolutions arabes : un événement pour les sciences sociales ? », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 2015, vol. 138, pp. 13-26.
- CAVA Bruno, « Ada Colau et Manuela Carmena : l'indignation au pouvoir », *Multitudes*, 2015, vol. 3, n° 60, pp. 7-12.
- CHAKRABARTY Dipesh, *Provincialiser l'Europe. La pensée postcoloniale et la différence historique*, Paris, Editions Amsterdam, 2020.
- CHAMBERS Iain, *Mediterranean Crossings. The politics of an Interrupted Modernity*, Duke University Press, 2008.
- CHARVOLIN Florian, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.
- CHASTAGNARET Gérard et ILBERT Robert, « Quelle Méditerranée ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1991, n° 32, pp. 3-6.
- CHEVALIER Pierre, *Jean Rous (1908-1985) : une vie pour le socialisme et la décolonisation*, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université de Perpignan, 1999.
- CHOMBARD-GAUDIN Cécile, « Pour une histoire des villes et communes jumelées », *Vingtième Siècle*, 1992, n° 35, pp. 60-66.
- CHOPLIN Armelle, « Désoccidentaliser la pensée urbaine », *Métropolitiques*, 2012, URL : <https://metropolitiques.eu/Desoccidentaliser-la-pensee.html>.
- CHOPLIN Armelle et GHORRA-GOBIN Cynthia, « Vers une pensée urbaine globale », *L'Information géographique*, 2021, vol. 85, n° 2, pp. 11-23.
- CLARIMONT Sylvie, « La ville au risque du tourisme : crise ou recomposition du "modèle barcelonais" ? », *Cahiers de la métropole bordelaise*, 2019, vol. 15, pp. 42-45.
- CLARKE Giles, « Urban management in developing countries. A critical role », *Cities*, 1991, vol. 8, n° 2, pp. 93-107.
- CLARKE Nick, « Urban policy mobility, anti-politics, and histories of the transnational municipal movement », *Progress in Human Geography*, 2012, vol. 36, n° 1, pp. 25-43.
- CLING Jean-Pierre et ROUBAUD François, *La Banque mondiale*, Paris, La Découverte, 2008.
- COUDROY DE LILLE Laurent, « Ildefonso Cerdá. Connaissance et reconnaissance d'un urbaniste », *Histoire Urbaine*, 2000, vol. 1, n° 1, pp. 169-185.
- CURTIS Simon (dir.), *The power of cities in international relations*, New York et Londres, Routledge, 2014.
- DABENE Olivier, *L'Amérique Latine à l'époque contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2011.
- DAGUZAN Jean-François, « La France et l'UE en Méditerranée : entre esprit de système et réalités », *Politique Etrangère*, 2020, vol. 4, pp. 109-120.
- DAGUZAN Jean-François, « La fin de la Méditerranée ? Conséquences des révolutions arabes », *Cahiers de la Méditerranée*, 2014, n° 89, URL : <http://cdlm.revues.org/7684>.
- DAKOWSKA Dorota, *Le pouvoir des fondations. Des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.
- DARNIS Jean-Pierre, « Le printemps arabe, révélateur des enjeux de l'objet Méditerranée pour la rive nord », *Cahiers de la Méditerranée*, 2014, n° 89, URL : <http://cdlm.revues.org/7696>.

- DARWICH Rozana, « Strategic Spatial Planning in Lebanon: an International « Recepte ». The Case of the Union of Municipalities », *European Spatial Research and Policy*, 2018, vol. 25, n° 2, pp. 23-40.
- DAVIDSON Kathryn, COENEN Lars, ACUTO Michele et GLEESON Brendan, « Reconfiguring urban governance in an age of rising city networks: A research agenda », *Urban Studies*, 2019, vol. 56, n° 16, pp. 3540-3555.
- DAVIS Mike, *Planet of Slums*, Londres et New York, Verso, 2006.
- DEBOULET Agnès et BERRY-CHIKHAOUI Isabelle (dir.), *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, Paris, Karthala, 2003.
- DEFORGE Quentin, *La fabrique transnationale du politique. Une sociologie historique du champ réformateur de la gouvernance (1961-2019)*, Thèse pour le doctorat de sciences sociales, Université Paris Sciences et Lettres, 2019.
- DEFRANCE Corine, « Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale », *Vingtième Siècle*, 2008, vol. 3, n° 99, pp. 189-201.
- DEGEN Monica et GARCIA Marisol, « The Transformation of the 'Barcelona Model': An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 5, pp. 1022-1038.
- DELPEUCH Thierry, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art », *Questions de recherche*, 2008, vol. 27, pp. 1-69.
- DEMMEHUBER Thomas et STURM Roland (dir.), *Decentralization in the Middle East and North Africa. Informal Politics, Subnational Governance, and the Periphery*, Baden-Baden, Nomos, 2021.
- DEPREST Florence, « L'invention géographique de la Méditerranée : éléments de réflexion », *L'Espace Géographique*, 2002, vol. 1, n° 31, pp. 73-92.
- DEROUICHE Belghith, *Les stratégies de développement de villes en Tunisie : entre continuités et ruptures des modes de faire l'urbain. Une analyse comparée de quatre stratégies d'avant et d'après « le printemps tunisien »*, Thèse pour le doctorat d'aménagement et urbanisme, Université Paris-Est, 2018.
- DESJARDINS Xavier et ESTEBE Philippe, « La décentralisation : comment faire revivre le projet émancipateur ? », *Revue d'économie financière*, 2018, vol. 4, n° 132, pp. 21-37.
- DEVAS Nick (dir.), *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Londres, Earthscan, 2004.
- DEVIN Guillaume, *L'Internationale socialiste : histoire et sociologie du socialisme international (1945-1990)*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993.
- DEWAILLY Bruno, *Pouvoir et production urbaine à Tripoli Al-Fayhā'a (Liban) : quand l'illusio de la rente foncière et immobilière se mue en imperium*, Thèse pour le doctorat de géographie, Université François Rabelais de Tours, 2015.
- DEWAILLY Bruno, FAVIER Agnès, KARAM Karam, HARB Mona, KHAYAT Tristan et SIGNOLES Audes, « « Pouvoirs locaux et décentralisation en période de (re)construction étatique. Les cas du Liban et de la Palestine : étude comparée », in Emile LE BRIS (dir.), *Les municipalités dans le champ politique local. Effets de l'importation des réformes de décentralisation dans la gestion de villes d'Afrique et du Proche Orient*, Paris, GEMDEV / ISTD, 2003.
- DIAGNE Souleymane Bachir, « Pour un universel vraiment universel », in Achille MBEMBE et Felwine SARR (dir.), *Ecrire l'Afrique-Monde*, Dakar, Jimsaan, 2017, pp. 71-78.

DIDIER Sophie, MORANGE Marianne et PEYROUX Elisabeth, « The spreading of the city improvement district model in Johannesburg and Cape Town: urban regeneration and the neoliberal agenda in South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 5, pp. 915-935.

DIOP Momar-Coumba, « Du « socialisme africain » à la « lutte contre la pauvreté ». La fin des ambitions de développement », in *Le Sénégal face aux défis de la pauvreté. Les oubliés de la croissance*, Paris-Dakar, Cres/Karthala/Crepos, 2008, pp. 323-373.

DLALA Habib, « L'aménagement du grand Sfax : enjeux, jeu des acteurs et projet de ville », *Cahiers de la Méditerranée*, 1995, vol. 1, n° 51, pp. 113-143.

DOBRY Michel, « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de « path dependence » », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 4-5, pp. 585-614.

DOLOWITZ David P et MARSH David, « Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, 2000, vol. 13, n° 1, pp. 5-23.

DORIER-APPRILL Elisabeth et JAGLIN Sylvie (dir.), « Gérer la ville : entre global et local », *Autrepart*, 2002, vol. 1, n° 21.

DORIER-APPRILL Elisabeth et JAGLIN Sylvie, « Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, 2002, vol. 1, n° 21, pp. 5-15.

DUBOIS Jérôme et OLIVE Maurice, « Euroméditerranée : négociations à tous les étages. État, promoteurs et propriétaires dans une ville en crise », *Annales de la Recherche Urbaine*, 2004, n° 97, pp. 102-111.

DUMOULIN Laurence et SAURUGGER Sabine, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique Internationale*, 2010, vol. 3, n° 48, pp. 9-24.

DUPUIS Jérôme et PREVOT Maryvonne, *Pierre Mauroy, passeur d'avenirs ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2020.

DUQUE FRANCO Isabel et ORTIZ Catalina, « Medellín in the headlines: The role of the media in the dissemination of urban models », *Cities*, 2020, vol. 96.

EDENSOR Tim et JAYNE Mark (dir.), *Urban Theory Beyond the West. A World of Cities*, Londres, Routledge, 2012.

EL KORSO Malika, « La lutte de libération nationale algérienne à travers deux hebdomadaires catholiques métropolitains : Témoignage Chrétien et la France Catholique (1954-1958) », *Revue d'histoire maghrébine*, 1996, vol. 23, n° 83-84, pp. 545-560.

EL-KAZAZ Sarah et MAZUR Kevin, « The Un-Exceptional Middle Eastern City », *City and Society*, 2017, vol. 29, n° 1, pp. 148-161.

ELSHESHTAWY Yasser, *Dubai: Behind an Urban Spectacle*, Routledge, 2009.

ELSHESHTAWY Yasser (dir.), *Planning Middle Eastern Cities: An Urban Kaleidoscope in a Globalizing World*, Londres et New York, Routledge, 2004.

EMELIANOFF Cyria, « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'Information géographique*, 2007, vol. 71, n° 3, pp. 48-65.

EMELIANOFF Cyria, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable & territoires*, 2005, n° 4.

ENNS Charis, « Knowledges in competition: knowledge discourses at the World Bank during the Knowledge for Development Era », *Global Social policy*, 2015, vol. 15, n° 1, pp. 61-80.

ERDI Gülçin, FLORIN Bénédicte et STADNICKI Roman, « Marges : espaces contestés et contestations dans l'espace », in Nora SEMMOUD et Pierre SIGNOLES (dir.), *Exister et résister dans les marges urbaines. Villes du bassin méditerranéen*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2020, pp. 177-232.

ESCOBAR Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

FABRE Thierry, « Camus et la pensée de midi », *La Pensée de Midi*, 2010, vol. 2, n° 31, pp. 113-116.

FABRE Thierry, « Le Partenariat Euro-Méditerranéen : un Processus à Refonder », in Paul SANT CASSIA et Thierry FABRE (dir.), *Les défis et les peurs entre Europe et Méditerranée*, Arles, Actes Sud / Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme, 2005, pp. 291-299.

FABRE Thierry et ILBERT Robert, *Regards croisés sur la Méditerranée*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.

FABRE Thierry et IZZO Jean-Claude, *La Méditerranée française*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.

FAKHFAKH Mohammed, « Les difficultés de la planification urbaine : le cas de Sfax », in Françoise METRAL et Georges MUTIN (dir.), *Politiques urbaines dans le monde arabe*, Maison de l'Orient Méditerranéen, 1984.

FAVIER Agnès (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo, 2001.

FAVREAU Louis, FRECHETTE Lucie, LACHAPPELLE René et ZAPATA Antonio, « Une expérience réussie d'organisation communautaire : Villa el Salvador, Pérou », *Nouvelles pratiques sociales*, 1992, vol. 5, n° 2, pp. 185-198.

FELICE Flavio, « The Economy without Ethics is a Diseconomy. Luigi Sturzo, Social Market Economy and the Controversy with Giorgio La Pira », *The European Union Review*, 2017, vol. 22, n° 1-2-3, pp. 77-90.

FENECH Dominic, « East-West to North-South in the Mediterranean », *Geojournal*, 1993, vol. 31, n° 2, pp. 129-140.

FENECH Dominic et PACE Michelle, « The historical construction of the Mediterranean », in Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018, pp. 13-23.

FENECH Dominic et PACE Michelle, « The Historical Construction of the Mediterranean », in Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018, pp. 13-23.

FERENČUHOVÁ Slavomíra, « Accounts from Behind the Curtain: History and Geography in the Critical Analysis of Urban Theory », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, vol. 40, n° 1, pp. 113-131.

FERRE Nathalie, « La fabrique de la « société civile » entre évitement du politique et politisation : usages d'un dispositif de l'action extérieure européenne en Tunisie », *Revue Gouvernance1*, 2018, vol. 15, n° 1, pp. 15-42.

FLAMANT Anouk, « Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers. Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales », *Politique Européenne*, 2017, vol. 3, n° 57, pp. 84-115.

- FORAY Dominique, *L'économie de la connaissance*, Paris, La Découverte, 2010.
- FOUCAULT Michel, *Histoire de la sexualité. 1. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.
- FOUROT Aude-Claire, HEALY Aisling et FLAMANT Anouk, « French participation in transnational migration networks: understanding city (dis)involvement and “passivism” », *Local Government Studies*, 2021.
- FREDENUCCI Jean-Charles, « L'entregent colonial des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'urbanisme des années 1950-1970 », *Vingtième Siècle*, 2003, vol. 3, n° 79, pp. 79-91.
- FROISSART Rossella, CERMEN Jérémie, CHEVREFILS DESBIOLLES Yves et SFAKIANAKI Poppy (dir.), « The Mediterranean of Artists: A Critical Modernity, 1880–1945 », *Artl@s Bulletin*, 2021, vol. 10, n° 2.
- FUKUYAMA Francis, *The end of history and the last man*, New York, Free Press, 1992.
- FURNESS Mark, « 'Donorship' and Strategic Policy-making: Germany's Middle Eastern and North African Aid Program since the Arab Uprisings », *Development policy review*, 2020, vol. 38, n° 1, pp. 70-90.
- FURRI Filippo, « Villes-refuges, villes-rebelles et néo-municipalisme », *Plein Droit*, 2017, vol. 4, n° 115, pp. 3-6.
- GEISSER Vincent (dir.), « Dossier de recherche. Printemps arabe : une « révolution » pour les sciences sociales ? », *L'Année du Maghreb*, 2012, n° 8.
- GEISSER Vincent, « L'union pour la Méditerranée (UPM) : réalisme sécuritaire sur fond de lyrisme dialogique », *Migrations Société*, 2008, vol. 6, n° 120, pp. 3-11.
- GEISSER Vincent, DABENE Olivier et MASSARDIER Gilles, « Introduction. La démocratisation contre la démocratie », in Olivier DABENE, Vincent GEISSER et Gilles MASSARDIER (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 7-26.
- GEISSER Vincent et PEREZ Déborah, « De la difficulté à « faire parti » dans la Tunisie post-Ben Ali », *Confluences Méditerranée*, 2016, vol. 3, n° 98, pp. 21-44.
- GENIEYS William, « Les élites périphériques espagnoles face au changement de régime : Le processus d'institutionnalisation de l'Etat autonome », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 4, pp. 650-680.
- GIACCARIA Paolo et MINCA Claudio, « The Mediterranean alternative », *Progress in Human Geography*, 2010, vol. 35, n° 3, pp. 345-365.
- GIANNIOU Maria, « La coopération Euro-Méditerranéenne et le processus de paix israélo-palestinien : une relation chronique et interdépendante », *L'Europe en Formation*, 2010, vol. 2, n° 356, pp. 207-223.
- GILBERT Alan, « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? », *International development planning review*, 2002, vol. 24, n° 1, pp. 1-19.
- GILBERT Christopher, POWELL Andrew et VINES David, « Positioning the World Bank », *The Economic Journal*, 1999, vol. 109.
- GILLESPIE Richard, « The Challenge of Co-ownership in the Euro-Mediterranean Space », *Geopolitics*, 2013, vol. 18, n° 1, pp. 178-197.

- GILLESPIE Richard, « The Union for the Mediterranean: an intergovernmentalist challenge for the European Union? », *Journal of common market studies*, 2011, vol. 49, n° 6, pp. 1205-1225.
- GILLESPIE Richard, « Adapting to French 'Leadership'? Spain's Role in the Union for the Mediterranean », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 59-78.
- GILLESPIE Richard, « A 'Union for the Mediterranean' ... or for the EU? », *Mediterranean Politics*, 2008, vol. 13, n° 2, pp. 277-286.
- GILLESPIE Richard, « Spain and the Mediterranean: Southern sensitivity, European aspirations », *Mediterranean Politics*, 2007, vol. 1, n° 2, pp. 193-211.
- GILLESPIE Richard, *The Euro-Mediterranean Partnership. Political and economic perspectives*, London, Franck Cass Publishers, 1997.
- GILLESPIE Richard et VOLPI Frédéric (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018.
- GILLESPIE Richard et VOLPI Frédéric, « Introduction: The growing international relevance of Mediterranean politics », in Richard GILLESPIE et Frédéric VOLPI (dir.), *Routledge handbook of Mediterranean politics*, Oxon, Routledge, 2018, pp. 1-10.
- GILLESPIE Richard et YOUNGS Richard (dir.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Londres, Franck Cass Publishers, 2002.
- GOBE Eric, *Les avocats en Tunisie de la colonisation à la révolution (1883-2011). Sociobistoire des d'une profession politique*, Paris, Karthala-IRMC, 2013.
- GODARD Olivier, « Le développement durable: paysage intellectuel », *Natures Sciences Sociétés*, 1994, vol. 2, n° 4, pp. 309-322.
- GOITEIN Salomon D., *Juifs et arabes*, Paris, Editions de Minuit, 1957.
- GOLDMAN Michael, « Development and the city », in Faranak MIRAFAB et Neema KUDVA (dir.), *Cities of the global south reader*, London, Routledge, 2015, pp. 54-65.
- GONZALES Sara, « Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism », *Urban Studies*, 2011, vol. 48, n° 7, pp. 1397-1418.
- GORELIK Adrian, « La production de la « ville latino-américaine » », *Problèmes d'Amérique Latine*, 2018, vol. 3, n° 110, pp. 17-37.
- GOUJON Alexandra, « L'Europe élargie en quête d'identité », *Politique Européenne*, 2005, vol. 1, n° 15, pp. 137-163.
- GRANOTIER Bernard, *La planète des bidonvilles. Perspectives de l'explosion urbaine dans le tiers monde*, Paris, Seuil, 1980.
- GUILHOT Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia university press, 2005.
- HAAS Peter M., *Saving the Mediterranean. The politics of international environmental cooperation*, New York, Columbia university press, 1990.
- HAENNI Patrick, *L'ordre des caïds. Conjurant la dissidence urbaine au Caire*, Paris, Karthala, 2005.
- HALLA Francos, « A SWOT analysis of strategic urban development planning: The case of Dar es Salaam city in Tanzania », *Habitat International*, 2007, vol. 31, pp. 130-142.

HALPERN Charlotte et LE GALES Patrick, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue Française De Science Politique*, 2011, vol. 1, n° 61, pp. 51-78.

HARB Mona et ATALLAH Sami, « Lebanon: a fragmented and incomplete decentralization », in Mona HARB et Sami ATALLAH (dir.), *Local Government and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, The Lebanese Center for Policy Studies., Beyrouth, Open Society Foundations, 2015, pp. 187-225.

HARB Mona et ATALLAH Sami (dir.), *Local Government and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, The Lebanese Center for Policy Studies., Beyrouth, Open Society Foundations, 2015.

HARRIS Andrew et MOORE Susan, « Planning Histories and Practices of Circulating Urban Knowledge », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, vol. 37, n° 5, pp. 1499-1509.

HARRIS Nigel (dir.), *Cities in the 1990s: The Challenges for Developing Countries*, Londres, UCL Press, 1992.

HARRISON Laurence et HUNTINGTON Samuel (dir.), *Cultural Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, Basic Books, 2000.

HARVEY David, « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 1989, vol. 71, n° 1, pp. 3-17.

HASSAN Oz, « The Terminal Decline of American Democracy Promotion in the Middle East », in Marco CLEMENTI, Matteo DIAN et Barbara PISCIOTTA (dir.), *US Foreign Policy in a Challenging World. Building Order on Shifting Foundations*, Cham, Springer, 2018, pp. 233-253.

HEALEY Patsy, « Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, vol. 37, n° 5, pp. 1510-1526.

HEALEY Patsy, « The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices », *Planning Theory*, 2012, vol. 11, n° 2, pp. 188-207.

HEALEY Patsy, « Introduction: the transnational flow of knowledge and expertise in the planning field », in Patsy HEALEY et Robert UPTON (dir.), *Crossing borders: International exchange and planning practices*, Routledge, 2010.

HEALEY Patsy, *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*, Londres, Routledge, 2007.

HEALEY Patsy et UPTON Robert (dir.), *Crossing borders: International exchange and planning practices*, Routledge, 2010.

HEITZ Kathrin, « Décolonisation et construction nationale au Sénégal », *Relations internationales*, 2008, vol. 1, n° 133, pp. 41-52.

HENRY Jean-Robert, « Sarkozy, the Mediterranean and the Arab Spring », *Contemporary French and Francophone Studies*, 2012, vol. 16, n° 3, pp. 405-415.

HERZFELD Michael, « Practical mediterraneanism: Excuses for everything, from epistemology to eating », in William V. HARRIS (dir.), *Rethinking the Mediterranean*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 45-63.

HERZFELD Michael, « The horns of the mediterraneanist dilemma », *American Ethnologist*, 1984, vol. 11, n° 3, pp. 439-454.

HEYDEMANN Steven, « La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe », *Critique Internationale*, 2002, vol. 4, n° 17, pp. 54-62.

HIBOU Béatrice, « Le réformisme, grand récit politique de la Tunisie contemporaine », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2009, vol. 5, n° 56-4 bis, pp. 14-39.

HIBOU Béatrice, « Le partenariat en réanimation bureaucratique », *Critique Internationale*, 2003, vol. 1, n° 18, pp. 117-128.

HIBOU Béatrice, *Les marges de manoeuvre d'un « bon élève » économique : la Tunisie de Ben Ali*, Centre d'études et de recherches internationales, Les études du CERI, n° 29, 1999.

HIBOU Béatrice, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les études du CERI*, 1998, n° 39.

HIBOU Béatrice, « Politique économique de la France en zone franc », *Politique Africaine*, 1995, vol. 58, pp. 25-40.

HMED Choukri, « Au-delà de l'exception tunisienne : les failles et les risques du processus révolutionnaire », *Pouvoirs*, 2016, vol. 156, pp. 137-147.

HMED Choukri et JEANPIERRE Laurent, « Révolutions et crises politiques au Maghreb et au Machrek », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2016, vol. 1, n° 211-212, pp. 4-23.

HOLLIS Rosemary, « No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the « Arab Spring » », *International Affairs*, 2012, vol. 88, n° 1, pp. 81-94.

HOLLIS Rosemary, « The UfM and the Middle East 'Peace Process': An Unhappy Symbiosis », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 99-116.

HOUDRET Annabelle et HARNISCH Astrid, « Decentralisation in Morocco: a solution to the 'Arab Spring'? », *The Journal of North African Studies*, 2019, vol. 24, n° 6, pp. 935-960.

HOURLANI Najib B. et KANNA Ahmed, « Arab Cities in the Neoliberal Moment », *Journal of Urban Affairs*, 2014, vol. 36, n° 2, pp. 600-604.

HUBER Daniela, « Democracy Assistance in the Middle East and North Africa: A Comparison of US and EU Policies », *Mediterranean Politics*, 2008, vol. 13, n° 1, pp. 43-62.

HUNTINGTON Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

HUSSON Bernard, SOUKOUNA Sadio et VILTARD Yves (dir.), « Stratégies internationales des collectivités territoriales », *Revue internationale des études du développement*, 2017, n° 232.

IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine et POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.

ILBERT Robert et RUEL Anne, « Comment la Méditerranée vient aux politiques », in *La Méditerranée espace de coopération ? En l'honneur de Maurice Flory*, Paris, Economica, 1994, pp. 281-288.

IRAKI Aziz et BOUABID Ali, « Maroc : tensions centralisatrices », in Mona HARB et Sami ATALLAH (dir.), *Local Government and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, The Lebanese Center for Policy Studies., Beyrouth, Open Society Foundations, 2015, pp. 46-90.

ISMI Asad, *Impoverishing a continent: the World Bank and the IMF in Africa*, Canadian Center for policy alternatives, 2004.

JACQUEMOT Pierre, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne », *Afrique contemporaine*, 2011, vol. 2, n° 238, pp. 43-57.

JAFFRELOT Christophe (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2000.

JAGLIN Sylvie, DIDIER Sophie et DUBRESSON Alain, « Métropolisations en Afrique subsaharienne : au menu ou à la carte? », *Métropoles [en ligne]*, 2018, Hors-série, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/6065>.

JAGLIN Sylvie et DUBRESSON Alain, *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993.

JAJAMOVICH Guillermo, « Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires' Puerto Madero », *Iberoamericana*, 2016, vol. 16, n° 62, pp. 167-183.

JEANDESBOZ Julien, « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Cultures et conflits*, 2007, n° 66, pp. 11-29.

JONES Gareth A. et WARD Peter M., « The World Bank's 'new' urban management programme: Paradigm shift or policy continuity? », *Habitat International*, 1994, vol. 18, n° 3, pp. 33-51.

JÜNEMANN Annette (dir.), *Euro-Mediterranean Relations After September 11*, Londres, Franck Cass Publishers, 2004.

JÜNEMANN Annette, SCHERER Nikolas et FROMM Nicolas (dir.), *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, Springer, 2017.

KADIRBEYOĞLU Zeynep et SÜMER Bilgesu, « The Neoliberal Transformation of Local Government in Turkey and the Contracting Out of Municipal Services: Implications for Public Accountability », *Mediterranean Politics*, 2012, vol. 17, n° 3, pp. 340-357.

KAHLOUN Hatem, « L'agenda 21 local en Tunisie : des tentatives de démocratisation de la planification du développement durable », *Environnement Urbain/Urban Environment*, 2013, vol. 7, pp. 62-82.

KALTER Christophe, « Tiers monde et gauche radicale », in Michel PIGENET et Danielle TARTAKOWSKY (dir.), *Histoire des mouvements sociaux en France. De 1814 à nos jours*, Paris, La Découverte, 2014, pp. 378-389.

KALUSZYNSKI Martine et PAYRE Renaud (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica, Politiques Comparées, 2013, 192 p.

KANAI Miguel et KUTZ William, « Entrepreneurial assemblages from off the map: (trans) national designs for Tangier », *Environment and Planning D: Society and Space*, 2013, vol. 31, n° 1, pp. 80-98.

KANAI Miguel et KUTZ William, « Entrepreneurialism In The Globalising City-Region Of Tangier, Morocco », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 2011, vol. 102, n° 3, pp. 346-360.

KAPUR Devesh, LEWIS John P. et WEBB Richard (dir.), *The World Bank. Its first half century*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1997, n° . 2/2.

KAUSCH Kristina et YOUNGS Richard, « The end of the « Euro-Mediterranean vision » », *International Affairs*, 2009, vol. 85, n° 5, pp. 963-975.

- KERN Kristine et BULKELEY Harriet, « Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks », *Journal of common market studies*, 2009, vol. 47, n° 2, pp. 309-332.
- KHADER Bichara, *The European Union and the Arab World: From the Rome Treaty to the Arab Spring*, 17 papers IEMED., Barcelone, IEMED, Euromesco, 2013.
- KHOURY Elias et BEYDOUN Ahmad, *La Méditerranée libanaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.
- KING Anthony, *Spaces of global cultures. Architecture, urbanism, identity*, Londres, Routledge, 2004.
- KING Kenneth, « Banking on Knowledge: The new knowledge projects of the World Bank », *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 2002, vol. 32, n° 3, pp. 311-326.
- KOTHARI Uma (dir.), *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*, Londres, Zed Books, 2019.
- KRAMARZ Teresa et MOMANI Bisma, « The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor », *Review of Policy Research*, 2013, vol. 30, n° 4, pp. 409-431.
- LABORIER Pascale, AUDREN Frédéric, NAPOLI Paolo et VOGEL Jakob (dir.), *Les sciences camérales. Activités, pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011.
- LAFI Nora, « Mediterranean connections: the circulation of municipal knowledge and practices at the time of the Ottoman reforms (1830-1910) », in Pierre-Yves SAUNIER et Shane EWEN (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 35-50.
- LAMLOUM Olfa, « L'enjeu de l'islamisme au coeur du Processus de Barcelone », *Critique Internationale*, 2003, vol. 1, n° 18, pp. 129-142.
- LAMLOUM Olfa, « La Tunisie après le 11 septembre », *Confluences Méditerranée*, 2002, vol. 1, n° 40, pp. 171-178.
- LANCIONE Michele et MCFARLANE Colin (dir.), *Global Urbanism. Knowledge, Power and the City*, Routledge, 2021.
- LASCOUMES Pierre, BONNAUD Laure, LE BOURHIS Jean-Pierre et MARTINAIS Emmanuel, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014.
- LAURENS Henry, *Le rêve méditerranéen*, Paris, CNRS Editions, 2010.
- LAURENS Henry, *L'Expédition d'Égypte (1798-1801)*, Paris, Seuil, 1997.
- LAURENS Henry et REY Matthieu (dir.), *Méditerranées politiques*, Paris, Presses Universitaires de France - Vie des idées, 2017.
- LAVERGNE Marc, « Printemps arabes, révolutions... : des concepts inadéquats ? », *Revue internationale et stratégique*, 2021, vol. 1, n° 121, pp. 79-86.
- LAVERGNE Marc, « Égypte : l'aménagement urbain en quête de pilotage », in Karine BENNAFLA (dir.), *Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient*, Paris, Karthala, 2015, pp. 41-60.
- LE BRIS Emile, *Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient. Synthèse des résultats du PRUD*, Programme de recherche urbaine pour le développement, 2004.

- LE BRIS Emile et COQUERY Michel, « La coopération française face aux problèmes posés par l'urbanisation des pays du tiers monde », *Politique Africaine*, 1985, n° 17, pp. 135-142.
- LE GALES Patrick, « A la recherche du politique dans les villes », *Raisons Politiques*, 2020, vol. 3, n° 79, pp. 11-40.
- LE GALÈS Patrick, *European cities: social conflicts and governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- LEAF Michael et PAMUK Ayse, « Habitat II and the globalization of ideas », *Journal of Planning Education and Research*, 1997, vol. 17, n° 1, pp. 71-78.
- LECA Jean, « L'état entre politics, policies et polity, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n° 1, pp. 59-82.
- LEWIN André, « Les Africains à l'ONU », *Relations Internationales*, 2006, vol. 4, n° 128, pp. 55-78.
- LEWIS Bernard, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, Londres, Phoenix, 2004.
- LEWIS Bernard, *What Went Wrong? The Clash between Islam and Modernity in the Middle East*, New York, Harper Perennial, 2003.
- LI Murray, *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Duke University Press, 2007.
- LIAUZU Claude, *Histoire de l'anticolonialisme en France. Du XVI^e siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2007.
- LIETO Laura, « Cross-border mythologies: The problem with traveling planning ideas », *Planning Theory*, 2015, vol. 14, n° 2, pp. 115-129.
- LINZ Juan J. et STEPAN Alfred (dir.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- LIPIETZ Barbara, « Building a vision for the post-apartheid city: what role for participation in Johannesburg's city development strategy? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 1, pp. 135-163.
- LIPSET Seymour Martin, « Some Social Requisites of Democracy. Economic and Political Legitimacy », *American Political Science Review*, 1959, vol. 53, n° 1.
- LIPTON Michael, *Why poor people stay poor. A study of urban bias in world development*, Canberra, Australian National University Press, 1977.
- MAGNUSSON Warren, *Politics of Urbanism: Seeing Like a City*, New York, Routledge, 2013.
- MAHRANE Yannick, FENZI Marianna, PESSIS Céline et BONNEUIL Christophe, « De la nature à la biosphère. L'invention politique de l'environnement global, 1945-1972 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, vol. 1, n° 113, pp. 127-141.
- MAISETTI Nicolas, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2012.
- MAISETTI Nicolas et MATTINA Cesare (dir.), *Maudire la ville. Socio-histoire comparée des dénonciations de la corruption urbaine*, Lille, Septentrion, 2021.
- MAROM Nathan et YACOBI Haim, « 'Culture Capital for All'? Cultural Diversity Policy in Tel Aviv and its Limits », *Mediterranean Politics*, 2013, vol. 18, n° 1, pp. 60-77.

MARRERO-ROCHA Immaculada, « Coopération euro-méditerranéenne, démocratie et paix », *Cahiers de la Méditerranée*, 2015, n° 91, URL : <http://cdlm.revues.org/8192>.

MARSHALL Tim (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004.

MARSHALL Tim, « Introduction », in *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, pp. 1-24.

MARSHALL Tim, « Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model? », *International Planning Studies*, 2000, vol. 5, n° 3, pp. 299-319.

MARSHALL Tim, « City Entrepreneurialism in Barcelona in the 1980s and 1990s », *European Planning Studies*, 1996, vol. 4, n° 2, pp. 147-165.

MARX Vanessa, *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Universidad Autonoma de Barcelona, 2008.

MATTINA Cesare, « La transformation des politiques clientélares de redistribution. Nouvelle gestion urbaine et pratiques politiques à Marseille et à Naples », *Politiques et Management Public*, 2007, vol. 25, n° 1, pp. 1-18.

MAURICE Thierry, *La transition démocratique. L'Espagne et ses ruses mémorielles*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013.

MCCANN Eugene et WARD Kevin (dir.), *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*, University of Minnesota Press, 2011.

MCCANN Eugene et WARD Kevin, « Urban Assemblages. Territories, Relations, Practices, and Power », in Eugene MCCANN et Kevin WARD (dir.), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011, pp. xiii-xxxv.

McFARLANE Colin, *Learning the city: knowledge and translocal assemblage*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011.

McFARLANE Colin, « The Comparative City: Knowledge, Learning, Urbanism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 4, pp. 725-742.

MCGILL Ronald, « Urban management in developing countries », *Cities*, 1998, vol. 15, n° 6, pp. 463-471.

MCNEILL Donald, *Urban Change and the European Left. Tales from the New Barcelona*, Londres et New York, Routledge, 1999.

MEGDICHE Taoufik, « Le littoral de la ville de Sfax entre vulnérabilité et soutenabilité », in Jean LAGANE (dir.), *Les défis de la durabilité urbaine en Méditerranée*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, pp. 165-182.

MEIMON Julien, *En quête de légitimité : le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Lille 2, 2005.

MEIMON Julien, « Se découvrir militant. Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983) », *Politix*, 2005, vol. 2, n° 70, pp. 113-134.

MENDELSON Jean, « François Mitterrand et le soutien à la démocratie et aux droits de l'homme », *Le genre humain*, 2017, vol. 1, n° 58, pp. 87-101.

MERLE Isabelle, « Les Subaltern Studies. Retour sur les principes fondateurs d'un projet historiographique de l'Inde coloniale », *Genèses*, 2004, vol. 3, n° 56, pp. 131-147.

MESTIRI Omar et BENSEDRINE Sihem, « Partenariat UE-Tunisie. L'échec du modèle », *Confluences Méditerranée*, 2007, vol. 2, n° 61, pp. 119-132.

MICHEL Marc, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, Paris, Hachette, 2005.

MICHELON Benjamin, « La formation professionnelle au développement urbain : l'expérience du Groupe Huit », *EchoGéo*, 2014, n° 30, consulté le 17 octobre 2020, URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14080>.

MILBERT Isabelle et BIANCHI Geneviève, *15 ans de recherches urbaines dans les pays en développement. 1980-1994*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 1994.

MOCCA Elisabetta, « City networks for sustainability in Europe: An urban-level analysis », *Journal of Urban Affairs*, 2017, vol. 39, n° 5, pp. 691-710.

MOHSEN-FINAN Khadija, *Sahara occidental. Les enjeux d'un conflit régional*, Paris, CNRS Editions, 1997.

MONCLUS Francisco-Javier, « The Barcelona model: an original formula? From 'reconstruction' to strategic urban projects (1979–2004), », *Planning Perspectives*, 2003, vol. 18, n° 4, pp. 399-421.

MONTERDE Oscar, *Barcelona, Capital del Mediterrani. Democràcia Local y Combat per la Pau*, Barcelone, Fundacio Catalunya Europa, 2021.

MONTERO Sergio, « Worlding Bogota's Ciclovía: From Urban Experiment to International « Best Practice » », *Latin American Perspectives*, 2017, vol. 44, n° 2, pp. 111-131.

MONTERO Sergio, « Persuasive practitioners and the art of simplification: mobilizing the "Bogotá Model" through Storytelling », *Novos estudos CEBRAP*, 2017, vol. 36, n° 1, pp. 59-75.

MOORE Susan, « What's Wrong with Best Practice? Questioning the Typification of New Urbanism », *Urban Studies*, 2013, vol. 50, n° 11, pp. 2371-2387.

MOULOUDI Hicham, « Quand les acteurs locaux mobilisent le droit pour s'opposer aux grands projets : l'exemple de l'aménagement de la vallée du Bou Regreg (Rabat-Salé) », *Les Cahiers d'EMAM. Etudes sur le monde arabe et la Méditerranée*, 2015, vol. 27, URL : <https://journals.openedition.org/emam/1112>.

MOURLANE Stéphane, « La Méditerranée des élites italiennes aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale », *Rives méditerranéennes*, 2009, n° 32-33, pp. 141-152.

MOURLANE Stéphane, « Malaise dans les relations franco-italiennes. Le premier colloque méditerranéen de Florence (3-6 octobre 1958) », *Mélanges de l'école française de Rome*, 2001, vol. 113, n° 1, pp. 425-449.

MUDIMBE Valentin-Yves, *The Invention of Africa: Gnosis, Philosophy and the Order of Knowledge*, Bloomington, Indiana University Press, 1988.

MÜLLER Martin et TRUBINA Elena, « The Global Easts in global urbanism: views from beyond North and South », *Eurasian Geography and Economics*, 2020, vol. 61, n° 6, pp. 627-635.

MÜLLER Patrick et SPENCER Claire, « From Madrid to Camp David: Europe, the US and the Middle-East peace process in the 1990s », in Victor MAUER et David MÖCKLI (dir.), *European-American Relations and the Middle-East: From Suez to Iraq*, Londres, Routledge, 2011, pp. 108-124.

MYERS Garth, *African Cities: Alternative visions of urban theory and practice*, Londres et New York, Zed Books, 2011.

NASR Joe et VOLAIT Mercedes (dir.), *Urbanism: Imported or exported? Native aspirations and foreign Plans*, West-Sussex, Wiley-Academy, 2003.

NAY Olivier, « International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the Fragile State Concept », *Third World Quarterly*, 2014, vol. 35, n° 2, pp. 210-231.

NAY Olivier et PETTEVILLE Franck, « Eléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique Internationale*, 2011, vol. 4, n° 53, pp. 9-20.

NEGRIER Emmanuel et TOMAS Marion, « Temps, pouvoir, espace. La métropolisation de Barcelone », *Revue Française d'Administration Publique*, 2003, vol. 3, n° 107, pp. 357-368.

NEZ Héloïse et DUFOUR Pascale, « Un renouvellement de la démocratie par le bas? Les mouvements Indignés et Occupy », *Politique Etrangère*, 2017, vol. 1, pp. 47-58.

O'BRIEN Donal Cruise, DIOP Momar-Couma et DIOUF Mamadou, *La construction de l'Etat au Sénégal*, Paris, Karthala, 2002.

O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe C. et WHITEHEAD Laurence (dir.), *Transitions from authoritarian rules. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995.

ONG Aihwa, « Worlding Cities, or the Art of Being Global », in Ananya ROY et Aihwa ONG (dir.), *Worlding Cities. Asian Experiments and the Art of Being Global*, John Wiley & Sons, 2011, pp. 1-26.

ORILLARD Clément, « La figure du schéma directeur à l'étranger. La diffusion d'un modèle français ? », in Loïc VADELORGE et Samuel RIPOLL (dir.), *La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat*, Paris, Ministère de la Transition écologique et solidaire / Revue Pour Mémoire (HS n°26), 2019, pp. 162-168.

ORILLARD Clément, « Acteurs de la « politique française des villes nouvelles » et études à l'export. Le cas de l'action en Argentine », *Histoire Urbaine*, 2017, vol. 3, n° 50, pp. 143-160.

ORILLARD Clément, « Exporter l'expertise urbanistique française. Esquisse d'une histoire à travers ses agents et ses marchés », *Pour mémoire*, 2017, Hors série, n° 21, pp. 92-105.

OSMONT Annick, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, 1995.

OTAYEK René, « Décentralisation et résilience des autoritarismes en Afrique : une relation de cause à effet ? », in Michel CAMAU et Gilles MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 121-140.

PACE Michelle, *The politics of regional identity: Meddling with the Mediterranean*, Londres et New York, Routledge, 2005.

PACE Michelle et SEEBERG Peter (dir.), *The EU's democratization agenda in the Mediterranean*, Londres, Routledge, 2013.

PACE Michelle, SEEBERG Peter et CAVATORTA Francesco, « The EU's democratization agenda in the Mediterranean: a critical inside-out approach », *Democratization*, 2009, vol. 16, n° 1, pp. 3-19.

PADIOLEAU Jean-Guy et DEMESTEERE René, « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1991, vol. 51, n° 1, pp. 29-40.

PADIOLEAU Jean-Guy et DEMESTEERE René, *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, Rapport au Plan Urbain, 1990.

PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Laval, Presses de l'Université Laval, 2003.

PARKER Christopher, « Tunnel-bypasses and minarets of capitalism: Amman as neoliberal assemblage », *Political Geography*, 2009, n° 28, pp. 110-120.

PARNELL Susan et ROBINSON Jennifer, « Development and urban policy: Johannesburg's city development strategy », *Urban Studies*, 2006, vol. 43, n° 2, pp. 337-355.

PARNREITER Christof, « Commentary: Toward the making of a transnational urban policy? », *Journal of Planning Education and Research*, 2011, vol. 31, n° 4, pp. 416-422.

PAYRE Renaud, « À la croisée des routes intermunicipales. Réseaux de villes et configurations circulatoires (1913-2013) », in Samuel RIPOLL (dir.), *Habitat III et la coopération urbaine*, Revue Pour Mémoire, Hors-Série 21, 2017, pp. 86-91.

PAYRE Renaud, « Une République mondiale de l'administration? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) », *Revue internationale de politique comparée*, 2016, vol. 23, n° 1, pp. 35-56.

PAYRE Renaud, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990–2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 2, pp. 260-280.

PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Editions, 2007.

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

PAYRE Renaud et SPAHIC Mili, « Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : le cas du CCRE et d'Eurocities », *Pôle Sud*, 2012, vol. 2, n° 37, pp. 117-137.

PECK Jamie et THEODORE Nik, « Mobilizing policy: Models, methods, and mutations », *Geoforum*, 2010, vol. 41, pp. 169-174.

PECK Jamie, THEODORE Nik et BRENNER Neil, « Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations », *The SAIS Review of International Affairs*, 2009, vol. 29, n° 1, pp. 49-66.

PERALDI Michel et SAMSON Michel, *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*, Paris, La Découverte, 2005.

PEREZ déborah, « Faire la loi à l'Assemblée nationale constituante tunisienne. Recomposition et formation d'un nouveau personnel parlementaire tunisien », *L'Année du Maghreb*, 2016, n° 16, pp. 187-204.

PETTEVILLE Franck, « Quatre décennies de « coopération franco-africaine » : usages et usure d'un clientélisme », *Etudes internationales*, 1996, vol. 27, n° 3, pp. 571-601.

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

PETTEVILLE Franck et SMITH Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue Française De Science Politique*, 2006, vol. 56, n° 3, pp. 357-366.

PETRIC Boris (dir.), *La fabrique de la démocratie: ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2019.

PEYROUX Elisabeth, « Circulation des politiques urbaines et internationalisation des villes : la stratégie des relations internationales de Johannesburg », *EchoGéo*, 2016, n° 36, URL : <http://echogeo.revues.org/14623>.

PEYROUX Elisabeth, « Circulation internationale et construction sociale d'un «modèle» de gestion des services urbains: les city improvement districts à Johannesburg », *L'Espace Géographique*, 2012, vol. 41, n° 1, pp. 68-81.

PEYROUX Elisabeth et SANJUAN Thierry, « Stratégies de villes et « modèles » urbains : approche économique et géopolitique des relations entre villes », *EchoGéo*, 2016, n° 36.

PFEIFER Karen, « The Tortuous Path to a New Economic Agenda in Egypt and Tunisia », *Athens Journal of Mediterranean Studies*, 2015, vol. 1, n° 1, pp. 9-24.

PHELPS Nicholas, BUNNELL Tim, MILLER Michelle Ann et TAYLOR John, « Urban inter-referencing within and beyond a decentralized Indonesia », *Cities*, 2014, vol. 39, pp. 37-49.

PICARD Elizabeth, « Le monde arabe, un ensemble construit par les représentations et structuré par les contraintes », in Elizabeth PICARD (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006.

PIETERSE Edgar, *City Futures: Confronting the Crisis of Urban Development*, Londres, Zed Books, 2008.

PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

PINSON Gilles et MOREL-JOURNAL Christelle, « The Neoliberal City – Theory, Evidence, Debates », *Territory, Politics, Governance*, 2016, vol. 4, n° 2, pp. 137-153.

PINSON Gilles et VION Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 2000, n° 13, pp. 85-102.

PLATA-STENGER Véronique, « Introduction », *Relations Internationales*, 2019, vol. 1, n° 177, pp. 3-13.

PLEHWE Dieter, « A Global Knowledge Bank? The World Bank and Bottom-Up Efforts to Reinforce Neoliberal Development Perspectives in the Post-Washington Consensus Era », *Globalizations*, 2007, vol. 4, n° 4, pp. 514-528.

PORTO DE OLIVEIRA Osmany, « La diffusion globale du budget participatif: le rôle des « ambassadeurs » de la participation et des institutions internationales », *Participations*, 2016, vol. 1, n° 14, pp. 91-120.

POUCHEPADASS Jacques, « Les Subaltern Studies ou la critique postcoloniale de la modernité », *L'Homme*, 2000, n° 156, pp. 161-186.

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

PRETECEILLE Edmond, « Crise hégémonique et restructuration territoriale de l'État. La gauche et la décentralisation en France », *Revue internationale d'action communautaire*, 1985, vol. 13, n° 53, pp. 49-60.

PRUD'HOMME Rémy, « Le biais antiurbain dans les pays en développement », in Joëlle SALOMON CAVIN et Bernard MARCHAND (dir.), *Antiurbain. Origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2010, pp. 217-232.

RAMSAMY Edward, *The World Bank and Urban Development. From Projects to Policy*, New York, Routledge, 2006.

- RASOOLIMANESH Mostafa, BADARULZAMAN Nurwati et JAAFAR Mastura, « A review of city development strategies success factors », *Theoretical and empirical researches in urban management*, 2013, vol. 8, n° 3, pp. 62-78.
- RASOOLIMANESH Mostafa, JAAFAR Mastura et BADARULZAMAN Nurwati, « Investigating a framework to facilitate the implementation of city development strategy using balanced scorecard. », *Habitat International*, 2015, vol. 46, pp. 156-165.
- RAVELLI Quentin, « Le charme du ladrillo : une histoire de briques au cœur de la crise espagnole », *Vacarme*, 2013, vol. 2, n° 63, pp. 142-161.
- RAVENHILL John, « A second decade of adjustment: greater complexity, greater uncertainty », in Thomas M. CALLAGHY et John RAVENHILL (dir.), *Hemmed in. Responses to Africa's economic decline*, New York, Columbia university press, 1993, pp. 18-53.
- RAYNER Steve et ACUTO Michele, « City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? », *International Affairs*, 2016, vol. 92, n° 5, pp. 1147-1166.
- REITEL Bernard, « L'ambition internationale d'une métropole française : la diplomatie territoriale de Lille de 1958 à nos jours », *Relations Internationales*, 2019, vol. 3, n° 179, pp. 67-82.
- RICHMOND Oliver, *Failed Statebuilding: Intervention, the State and the Dynamics of Peace Formation*, Yale University Press, 2014.
- RIJSEL Paul, « La municipalité de Tripoli : entre pouvoirs locaux et services de l'État », in Agnès FAVIER (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo, 2001, pp. 295-318.
- RIPOLL Samuel, « La question urbaine au prisme des Nations unies. Retour sur la conférence « Habitat III » », *Revue internationale des études de développement*, 2017, vol. 4, n° 232, pp. 141-162.
- RIST Gilbert, *Le Développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Science Po, 2007.
- ROBIN Silvia et VELUT Sébastien, « Entre Barcelone et Porto Alegre : la gestion municipale à Montevideo et Rosario », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, pp. 207-214.
- ROBINSON Jennifer, « Thinking cities through elsewhere: Comparative tactics for a more global urban studies », *Progress in Human Geography*, 2016, vol. 40, n° 1, pp. 3-29.
- ROBINSON Jennifer, « The Spaces of Circulating Knowledge. City Strategies and Global Urban Governmentality », in Eugene MCCANN et Kevin WARD (dir.), *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011, pp. 15-40.
- ROBINSON Jennifer, « Developing ordinary cities: city visioning processes in Durban and Johannesburg », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2008, vol. 40, pp. 74-87.
- ROBINSON Jennifer, *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*, Londres, Blackwell, 2006.
- ROCCATI Claude, « La CFDT et le mouvement syndical brésilien : origine et développement d'une expérience de solidarité internationale », *Cahier des Amériques Latines*, 2016, n° 83, pp. 151-170.
- RODGERS Daniel T., *Atlantic crossings. Social politics in a progressive age*, Harvard University Press, 1998.
- ROMANOS Eduardo, « De Tahrir a Wall Street por la Puerta del Sol: la difusión transnacional de los movimientos sociales en perspectiva comparada », *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2016, n° 154, pp. 103-118.
- ROWE Peter, *The urban public spaces of Barcelona (1981-1987)*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.

- ROWELL Jay, « La ville socialiste introuvable : une catégorie d'action et de signification en RDA », *L'Année Sociologique*, 2008, vol. 58, n° 1, pp. 143-167.
- ROY Ananya, « Conclusion. Postcolonial urbanism: Speed, hysteria, mass dreams », in Ananya ROY et Aihwa ONG (dir.), *Worlding cities: Asian experiments and the art of being global*, John Wiley & Sons, 2011, pp. 307-334.
- ROY Ananya et ONG Aihwa (dir.), *Worlding cities: Asian experiments and the art of being global*, John Wiley & Sons, 2011.
- ROY Ananya et ROBINSON Jennifer, « Debate on Global Urbanisms and the Nature of Urban Theory », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, vol. 40, n° 1, pp. 181-186.
- RUEL Anne, « L'invention de la Méditerranée », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1991, n° 32, pp. 7-14.
- RUSSEIL Sarah et HEALY Aisling, « Quelles expertises urbaines pour une Europe des villes ? Le réseau Eurocities et ses experts », *Politique Européenne*, 2015, vol. 3, n° 49, pp. 54-83.
- SAÏD Edward, *L'orientalisme. L'Orient créé par l'Occident*, Paris, Seuil, 2005.
- SAÏD Edward, « Permission to Narrate », *Journal of Palestine Studies*, 1984, vol. 13, n° 3, pp. 27-48.
- SALMAN Lana, « What we talk about when we talk about decentralization? Insights from post-revolution Tunisia », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16, pp. 91-108.
- SALMAN Lana et BAIRD-ZARS Bernadette, « From the Fragments Up: Municipal Margins of Maneuver in Syria and Tunisia », *Middle East Law and Governance*, 2019, vol. 11, pp. 244-282.
- SALOMON CAVIN Joëlle, « Eloge de la concentration urbaine. Plaidoyer de la Banque mondiale en faveur de la grande ville », *Cybergeo: European Journal of Geography [En ligne]*, 2009, URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/22685>.
- SAMINADAYAR-PERRIN Corinne, *L'Invention littéraire de la Méditerranée dans la France du xixe siècle*, Paris, Geuthner, 2012.
- SASSEN Saskia, *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- SAUNIER Frédéric, « Société rouennaise d'études urbaines et Société d'études urbaines de la région du Havre, la création des premières agences d'urbanisme entre hasard et nécessité », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement [en ligne]*, 2007, n° 2, pp. 18-30.
- SAUNIER Pierre-Yves, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, 2008, vol. 2, n° 71, pp. 4-25.
- SAUNIER Pierre-Yves, « La toile municipale aux XIXe-XXe siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Revue d'Histoire Urbaine*, 2006, vol. 34, n° 2, pp. 43-56.
- SAUNIER Pierre-Yves, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 2004, vol. 4, n° 57, pp. 110-126.
- SAUNIER Pierre-Yves, « Sketches from the urban internationale, 1910-50: Voluntary associations, international institutions and US philanthropic foundations », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2001, vol. 25, n° 2, pp. 380-403.
- SAUNIER Pierre-Yves et EWEN Shane (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.
- SCHÄFER Isabel, « Les politique euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe », *Mouvements*, 2011, vol. 2, n° 66, pp. 117-126.

- SCHLUMBERGER Oliver, « The Ties that do not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations », *Mediterranean Politics*, 2011, vol. 16, n° 1, pp. 135-153.
- SCHMID Dorothee, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *Politique Etrangère*, 2005, vol. 3, pp. 545-557.
- SCHMID Dorothee, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne : quel avenir pour une bonne idée ? », *Revue internationale et stratégique*, 2003, vol. 1, n° 49, pp. 23-32.
- SEEBERG Peter, « Union for the Mediterranean - Pragmatic multilateralism and the depoliticization of EU-Middle Eastern relations », *Middle East Critique*, 2010, 1^{er} trimestre, n° 3, pp. 287-302.
- SHEPPARD Eric, LEITNER Helga et MARIGANTI Anant, « Provincializing Global Urbanism: A Manifesto », *Urban Geography*, 2013, vol. 34, n° 7, pp. 893-900.
- SIGNOLES Aude (dir.), « Les municipalités islamistes », *Critique Internationale*, 2009, vol. 1, n° 42.
- SIGNOLES Aude, « Réforme de l'Etat et transformation de l'action publique. Approche par les politiques publiques », in Elizabeth PICARD (dir.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, pp. 239-261.
- SIGNOLES Aude, « Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004) », in *Annuaire des collectivités locales*, CNRS Editions, n° 25, 2005, pp. 619-625.
- SIGNOLES Aude, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1, 2004.
- SIGNOLES Pierre, *L'espace tunisien : capitale et Etat-Région*, Tours, Urbama, 1985.
- SIMONE AbdouMalik, *City Life from Jakarta to Dakar. Movements at the Crossroads*, Londres, Routledge, 2010.
- SINGERMAN Diane, « The siege of Imbaba, Egypt's Internal « Other », and the Criminalization of Politics », in Diane SINGERMAN (dir.), *Cairo Contested. Governance, Urban Space, and Global Modernity*, Le Caire, AUC Press, 2009, pp. 111-144.
- SMOUTS Marie-Claude, « Le postcolonial. Pour quoi faire ? », in Marie-Claude SMOUTS (dir.), *La situation postcoloniale. Les postcolonial studies dans le débat français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, pp. 25-66.
- SÖDERSTRÖM Ola, *Cities in Relations: Trajectories of Urban Development in Hanoi and Ougadougou*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2014.
- SOKOLOFF Béatrice, *Barcelone ou comment refaire une ville*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1999.
- SOUAMI Taoufik, « Les Suds face au modèle Nord-Européen des quartiers durables : exploration d'expériences au Maghreb », in Pierre-Arnaud BARTHEL et Lamia ZAKI (dir.), *Expérimenter la « ville durable » au Sud de la Méditerranée: dialogue entre chercheurs et praticiens*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2011.
- SOUAMI Taoufik, « Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, pp. 237-247.
- SOUAMI Taoufik et VERDEIL Eric (dir.), *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*, Paris, Economica, Collection Villes, 2006.
- SPIVAK Gayatri Chakravorti, *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, Paris, Editions Amsterdam, 2020.

STADNICKI Roman (dir.), *Villes arabes, cités rebelles*, Paris, Editions du Cygne, 2015.

STADNICKI Roman, VIGNAL Leïla et BARTHEL Pierre-Arnaud, « Assessing urban development after the « arab spring »: illusions and evidence of change », *Built Environment*, 2014, vol. 40, n° 1, pp. 4-13.

STANLEY Bruce, « Middle East city networks and the “new urbanism” », *Cities*, 2005, vol. 22, n° 3, pp. 189-199.

STEINBERG Florian, *Strategic Urban Planning in Latin America: Experiences of Building and Managing the Future*, Rotterdam, Institute for housing and urban development studies, 2002.

STOLER Ann Laura et COOPER Frederick, « Between metropole and colony: rethinking a research agenda », in Frederick COOPER et Ann Laura STOLER (dir.), *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*, Berkeley, University of California Press, 1997, pp. 1-59.

STORA Benjamin, « La gauche et les minorités anticoloniales devant les divisions du nationalisme algérien, (1954-1958) », in Jean-Pierre RIOUX (dir.), *La Guerre d'Algérie et les Français*, Paris, Fayard, 1990, pp. 63-78.

STREN Richard, « Local Governance and Social Diversity in the Developing World: New Challenges for Globalising City-Regions », in Allen SCOTT (dir.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 193-213.

STREN Richard, « ‘Urban management’ in development assistance: an elusive concept », *Cities*, 1993, vol. 10, n° 2, pp. 125-138.

SWILLING Mark et BOYA Laurence, « Local government in transition », in Patrick FITZGERALD, P. MCLENNAN et B. MUNSLOW (dir.), *Managing sustainable transition in South Africa*, Capetown, Oxford University Press, 1997, pp. 165-191.

TEMIME Emile, *Histoire de Marseille*, Marseille, Jeanne Laffitte, 2006.

TEMIME Emile, *Un rêve Méditerranéen. Des saint-simoniens aux intellectuels des années trente*, Actes Sud, 2002.

TEPE Sultan, « Urban Renewal Projects and Democratic Capacities of Citizens », *Mediterranean Quarterly*, 2016, vol. 27, n° 1, pp. 71-96.

THIAM Assane, « La politique africaine de Nicolas Sarkozy : rupture ou continuité ? », *Politique Etrangère*, 2008, vol. 4, pp. 873-884.

THIRIOT Céline, « Des transitions africaines au monde arabe : vent de printemps sur les outils de la transitologie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2013, vol. 20, n° 2, pp. 145-163.

TOMAS Mariona et NEGRIER Emmanuel, « Existe-t-il un modèle barcelonais ? Retour sur quarante années de politiques urbaines à Barcelone (1976-2016) », *Métropoles*, 2018, vol. 22, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5613>.

TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999.

TOPALOV Christian, « Les “réformateurs” et leurs réseaux : enjeux d’un objet de recherche », in Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999.

TOURE Ibrahima, « Autonomie et démocratie locale en Afrique. Une illustration par le cas du Sénégal », *Revue internationale des sciences administratives*, 2012, vol. 4, n° 78, pp. 809-826.

TROUVE Matthieu, « Le Parti socialiste français et l'Amérique latine (1971-1981) », *Fondation Jean Jaurès*, 2019, URL : <https://jean-jaures.org/nos-productions/le-tropisme-latino-americain-du-parti-socialiste-1971-1981>.

TROUVE Matthieu, « À la recherche d'une grande politique latino-américaine. Le voyage de François Mitterrand au Brésil et en Colombie (14-20 octobre 1985) », *Le genre humain*, 2017, vol. 1, n° 58, pp. 117-137.

TURKI Sami Yassine et LOSCHI Chiara, « Chantiers de reconstruction politique en comparaison : La «décentralisation» en période post-révolutionnaire en Tunisie et en Libye », *L'Année du Maghreb*, 2017, vol. 16, pp. 71-88.

TURKI Sami Yassine et VERDEIL Eric, « Tunisie : la constitution (du printemps) ouvre le débat sur la décentralisation », in Mona HARB et Sami ATALLAH (dir.), *Local Government and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, The Lebanese Center for Policy Studies., Beyrouth, Open Society Foundations, 2015, pp. 11-45.

VACHER Hélène, « From mise en valeur to cooperation – Ponts et Chaussées engineers overseas and the rise of planning expertise in the twentieth century », *Planning Perspectives*, 2019, vol. 34, n° 1, pp. 91-113.

VAÏSSE Maurice, *De Gaulle et l'Amérique Latine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014.

VALLUY Jérôme, « Quelles sont les origines du ministère de l'Identité nationale et de l'Immigration ? », *Cultures et conflits*, 2008, n° 69, pp. 7-18.

VAN DER PLUIJM Rogier et MELISSEN Jan, *City diplomacy: The expanding role of cities in international politics*, La Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007.

VAZ Céline, « Les mobilisations d'associations de quartiers à Madrid à la fin du franquisme. L'exemple du secteur d'Orcasitas », in Isabelle BACKOUCHE, Nicolas LYON-CAEN, Nathalie MONTEL, Valérie THEIS, Loïc VADELORGE et Charlotte VORMS (dir.), *La ville est à nous! Aménagement urbain et mobilisations sociales depuis le Moyen-Age*, France, Editions de la Sorbonne, 2018.

VAZ Céline, « De la crise du logement à la question urbaine. Le régime franquiste et les conditions de vie urbaines », *Vingtième Siècle*, 2015, vol. 3, n° 127, pp. 179-195.

VAZQUEZ MONTALBAN Manuel et GONZALEZ CALLEJA Eduardo, *La Méditerranée espagnole*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2000.

VELUT Sébastien et ROBIN Silvia, « Latin american municipalities in transnational networks », in Pierre-Yves SAUNIER et Shane EWEN (dir.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 153-171.

VERDEIL Éric, « Les études urbaines au Liban », in Candice RAYMOND, Myriam CATUSSE et Sari HANAFI (dir.), *Un miroir libanais des sciences sociales. Acteurs, pratiques et disciplines*, Diacritiques, 2021, pp. 83-132.

VERDEIL Eric, « Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956–1968). The spread of Modernism, the building of the independent states and the rise of local professionals of planning », *Planning Perspectives*, 2012, vol. 27, n° 2, pp. 249-266.

VERDEIL Éric, « Postcoloniales (Etudes) », in Cynthia GHORRA-GOBIN (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Armand Colin, 2012, pp. 509-5011.

VERDEIL Éric (dir.), « Expertises nomades », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3.

VERDEIL Éric, « Expertises nomades au Sud. Éclairages sur la circulation des modèles urbains », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80, n° 3, pp. 165-169.

VERDEIL Eric, FAOUR Ghaleb et VELUT Sébastien (dir.), *Atlas du Liban*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo / CNRS Liban, 2007.

VERGES Françoise, BERNAULT Florence, BOUBEKER Ahmed, MBEMBE Achille et BLANCHARD Pascal (dir.), *Ruptures postcoloniales. Les nouveaux visages de la société française*, Paris, La Découverte, 2010.

VIDYARTHI Sanjeev, *One idea, many plans: An American city design concept in independent India*, Routledge, 2015.

VILTARD Yves, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique Etrangère*, 2010, n° 3, pp. 593-604.

VILTARD Yves, « Conceptualiser la « diplomatie des villes ». Ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue Française De Science Politique*, 2008, vol. 58, n° 3, pp. 511-533.

VION Antoine, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue Française De Science Politique*, 2003, vol. 53, n° 4, pp. 559-582.

VION Antoine, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Rennes 1, 2001.

VISIER Claire, « La Méditerranée, d'une idéologie militante à une vulgate consensuelle », *Sciences de la société*, 2005, n° 65, pp. 145-163.

VISIER Claire, « A la recherche de la « société civile internationale » : le cas de la coopération non gouvernementale en Méditerranée », *Politiques et Management Public*, 2003, vol. 21, n° 2, pp. 165-185.

VISIER Claire, « L'euroméditerranée ou l'invention d'une cohabitation culturelle entre l'Europe et son Sud », *Hermès, La Revue*, 1999, vol. 1, n° 23-24, pp. 205-210.

VOLERY Anne, « Méditerranée : les années 1950. Un débat sur l'unité », *Confluences Méditerranée*, 2000, n° 35, pp. 173-180.

VOLLMANN Erik, BOHN Miriam, STURM Roland et DEMMELHUBER Thomas, « Decentralisation as authoritarian upgrading? Evidence from Jordan and Morocco », *The Journal of North African Studies*, 2020.

VOLPI Frédéric, *Revolution and Authoritarianism in North Africa*, Londres, Hurst, 2017.

VOLPI Frédéric, « Explaining (and re-explaining) political change in the Middle East during the Arab Spring: trajectories of democratization and of authoritarianism in the Maghreb », *Democratization*, 2013, vol. 20, n° 6, pp. 969-990.

WARD Kevin, « Policies in Motion and in Place », in Eugene MCCANN et Kevin WARD (dir.), *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2011, pp. 71-96.

WARD Kevin, « Business improvement districts: policy origins, mobile policies and urban liveability », *Geography Compass*, 2007, vol. 1, n° 3, pp. 657-672.

WEBSTER David, « Development Advisors in a Time of Cold War and Decolonization: The UN Technical Assistance Administration, 1950-1959 », *Journal of global history*, 2011, vol. 6, n° 2, pp. 249-272.

WERNA Edmundo, « The management of urban development, or the development of urban management? Problems and premises of an elusive concept », *Cities*, 1995, vol. 12, n° 5, pp. 353-359.

WESTAD Odd, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our Times*, New York, Cambridge University Press, 2011.

WHITEHEAD Laurence, « Losing « the force »? The Dark Side of Democratization after Iraq », *Democratization*, 2009, vol. 16, n° 2, pp. 215-242.

YALÇIN-RIOLLET Melike, « Coproduction of participation policies in Turkey: The making of city councils », *Mediterranean Politics*, 2019, vol. 24, n° 3, pp. 338-355.

YOUNG Zoe, *A new green order? The World Bank and the politics of the Global Environment Facility*, London, Pluto Press, 2002.

YOUNGS Richard, *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*, Lynne Rienner Publishers, 2006.

YOUNGS Richard, « Ten Years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform ? », *FRIDE Working Paper*, 2005, n° 2.

YOUNGS Richard, *The European Union and the promotion of democracy. Europe's Mediterranean and Asian politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

YOUSFI Hèla, « Redessiner les relations Etat/collectivités locales en Tunisie : enjeux socio-culturels et institutionnels du projet de décentralisation », *Papiers de Recherche AFD*, juin 2017, n° 47.

ZAKI Lamia (dir.), *L'action urbaine au Maghreb : enjeux professionnels et politiques*, Karthala, 2011.

ZAKI Lamia, *Pratiques politiques au bidonville (Casablanca, 2000-2005)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Science Po Paris, 2005.

Liste des encadrés, tableaux et figures

Encadré A. Un rêve méditerranéen	34
Encadré B. Les <i>Postcolonial studies</i> . Origines, concepts et inscription dans le débat français.....	42
Encadré 3.1. Présentation de Medcités	143
Encadré 4.1. Les espoirs du Partenariat Euro-Méditerranéen.....	202
Encadré 4.2. Sarajevo ou le 11 ^e district de Barcelone	203
Encadré 4.3. Des rivalités historiques entre la FMCU et IULA.....	222
Encadré 5.1. La ville au World Bank Institute	293
Encadré 6.1. Le mégaprojet, figure de l'urbanisme dans les pays arabes	321
Encadré 6.2. L'Union pour la Méditerranée : une origine électorale.....	323
Encadré 6.3. La Banque européenne d'investissement en Méditerranée. Aperçu historique	328
Encadré 7.1. Un « modèle tunisien » ?.....	380
Encadré 7.2. Présentation de la ville de Sfax.....	384
Encadré 7.3. La stratégie de développement du Grand Sfax. Vision et actions	395
 Tableau 1. Population urbaine dans les pays « développés » et « en développement », 1950 et 2025.....	 97
 Figure 1. Vue satellite de l'agglomération de Sfax.....	 385
Figure 2. Extrait de H-OUT, Guide de la migration.....	439

Liste des sigles et abbréviations

AFD	Agence Française de Développement
AMB	Àrea Metropolitana de Barcelona
ARLEM	Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne
BEI	Banque européenne d'investissement
CAMVAL	Coordination des Associations Mondiales de Villes et d'Autorités Locales
CDS	City Development Strategy
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CMi	Center for Mediterranean Integration
CNUeH	Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains
COPPEM	Comité Permanent pour le Partenariat Euro-Méditerranéen
FARLM	Forum des Autorités Régionales et Locales Méditerranéennes
FMCU	Fédération Mondiale des Cités Unies
FMVJ	Fédération Mondiale des Villes Jumelées
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IULA	International Union of Local Authorities
KNA-MENA	Knowledge Network Agency for Middle East and North Africa
MENA	Middle East and North Africa
METAP	Mediterranean Environmental Technical Assistance Program
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONU	Organisations des Nations Unies
PACA	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAM	Plan d'Action pour la Méditerranée
PDM	Projet de Développement Municipal
PEM	Partenariat Euro-Méditerranéen
PEM	Programme pour l'Environnement dans la Méditerranée
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PGU	Programme de Gestion Urbaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
SDGS	Stratégie de Développement du Grand Sfax
SEACNVS	Société d'Etude et d'Aménagement des Côtes Nord de la Ville de Sfax
SMAP	Short and Medium-term priority environmental Action Programme
UE	Union européenne
UPFI	Urban Projects Finance Initiative
UpM	Union pour la Méditerranée
WBI	World Bank Institute

Annexes

Liste des entretiens.....	485
Documents	495
Cartes et photographies.....	505
Chronologie.....	515

Liste des entretiens

NC : non cité dans la thèse

NOM	PRENOM	ELEMENTS BIOGRAPHIQUES	DATE	LIEU
ALLOU	Serge	Secrétaire exécutif du Programme Solidarité Habitat (1988-1996). Chargé de programme puis directeur du GRET (1997-2007). Urban specialist à Cities Alliance (2012-2017)	15/12/2017	Paris
ARIF	Shérif	Lead Environment Specialist à la Banque mondiale (1990-2007), responsable en particulier du METAP	18/01/2019	Visioconférence Paris Washington
AUBERT	Jean-Éric	Economiste, spécialiste de l'innovation. Fonctionnaire international à l'OCDE (1973-2000) puis à la Banque mondiale (2000-2008). Directeur de l'agence KNA-MENA (2006-2008)	25/01/2019	Paris
AYADI (nc)	Sabeh	Fonctionnaire de la municipalité de Sfax. Au sein du cabinet du maire lors de la SDGS 1 puis sous-directrice des relations internationales à partir de 2016	07/11/2019	Sfax
AYDI	Mohamed Wajdi	Avocat. Membre de la Délégation Spéciale de Sfax (2012-2018) puis conseiller municipal, en charge notamment des affaires internationales	04/11/2019	Sfax
BACHAWATI (nc)	Seman	Consultant en développement local au Liban	11/02/2017	Paris

BADUEL	Marie	Urbaniste. Membre de la mission de préfiguration de la métropole d'Aix-Marseille (2013-2016). Directrice stratégie de l'Avitem depuis 2016	06/02/2019	Marseille
BAGHDADI (nc)	Samira	Militante de la société civile et ancienne élue locale (Tripoli, Liban)	11/02/2017	Paris
BARBA	Oriol	Chef de projet (2012-2015) puis directeur technique (depuis 2015) du réseau Medcités	13/04/2017	Barcelone
BARTHEL (nc)	Pierre-Arnaud	Ancien maître de conférences en aménagement/urbanisme, consultant international en développement urbain, puis chef de projet à la division Collectivités locales et développement urbain de l'AFD (2015-2020)	16/10/2019	Paris
BEI 1		Responsable des affaires méditerranéennes au sein de la Banque européenne d'investissement (2004-2016). Correspondant de la BEI au sein du CMI (2009-2016)	25/09/2019	Paris
BEN HAFIAEDH	Khirallah	Urbaniste à la municipalité de Tunis (1989-2015). Président de l'Association tunisienne des urbanistes	31/10/2019	Tunis
BEN JANNET	Nazek	Directrice exécutive de la Fédération nationale des villes tunisiennes (2017-2020)	13/11/2019	Tunis
BENNASR	Ali	Professeur de géographie à l'université de Sfax. Participant à la SDGS	04/11/2019	Sfax
BIAU	Daniel	Coordonnateur du programme français de coopération REXCOOP (1982-1987). Chargé de programmes puis directeur de la coopération technique à ONU-Habitat (1989-2011)	26/04/2018	Visioconférence Paris Nairobi

BM 1		Economiste urbain à la Banque mondiale, vice-présidence MENA (2007-2014). En charge en particulier du suivi du CMI	14/01/2020	Paris
BM 2		Lead Urban Development Specialist à la Banque mondiale. Agent du bureau de la Banque à Tunis (2006-2011)	16/01/2020	Visioconférence
BOULEYMEN	M'Hamed Ali	Maire de Tunis (1986-1988 puis 1990-2000)	21/11/2019	Paris
BOUSSRAOUI	Mohamed	Responsable de la Méditerranée et du réseau Medcités à la FMCU, puis directeur des programmes de CGLU	13/04/2017	Barcelone
BOUTROLLE	Clotilde	Docteure en économie. Chargée de coopération internationale à la mairie de Marseille (2003-2007)	31/01/2019	Visioconférence Paris Quito
BUTIN (nc)	Cyprien	Consultant urbain au CMI (2017-2021)	28/04/2019	Paris
CALFAS	Pierre	Ingénieur des ponts et chaussées. Responsable de la mission internationale de la mairie de Marseille (1991-1995)	06/07/2017	Téléphone Paris Marseille
CHOURA (nc)	Mohamed	Ingénieur. Consultant local dans les projets d'aménagement à Sfax	08/11/2019	Sfax
COBBET	Billy	Responsable de la branche Logement à ONU-Habitat (1998-2001). Senior Urban Specialist (2001-2006) puis directeur (2006-2021) de Cities Alliance	08/06/2018	Bruxelles
COHEN	Michael	Economiste urbain à la Banque mondiale (1972-1999). Responsable de la division urbaine au début des années 1980 puis au tournant des années 1990	25/06/2020	Visioconférence Paris New York
CORTES	Jordi	Chef de projet coopération internationale à la mairie de Barcelone depuis 2004	11/04/2017	Barcelone

CREPIN	Xavier	Architecte. Agent au sein du bureau urbain du ministère français de la Coopération (Années 80-90)	06/10/2017	Paris
CURE	Christian	Ingénieur des ponts et chaussées. Chef de projet à la FMCU puis directeur adjoint de Cités Unies Développement (1989-1993)	22/09/2017	Paris
ELLOUMI (nc)	Mounir	Architecte. Maire de Sfax depuis 2018	03/10/2018	Barcelone
FLEURET	Guy	Expert urbain à KNA-MENA (2006-2008) et à la Banque européenne d'investissement (2008-2012). Conseiller principal au secrétariat de l'Union pour la Méditerranée en charge du secteur urbain (2012-2018)	12/04/2017	Barcelone
FOUCHIER	Vincent	Urbaniste. Membre de la mission de préfiguration de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (animateur du groupe international). Cadre de la métropole depuis 2016	07/02/2020	Marseille
FREIXA	Francesc	Employé de la mairie de Barcelone. Chargé de mission sur les Jeux Olympiques puis au service des relations internationales sur la coopération méditerranéenne (1994-2000) puis directeur de la coopération internationale (2000-2008)	05/10/2018	Barcelone
GAFSI	Henda	Urbaniste. Coordinatrice du Programme de gestion urbaine (PGU) en Tunisie (1994-2004). Senior advisor en gouvernance locale à CILG-VNG depuis 2012	01/11/2019	Tunis

GAUTIER	Maryse	Ingénieure des ponts des chaussées. Experte à la division urbaine (VP MENA) de la Banque mondiale (1994-2006) puis au CMI (2010-2013)	29/09/2017	Paris
GRIETTE	Laurence	Responsable de la commission Méditerranée de CGLU (2007-2017)	06/02/2020	Marseille
HADJ-MABROUK	Ezzedine	Fonctionnaire de la Banque mondiale spécialisé dans l'environnement et le renforcement institutionnel. Chef de projet au sein du METAP (1990-1992)	22/05/2017	Visioconférence Paris Tunis
HADJ-TAIEB	Riadh	Urbaniste. Fonctionnaire du ministère tunisien de la Coopération et du développement international (1991-2007). Directeur des services techniques de Sfax (depuis 2007)	09/11/19	Sfax
IDAOMAR (nc)	Mohamed	Maire de Tétouan (2009-2021). Président du réseau Medcités (2011-2021)	03/10/18	Barcelone
KAMOUN	Hacem	Militant environnementaliste sfaxien	05/11/19	Sfax
KHESHMAN (nc)	Khaled	Maire d'As-Salt (Jordanie)	03/10/18	Barcelone
KOSSENTINI	Mabrouk	Avocat. Délégué Spécial de Sfax (2012-2018)	06/11/2019	Sfax
KUDAT	Ayse	Sociologue. Senior environmental sociologist à la Banque mondiale, en charge du METAP (1992-1996)	25/07/2017	Visioconférence Paris Washington
LA TORRE	Franco	Ancien militant communiste. Directeur de l'agence romaine Ecomed et conseiller international du maire de Rome (1995-2008)	26/11/2018	Visioconférence Paris Rome

LAVINAL	Olivier	Chef de cabinet du président de la Communauté urbaine de Lyon (2004-2007). Expert urbain à KNA-MENA (2007-2008) puis au CMI (2008-2013). Conseiller spécial de la Vice-présidente MENA de la Banque mondiale (2013-2017)	15/02/2020	Visioconférence Paris Washington
LAVOIR	Jean-Yves	Docteur en droit public. Membre du cabinet du maire de Bordeaux (1995-1997) puis directeur des relations internationales de la ville (1997-2004)	04/07/2019	Bordeaux
Marseille 1		Chargée de mission au service des relations internationales, mairie de Marseille (2008-2018)	07/03/2019	Marseille
MEGDICHE	Taoufik	Professeur de géographie à l'université de Sfax. Participant à la SDGS 1 et coordonnateur de la SDGS 2	05/11/2019	Sfax
MINKARA	Sami	Maire de Tripoli (Liban, 1991-1998)	03/07/2018	Paris
MTE 1		Architecte et urbaniste. Haut-fonctionnaire au ministère français de l'écologie, en particulier correspondant urbain de l'UpM	13/07/2021	Paris
ODEIMI (nc)	Houda	Chargée de projets à Cités Unies Développement (1991-1997). Responsable du développement et de la coordination du Bureau technique des villes libanaises (1997-2021)	04/02/2019	Paris
OUALHA	Rafik	Ingénieur en génie civil employé à la mairie de Sfax. Engagé sur la coordination de la SDGS 1 (2002-2004). Directeur de la coopération internationale (2014-2022)	07/11/2019	Sfax

PARPAL	Joan	Ingénieur employé à l'Aire métropolitaine de Barcelone (1978-2016). Secrétaire général du réseau Medcités (1996-2016)	12/04/2017	Barcelone
PARPAL	Joan	-	03/10/2018	Barcelone
PASCUAL	Josep Maria	Economiste et urbaniste. Employé à la mairie de Barcelone sur la promotion du plan stratégique jusqu'en 1992. Consultant international au sein de l'entreprise TUBSA (1992-1995). Directeur-fondateur du bureau d'études Estrategias de Calidad Urbana (depuis 1995)	03/10/2018	Barcelone
PIPIEN	Gilles	Ingénieur des ponts et chaussées. Expert urbain à KNA-MENA (2004-2009) puis au CMI (2009-2013)	07/03/2019	Marseille
PNUD 1		Agent du PNUD au sein du METAP, en charge des activités régionales de renforcement de capacités (1995-2001)	23/10/2018	Visioconférence
SAADIEH (nc)	Mohamed	Président de l'Union des municipalités de Dannieh (Liban). Président de CGLU-MEWA (Middle East and West Asia)	03/10/2018	Barcelone
SABARTES	Antonia	Chargée de mission à la FMCU (1986-1987) puis employée à la mairie de Barcelone comme chargée de mission relations internationales à la mairie de Barcelone (1987-1999), sous-directrice des relations internationales (1999-2004), directrice des relations internationales (2004-2009)	10/04/2017	Barcelone

SEGURA	Alfons	Urbaniste. Chargé de mission au département des relations internationales de la mairie de Barcelone jusqu'en 1992 puis consultant international en stratégies urbaines, notamment au sein de TUBSA	11/04/2017	Barcelone
Sfax 1 (nc)		Responsable de la Société d'Aménagement de Sfax El-Jadida	08/11/2019	Sfax
Sfax 2 (nc)		Architecte au sein de la SEACNVS	08/11/2019	Sfax
Sfax 3 (nc)		Haut responsable de la SEACNVS	08/11/2019	Sfax
SORRENTINO	Alexandre	Responsable de l'international au sein de l'Etablissement public d'Aménagement Euroméditerranée depuis 2009	08/03/2019	Marseille
SPIEKERMAN	Meinholf	Ancien expert urbain à la GIZ (1989-2018). Correspondant de la GIZ au sein du CMI (2010-2018)	21/06/2021	Visioconférence Paris-Francfort
TEBBAL	Farouk	Ingénieur génie civil. Ministre algérien de l'Habitat et de l'Urbanisme (1992-1993). Chef du département logement à ONU-Habitat (2001-2006). Senior Urban Specialist à Cities Alliance (2006-2008). Consultant international	31/03/2020	Visioconférence Dinan-Tlemcen
TETART	Jean-Marie	Ingénieur des ponts et chaussées. Secrétaire général adjoint de la FMCU et directeur de Cités Unies Développement (1989-1997). Egaleme nt élu local (Rassemblement pour la République) dans les Yvelines depuis 1978	04/09/2017	Paris

THAUVIN	Michel	Proche collaborateur de Pierre Mauroy. Directeur du département international de la Fédération Léo Lagrange (1967-1974). Adjoint au Secrétaire international du Parti Socialiste (1974-1979). Responsable de l'international au cabinet du Premier Ministre (1981-1984). Directeur adjoint de la FMVJ (1984-1988). Egalement élu local (Parti Socialiste) comme conseiller municipal de Suresnes (1983-2001) et Conseiller régional d'Ile de France (1986-1998).	29/01/2018	Lyon
TIANA	Xavier	Directeur des relations internationales de l'Aire Métropolitaine de Barcelone (depuis 2014). Secrétaire général de Medcités (2014-2019).	24/04/2017	Barcelone
TOURRET	Jean-Claude	Ingénieur. Délégué Général de l'Institut de la Méditerranée (1996-2011). Directeur de l'AVITEM (2012-2015)	06/02/2019	Aix-en-Provence
TURKI	Yassine	Ingénieur et urbaniste. Enseignant-chercheur à l'Ecole Nationale d'Ingénieurs de Tunis (depuis 2002). Consultant pour la Tunisie et la Lybie au International Center for Innovative Local Governance (CILG-VNGi) (depuis 2013)	12/11/2019	Tunis
UPM 1		Haut-fonctionnaire au sein de la mission interministérielle pour l'Union pour la Méditerranée	15/06/2021	Visioconférence
UPM 2		Haut-fonctionnaire au sein de la mission interministérielle pour l'Union pour la Méditerranée	22/06/2021	Visioconférence

VALERO	Bernard	Diplomate. Directeur de l'AVITEM (2015-2021)	06/02/2019	Marseille
VIDEAU (nc)	Bernard	Ingénieur des travaux publics. Adjoint au sous-directeur des Echanges Internationaux du ministère français de la Transition Ecologique (2011-2021)	27/03/2019	Paris

Documents

Villes et réseaux

AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Barcelona Solidaria. 15 years of international cooperation*, Barcelone, 2007.

AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Pla estratègic econòmic i social Barcelona 2000*, Barcelone, 1992.

AJUNTAMENT DE BARCELONA, CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, BANQUE MONDIALE, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, AREA METROPOLITANA DE BARCELONA, MEDCITES, CITIES ALLIANCE et AECID, *Les Stratégies de Développement Urbain en Méditerranée. Contexte, Enjeux et Perspectives*, Barcelone, Rapport pour la conférence de Barcelone sur les stratégies de développement urbain en Méditerranée (14 et 15 mars 2011), 2011.

AREA METROPOLITANA DE BARCELONA, *Plan directeur pour la coopération internationale 2020-2023*, Barcelone, 2020.

BASRI Driss, « Bienvenue à Casablanca », *Cités Unies*, 1981, n° 104, p. 7.

BERTOTTI Ruggero, « L'opération Turin-Mali. Les autobus et le mode d'emploi », *Cités Unies*, 1986, n° 125, pp. 23-24.

BLANCA Antoine, « Pierre Mauroy, l'iconoclaste tranquille », *Institut Pierre Mauroy*, 8 septembre 2015, URL : <http://institutpierremauroy.fr/pierre-mauroy-liconoclaste-tranquille-par-antoine-blanca/>.

BOHIGAS Oriol, « Ten points for an urban methodology », in Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, pp. 91-96.

BOHIGAS Oriol, *Reconstrucció de Barcelona*, Barcelone, Edicions 62, 1985.

BORJA Jordi, « Retour sur le « modèle Barcelone » par un de ses protagonistes : essai de déconstruction et mise en perspective internationale », *Blog personnel de Jordi Borja*, 6 juin 2012, consulté le 10 septembre 2017, URL : <http://www.jordiborja.cat/retour-sur-le-modele-barcelone-par-un-de-ses-protagonistes-essai-de-deconstruction-et-mise-en-perspective-internationale/#sdfootnote1sym>.

BORJA Jordi, « Barcelone, ombres et lumières d'un modèle urbain », *Urbanisme*, 2009, n° 369, p. 51.

BORJA Jordi, « The city, democracy and governability: the case of Barcelona », in Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, pp. 97-110.

BORJA Jordi (dir.), *Barcelona. An urban transformation model (1980-1995)*, Quito, Urban Management Programme, Urban Management Series, n° 8, 1996.

BORJA Jordi, *Dimensiones teoricas. Problemas y perspectivas de la descentralización del estado*, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social. Naciones Unidas / CEPAL - Consejo regional de planificación, 1987.

BORJA Jordi, *Qué son las asociaciones de vecinos*, Barcelona, Editorial la Gaya Ciencia, 1976.

BORJA Jordi, *Movimientos sociales urbanos*, Buenos Aires, Ediciones SIAP/Planteos, 1975.

BORJA Jordi, CALDERON Fernando, GROSSI Maria et PENALVA Susana (dir.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO / SUR / CEUMT-Barcelona, 1989.

BORJA Jordi et CASTELLS Manuel, *Local and Global. Management of Cities in the Information Age*, Londres, United Nations Centre for Human Settlements / Earthscan, 1997.

BORJA Jordi, MUXI Zaida, RIBAS Carme, SUBIRATS Joan, BARNADA Jaume et BUSQUETS Joan, « Public space development in Barcelona - some examples », in Tim MARSHALL (dir.), *Transforming Barcelona*, Londres, Routledge, 2004, pp. 161-.

CGLU, *L'histoire en marche. 2004-2013*, Barcelone, 2013.

CGLU, *Policy paper on urban strategic planning. Local leaders preparing for the future of our cities*, Barcelone, Cités et gouvernements locaux unis, 2010.

CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis*, Barcelone, 2008.

CGLU, *Statuts de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis*, 2004, URL : https://www.uclg.org/sites/default/files/fr_constitution_2013_.pdf.

CGLU, *1913-2013 : Témoignages*, Barcelone, 2013.

CHALLIOL Brigitte, « Marseille, nouvelle tête de pont de la Banque mondiale vers le Sud », *Les Echos*, 17 mars 2004, URL : <https://www.lesechos.fr/2004/03/marseille-nouvelle-tete-de-pont-de-la-banque-mondiale-vers-le-sud-633482>.

CHAMPENOIS Michèle, « Une rencontre à Barcelone. Les villes riveraines s'inquiètent de la pollution de la Méditerranée », *Le Monde*, 18 décembre 1981.

CHAUDIERES André, « La paix par les égouts », *Cités Unies*, 1973, Supplément au n°76, p. 1.

CHEVALLIER Jean-Maurice, « Hommage aux pionniers », *Cités Unies*, 1968, n° 52-53, p. 53.

CHEVALLIER Jean-Maurice, « Qu'apportons-nous en terre d'Afrique ? », *Cités Unies*, 1961, n° 22.

CHEVALLIER Jean-Maurice, « Notre fédération a trois ans », *Cités Unies*, 1960, n° 17, pp. 9-13.

CIDOB et AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Barcelona +25: Cities in the Euro-Mediterranean Partnership*, Programme de la conférence, URL : https://www.cidob.org/en/events/thematic_lines_of_research/global_cities_and_metropolises/barcelona_25_cities_in_the_euro_mediterranean_partnership.

CIDOB (CIDOB BARCELONA), *Barcelona +25: Cities in the Euro-Mediterranean Partnership [Vidéo]*, Youtube, Diffusé en direct le 26 novembre 2020, URL : <https://www.youtube.com/watch?v=M4oaQUaCUSY>.

COMMISSION MEDITERRANEE DE CGLU, *Actes du Forum des autorités locales et régionales méditerranéennes. Marseille, 22-23 juin 2008*, 2008.

COMMISSION MEDITERRANEE DE CGLU, *Rapport d'activités 2006-2007 de la Commission Méditerranée*, 2007.

D'ARBOUSSIER Gabriel, « L'Afrique et la paix mondiale », *Cités Unies*, 1961, n° 22, pp. 5-8.

DE FORN Manuel, « Strategic planning in Barcelona », in Jordi BORJA (dir.), *Barcelona. An urban transformation model (1980-1995)*, Quito, Urban Management Programme, Urban Management Series, n° 8, 1996, pp. 122-138.

DE FORN Manuel, « Barcelona: Development and internationalization strategies », *Ekistics*, 1992, vol. 59, n° 352-353, pp. 65-71.

DELBENE G., PIZZA A. et SCARNATO A. (dir.), « Critical Barcelona », *Area*, 2007, n° 90.

DELBO Susana, « La FMCU confirma su pragmatismo », *Cités Unies*, 1987, n° 128, pp. 44-45.

DESCAMPS François, « Le Non des maires », *Cités Unies*, 1988, n° 132, pp. 5-6.

DIAGNE Daby, « Avec l'extension de la coopération décentralisée, les nouveaux enjeux », *Cités Unies*, 1989, n° 136, pp. 21-22.

- ECOMED, *Cleaner production in the Mediterranean*, Roma, UNEP, 1995.
- EUROCITIES, *EUROCITIES Statement on revising the Euro-Mediterranean Partnership*, 2005, URL : <http://www.comune.torino.it/relint/francese/euromed/rev.pdf>.
- EUROCITIES et VILLE DE TURIN, *Compte rendu de la réunion du groupe Euromed d'EUROCITIES. Rome, 30 novembre et 1er décembre 2004*, URL : <http://www.comune.torino.it/relint/francese/euromed/euromed.shtml>.
- FABRE Robert, « Le jumelage coopération », *Cités Unies*, 1962, n° 27.
- FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES, *La ville, moteur du développement économique des pays du Tiers Monde*, Actes des journées internationales de Lille, 6-10 novembre 1989, 1990, n° 1.
- FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES, *La ville, moteur du développement économique des pays du Tiers Monde*, Actes des journées internationales de Lille, 6-10 novembre 1989, 1990, n° 2.
- FEDERATION MONDIALE DES CITES UNIES - VILLE JUMEELES, *Rapport d'activités de la Fédération mondiale des cités unies - villes jumelées. XIIIe Congrès Mondial, 29-31 octobre, Cordoba* [Rapport], 1990.
- GARDINIER Marcel, « Le récit de la conférence », *Cités Unies*, 1973, n° 77-78, pp. 35-37.
- GARDINIER Marcel, « Les maires et l'urbanisme », *Cités Unies*, 1971, n° 67, p. 15.
- GAYRAL Michèle, « Un grand élan solidaire », *Cités Unies*, 1988, n° 129, pp. 8-13.
- GAYRAL Michèle, « Six métropoles à l'épreuve de l'eau », *Cités Unies*, 1988, n° 132, pp. 13-17.
- GAYRAL Michèle, « La fin de la coopération solitaire », *Cités Unies*, 1987, n° 126, pp. 28-32.
- GAYRAL Michèle, « Enraciner la démocratie », *Cités Unies*, 1985, n° 121, pp. 13-15.
- GDOURA Abdeljalil, « Sfax Taparura : Un mégaprojet qui attend des décisions à Tunis », *Leaders [en ligne]*, 19 avril 2018, URL : <https://www.leaders.com.tn/article/24482-sfax-taparura-un-megaprojet-qui-attend-des-decisions-a-tunis>.
- GHORBAL Abdelatif, « Sfax à l'ère démocratique : l'exemple de Barcelone », *Réalités*, 5 mai 2011, n° 1323.
- GLANCEY Jonathan, « Barcelona beats world's greatest architects to award », *The Guardian*, 18 mars 1999.
- GUILLABERT André, « Cooperation between cities of modern countries and cities of under-developed countries », *Cités Unies*, 1962, n° 29-30, pp. 8-12.
- GUTTON André, « Les rôles respectifs des élus et des techniciens de l'urbanisme », *Cités Unies*, 1966, n° 48, pp. 5-8.
- HAI TAIEB Mohamed, *Stratégie de développement du Grand Sfax 2016. Une approche participative*, Intervention au séminaire de Marrakech sur les stratégies de villes, 7 décembre 2004.
- HAIJAJ Mohammed, « L'évolution de la ville de Casablanca », *Cités Unies*, 1981, n° 104, pp. 8-12.
- INSTITUT DE LA MEDITERRANEE, *Les autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne*, Marseille, 2008.
- LESIRE-OGREL Hubert, « Quelques réflexions sur l'autonomie locale », *Cités Unies*, 1990, n° 138, pp. 20-22.
- LESIRE-OGREL Hubert, « Perspectives de collaboration Est-Ouest », *Cités Unies*, 1990, n° 137, pp. 5-7.
- LESIRE-OGREL Hubert, « Année 1987 : les priorités », *Cités Unies*, 1986, n° 124, pp. 38-39.
- MAIRIE DE MARSEILLE, *Marseille Internationale. Brochure de présentation*, 1994.

- MAISETTI Nicolas, « « Rien ne va plus » pour la Villa Méditerranée », *Marsactu*, 5 octobre 2016, URL : <https://marsactu.fr/agora/rien-ne-va-plus-pour-la-villa-mediterranee/>.
- MARTINEZ FRAILE Raimon, « Programme Méditerranéen », *Cités Unies*, 1984, n° 116, pp. 15-16.
- MAUROY Pierre, « Une fédération tournée vers l'avenir », *Cités Unies*, 1987, n° 128, p. 1.
- MAUROY Pierre, « Nouvelles tendances », *Cités Unies*, 1986, n° 124, p. 1.
- MAUROY Pierre, « Ouverture et pluralisme », *Cités Unies*, 1984, n° 117, p. 1.
- MAUROY Pierre, « La ville, les jumelages et la paix », *Cités Unies*, 1983, n° 113, pp. 3-4.
- MEDCITES, *Le projet USUDS [Rapport final]*, Barcelone, 2014.
- MEDCITÉS, *Mediterranean Strategic Planning Network. Newsletter n°3*, 1998.
- MEDCITES et CITES UNIES DEVELOPPEMENT, *Rapport de l'Assemblée générale de Medcités, Silifke, 3-4 novembre 1996*, 1996.
- MILDONIAN Laurence, « Marseille - Villa Méditerranée : dix vérités sur un fiasco », *La Provence*, 3 novembre 2017.
- N'DIAYE Valdiodio, « Les jumelages et l'Afrique », *Cités Unies*, 1961, n° 22, pp. 1-4.
- PARPAL Joan, « Medcities' experiences on city sustainable development strategies », *Seminar on city development strategy, Damas, 29-30-31 janvier 2005*, 31 janvier 2005, Support PowerPoint.
- RODRIGUEZ Marc, « Une image très contrastée », *Cités Unies*, 1988, n° 131, pp. 16-19.
- ROUS Jean, *L'Indépendant*, 17 avril 1978.
- ROUS Jean, « L'assistance technique et le rôle des jumelages », *Cités Unies*, 1962, n° 26, p. 30.
- ROUS Jean, « Coexistence et diplomatie des peuples », *Cités Unies*, 1960, n° 16, pp. 1-2.
- SANS Gilbert, « 3e université Barcelone-Méditerranée », *Cités Unies*, 1988, n° 132, p. 30.
- SANTACANA Francesc, « Town Planning and Strategic Planning », *Seminar on city development strategy, Damas, 29-30-31 janvier 2005*, 30 janvier 2005, Support PowerPoint.
- TELLIER Thibault, « Entretien avec Pierre Mauroy », Fonds d'archives orales du ministère de la Transition écologique et solidaire, réalisé le 29/05/2009.
- TETART Jean-Marie, « Un gran foro para toda America Latina », *Cités Unies*, 1988, n° 132, pp. 8-10.
- TETART Jean-Marie, « Quel niveau de développement ? », *Cités Unies*, 1987, n° 127, pp. 44-47.
- TETART Jean-Marie, « La FMVJ à l'heure de l'année européenne de l'environnement », *Cités Unies*, 1987, n° 126.
- THERY Laurent (dir.), *La métropole par le projet. Aix-Marseille-Provence*, Marseille, Parenthèses, 2016.
- THIAM Doudou, *La politique étrangère des Etats Africains*, Paris, Presses universitaires de France, 1963.
- THIAM Doudou et BRESSAND Jean-Marie, « Nouveau plan de coopération », *Cités Unies*, 1965, n° 42-43, pp. 9-16.
- VALARIE Pierre, ZACCARIA Rosetta et RUTELLI Francesco, « L'écologie entre modernité et durabilité. Entretien avec Francesco Rutelli », *Pôle Sud*, 1997, n° 6, pp. 4-9.
- WOLF Jean, « Les Colloques Méditerranéens (Florence, 22-26 juin 1963) », *Civilisations*, 1963, vol. 13, n° 3, pp. 312-324.
- Newsletter de la FMCU*, 1993, n° 12.
- Newsletter Medcités n°0*, 1992.
- « Ciudadagua Andina de Quito », *Cités Unies*, 1990, n° 137.

« Interview de Pierre Mauroy », *Cités Unies*, 1990, n° 141, p. 1.

Cités Unies, 1990, n° 139.

« L'autonomie locale dans tous ses états », *Cités Unies*, 1990, n° 141.

« Offrir aux villes des dynamiques d'action cohérentes », *Cités Unies*, 1990, n° 141, pp. 10-12.

« Le manifeste de Strasbourg. Collectivité locale et développement », *Cités Unies*, 1989, n° 135, pp. 19-21.

« A la rencontre de l'autre hémisphère », *Cités Unies*, 1989, n° 134, pp. 8-10.

« La 34e session du Conseil International », *Cités Unies*, 1989, n° 136.

« Hommage à Villa El Salvador », *Cités Unies*, 1988, n° 130, p. 8.

« Extraits de la résolution du Conseil International de Villa El Salvador », *Cités Unies*, 1988, n° 132, p. 37.

« Après Grenoble », *Cités Unies*, 1987, n° 128.

« Interventions techniques et économiques : des débuts prometteurs », *Cités Unies*, 1987, n° 127, pp. 11-12.

« Les résolutions du XIIe congrès », *Cités Unies*, 1987, n° 128, pp. 14-16.

« Composition du Conseil International », *Cités Unies*, 1987, n° 128, pp. 47-48.

« Numéro Spécial Dakar », *Cités Unies*, 1986, n° 123.

« Résolution du Conseil International de Kiev », *Cités Unies*, 1986, n° 124, pp. 35-37.

« Echanges sur les initiatives économiques locales », *Cités Unies*, 1986, n° 124, pp. 5-7.

« Le premier colloque des Cités Unies en Amérique Latine », *Cités Unies*, 1985, n° 120, p. 23.

« Les nouvelles orientations », *Cités Unies*, 1984, n° 117, pp. 7-9.

« Une nouvelle étape », *Cités Unies*, 1984, n° 117.

« Le réseau des Cités Unies se développe en Amérique Centrale », *Cités Unies*, 1984, n° 117, p. 16.

« Le jumelage-coopération, composante d'une nouvelle stratégie de développement », *Cités Unies*, 1982, n° 108.

« Les collectivités locales marocaines et la coopération intercommunale internationale », *Cités Unies*, 1981, n° 104, pp. 52-53.

Cités Unies, 1972, Dossier n°3 : L'Homme et son environnement, Hors-série.

Cités Unies, 1971, n° 67.

Cités Unies, 1969, n° 57-58.

Cités Unies, 1968, n° 52-53.

Cités Unies, 1966, n° 48.

Cités Unies, 1962, n° 29-30.

« Extraits de la lettre de l'ambassadeur Thomas Diop au secrétaire général de l'Unesco », *Cités Unies*, 1962, n° 28, p. 8.

Cités Unies, 1961, n° 24.

« A Dakar sous le signe de la non-discrimination », *Cités Unies*, 1961, n° 22, p. 11.

« Extrait du discours de Léopold Sédar Senghor devant la commission permanente de la FMVJ, Dakar, 30 mars 1961 », *Cités Unies*, 1961, n° 22, p. 17.

Cités Unies, 1961, n° 20.

Cités Unies, 1960, n° 20, p. 14.

Cités Unies, 1959, n° 13-14.

« Les quarante-deux de la Commission Permanente », *Cités Unies*, 1959, n° 13-14, p. 25.

« Une nouvelle revue : « Études méditerranéennes » », *Le Monde*, 27 juin 1957.

Organisations internationales

ARIF Shérif, « METAP. 20 years of cooperation with the eastern and southern Mediterranean countries », *CMI Workshop On how to Achieve Mediterranean Integration [support de présentation]*, 18 janvier 2010.

AUBERT Jean-Eric et REIFFERS Jean-Louis, *Knowledge Economies in the Middle East and North Africa. Toward New Development Strategies*, WBI learning Resources Series 28038., Washington D.C., The World Bank, 2003.

BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Rapport annuel 2008 de la FEMIP*, Banque européenne d'investissement, 2008.

BANQUE MONDIALE, *La révolution inachevée. Créer des opportunités, des emplois et de la richesse pour tous les tunisiens*, Washington D.C., 2014.

BANQUE MONDIALE, *Banque Mondiale Rapport Annuel 2006. Bilan de l'exercice*, Washington D.C., The World Bank, 2006.

BANQUE MONDIALE, *Banque Mondiale Rapport Annuel 2005. Bilan de l'exercice*, Washington D.C., The World Bank, 2005.

BANQUE MONDIALE, *Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation*, Washington D.C., The World Bank, 2003.

BANQUE MONDIALE, *Cities in transition. World Bank Urban and Local Government Strategy*, Washington D.C., The World Bank, 2000.

BANQUE MONDIALE, *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st century*, Washington D.C. / New York, The World Bank / Oxford University Press, 1999.

BANQUE MONDIALE et BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Programme pour l'environnement dans la Méditerranée. La gestion d'un patrimoine collectif et d'une ressource commune*, Washington D.C., Banque mondiale, 1990.

BANQUE MONDIALE et CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *From Political to Economic Awakening in the Arab World. The Path of Economic Integration. A Deauville Partnership Report on Trade and Foreign Direct Investment*, The World Bank, 2012.

BANQUE MONDIALE, *Tripoli / El-Mina Municipal environment audit. Executive summary*, 1993.

BANQUE MONDIALE, *Urban policy and economic development. An agenda for the 1990s*, Washington, World Bank, 1991

BELHAJ Farid, « Mots de bienvenue », *Séminaire sur la stratégie de ville, Marrakech, 7-8-9 décembre 2004*, 7 décembre 2004, Support PowerPoint.

CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Annual report 2020. Partnerships for knowledge. Knowledge for action*, Marseille, 2020.

- CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Annual report 2019. Partnerships for knowledge*, Marseille, 2019.
- CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Fostering territorial cohesion in development policies in the Mediterranean. Stocktaking paper for the CMI Urban Hub*, Marseille, 2019.
- CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Urban and territorial development projects in the Mediterranean. A compendium of experiences of the CMI Urban Hub*, Marseille, 2019.
- CENTER FOR MEDITERRANEAN INTEGRATION, *Experiences in hosting refugees. Local economic development in host communities*, Marseille, 2018.
- CHABRILLAT Pascale, « Appui de Cities Alliance », *Séminaire sur la stratégie de ville, Marrakech, 7-8-9 décembre 2004*, 8 décembre 2004, Support PowerPoint.
- CHAKRAPANI Deepa, *An Independent Evaluation of the World Bank's Support of Regional Programs. Case Study of the Mediterranean Environmental Technical Assistance Program*, Washington D.C., The World Bank, Independent Evaluation Group Working Papers, 2006.
- CHURCHILL Anthony, « Foreword », in John P. LEA et John M. COURTNEY (dir.), *Cities in conflict. Studies in the planning and management of Asian cities*, Washington, The World Bank, 1985, p. v.
- CITIES ALLIANCE, *City development strategies 2.0. Cities growing with vision*, Bruxelles, The Cities Alliance, 2017.
- CITIES ALLIANCE, *Programme Pays Tunisie. Document cadre*, 2016.
- CITIES ALLIANCE, « Un modèle de développement participatif en Tunisie », *Policy Brief L'Alliance des villes en action*, 2012, n° 73457.
- CITIES ALLIANCE, *Guide to City Development Strategies. Improving Urban Performance*, Washington D.C., The Cities Alliance, 2006.
- COMMISSION EUROPEENNE, *MED-PACT. Programme de partenariat entre collectivités territoriales en Méditerranée. Lignes directrices à l'intention des demandeurs dans le cadre de l'appel à propositions 2006*, Bruxelles, 2006.
- COMMISSION EUROPEENNE, *Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères (Valence, les 22 et 23 avril 2002) - Conclusions de la présidence*, Bruxelles, 2002.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Supplementary information and analysis of the results of the evaluations of the decentralized cooperation programmes in the Mediterranean*, 1997.
- COMMISSION ON HUMAN SETTLEMENTS, *Activities of the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat): progress report of the executive director.*, HS/C/17/2/Add.2 (22 Mars 1999).
- COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Rapport spécial n° 1/96 relatif aux programmes MED accompagné des réponses de la Commission*, Journal Officiel n° C 240 du 19/08/1996, 1996.
- CULTURE LAB, *Evaluation du projet MED'ACT Phase 2 - Volet 1 (2005 – 2006). Cultures urbaines euro-méditerranéennes*, Bruxelles, 2006.
- DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS DE LA BANQUE MONDIALE, « Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local », *Précis*, Automne 2001, n° 211.
- ECON ANALYSIS, *The Impacts of City Development Strategies.*, Rapport 2005-063 pour Cities Alliance, 2005.
- FREIRE Mila, « Introduction: The challenges of urban government », in Mila FREIRE et Richard STREN (dir.), *The challenge of urban government. Policies and practices*, World Bank Institute development studies., Washington D.C., The World Bank, 2001.
- FREIRE Mila et STREN Richard (dir.), *The challenge of urban government. Policies and practices*, World Bank Institute development studies, Washington D.C., The World Bank, 2001.

LE PENSEC Louis, *Rapport d'information sur l'état d'avancement du partenariat euro-méditerranéen* [Rapport], Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 2001.

LEA John P. et COURTNEY John M. (dir.), *Cities in conflict. Studies in the planning and management of Asian cities*, Washington, The World Bank, 1985.

LEA John P. et COURTNEY John M., « Conflict resolution and the Asian city: an overview », in John P. LEA et John M. COURTNEY (dir.), *Cities in conflict. Studies in the planning and management of Asian cities*, Washington, The World Bank, 1985, pp. 3-16.

LEITMANN Josef, « Browning the Bank: the World Bank's growing investment in urban environmental management », *Environmental Impact Assessment Review*, 1996, n° 16, pp. 351-361.

MEDECC, *Climate and environmental change in the mediterranean basin. Current situation and risks for the future. First Mediterranean assessment report*, Marseille, Union pour la Méditerranée, Plan Bleu, PNUE, 2020.

MEHTA Dinesh, « Our Common Past: the contribution of the Urban Management Programme », *Habitat Debate*, 2005, vol. 11, n° 4, pp. 6-7.

METAP, *Actes de l'Assemblée Générale du réseau Medcités. Marseille, 25-26 octobre 1993*, 1993.

METAP, *Note d'information de base sur le réseau Medcités*, 1991.

MORENO-DODSON Blanca, *Enhancing Mediterranean Integration*, Marseille, Center for Mediterranean Integration, 2020.

PNUD, *Capacity building for environmental management. A best practice guide*, New York, 1999.

PNUD, *Urban transition in developing countries. Policy issues and implications for technical cooperation in the 1990s*, New York, United Nations Development Programme, 1989.

PNUD et FADES, *Rapport arabe sur le développement humain*, New York, PNUD, 2002.

ROPARZ Mikaël, « Les dépenses somptuaires du sommet de l'Union pour la Méditerranée », *France Info*, 1 novembre 2011, URL : https://www.francetvinfo.fr/politique/les-depenses-somptuaires-du-sommet-de-l-union-pour-la-mediterranee_1610329.html.

SARKOZY Nicolas, *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle, sur son souhait de voir se réunifier l'espace méditerranéen pour le remettre au coeur de la civilisation occidentale et de la mondialisation*, Toulon, 7 février 2008, URL : <https://www.vie-publique.fr/discours/165425-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-ministre-de-linterieur-et-de-lamena>.

SERAGELDIN Ismail, COHEN Michael et SIVARAMAKRISHNAN K.C. (dir.), *The human face of the urban environment*, Washington D.C., The World Bank, 1995.

SOLANA Javier, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Document adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles, le 12 décembre 2003, 2003, URL : <http://www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf>.

TOSUN Mehmet Serkan et YILMAZ Serdar, *Centralization, Decentralization, and Conflict in the Middle East and North Africa*, World Bank Policy Research Working Paper Series, 2008, URL : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6355/WPS4774.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

TRANSTEC, *Local authorities partnership in the Mediterranean programme (MED-PACT). Lessons learned and recommendations*, Bruxelles, 2010.

UN-HABITAT, *The Global Campaign on Urban Governance. Concept Paper*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2002.

UNITED NATIONS (DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS), *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*, New York, United Nations, 2019.

UNIVERSITY COLLEGE LONDON, *Independent Evaluation. An assessment of the first three years*, Londres, Annex II, 2002.

URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *City development strategies. Lessons from UMP/UN-Habitat experiences*, Nairobi, UN-Habitat, Publication Series, n° 29, 2002.

URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *Participation to Partnership. Lessons from Urban Management Programme City Consultations*, Nairobi, UNCHS, 2001.

URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *Appropriate forms of urban spatial planning*, Nairobi, UNCHS, 1989.

URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *Urban management program: second annual review meeting. Paris, June 5-6, 1989*, Washington D.C., 1989.

URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *Présentation des activités du Programme*, PGU, 1989.

URBAN MANAGEMENT PROGRAMME, *A program for research, guidelines preparation and policy formulation to strengthen urban management in developing countries*, Washington, The World Bank, 1988.

WORLD BANK INSTITUTE, *WBI Annual Report 2004*, Washington D.C., The World Bank, 2004.

WORLD BANK INSTITUTE, *WBI Annual Report 1999*, Washington D.C., World Bank Institute, 2000.

WORLD BANK INSTITUTE, *La Banque mondiale favorise le transfert des connaissances et les échanges du savoir dans la région Moyen-orient et Afrique du Nord*, Communiqué de Presse n°2004/262/WBI, 15/03/2004.

YACOUBIAN Mona, *Dialogue Across Cultures (May 2-3, 2002). A Summary of the Proceedings*, The World Bank, 2002.

« Présidentielle : l'UE salue le « modèle » démocratique tunisien », *Africanews.fr*, 17 septembre 2019, URL : <https://fr.africanews.com/2019/09/17/presidentielle-l-ue-salue-le-modele-democratique-tunisien/>.

Joint Work Program: a multi-level approach to foster dialogue on cities and urban development, Site internet du CMI, 2012, URL : <https://www.cmimarseille.org/fr/highlights/joint-work-program-multi-level-approach-foster-dialogue-cities-and-urban-development>.

« The Marseille Center for Mediterranean Integration. An interview with Maghreb Director Mats Karlsson », *MENA knowledge and learning, Quick Notes Series*, 2010, n° 20.

Stratégie de développement de la ville de Sfax, Banque Mondiale / Cities Alliance, 2010.

« Création du Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI) », *Africa Press*, 11 octobre 2009.

Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, 2008, URL : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Declaration_commune_UPM_bis.pdf.

Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains. Rapport de la conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) [Rapport], Nations Unies, A/CONF.165/14, 1996.

The Urban Age, 1996, vol. 4, n° 2.

Déclaration de Barcelone et Partenariat Euro-Méditerranéen, 1995, URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r15001&from=FR>.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement [Rapport], Nations Unies, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992.

Déclaration des ministres euro-méditerranéens des affaires étrangères. Conférence de Naples, 2 et 3 décembre 2003, URL : <http://www.euromedi.org/inglese/home/partenariato/conferenze/sesta.asp>.

Déclaration finale du sommet de Marseille des Ministres de l'Union pour la Méditerranée, 3-4 novembre 2008.
Déclaration de la Première conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur le développement urbain durable (Strasbourg, 10 novembre 2011).

« *Un agenda urbain de l'Union pour la Méditerranée* ». Deuxième conférence ministérielle de l'UpM sur le développement urbain durable : déclaration finale, Le Caire, 22 mai 2017.

Déclaration du G8 de Deauville. Un nouvel élan pour la liberté et la démocratie., Sommet du G8 de Deauville, 26-27 mai 2011.

Autres

ASSOCIATION DES DIRECTEURS DE PROJET, *La gestion urbaine. Un nouveau métier de l'aménagement en coopération*, Association des directeurs de projet, Actes de la journée-débat de l'ADP (Paris, 4 septembre 1987), 1987.

AUBERTEL Patrice, *La recherche urbaine. Le Plan Urbain (1971-1998)*, La Défense, Plan Urbanisme, Construction et Architecture, 2015.

AVITEM, *Brochure de présentation du Cycle 2021*, 2021.

BOBIN Frédéric, « La Tunisie, berceau des « printemps arabes », cède aux sirènes de l'homme fort », *Le Monde*, 27 juillet 2021.

COQUERY Michel, *La coopération face aux problèmes posés par l'urbanisation dans le tiers monde*, Paris, Rapport au ministre délégué chargé de la coopération et du développement, 1983.

GERARD Michel, « Urbanisme et décolonisation : des expériences françaises », in Loïc VADELORGE et Samuel RIPOLL (dir.), *La loi d'orientation foncière (1967). Un héritage en débat*, Paris, Ministère de la Transition écologique et solidaire / Revue Pour Mémoire (HS n°26), 2019, pp. 170-175.

HENRY Guy et HOUNKPATIN Ida, *Barcelone ou le laboratoire urbain* [Rapport], Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer / Plan Urbain, 1989.

ISTED (dir.), *Gestion urbaine et développement*, Paris, Actes du colloque de Lyon, 20-22 septembre 1988, 1989.

MINISTERE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT et CAISSE CENTRALE DE COOPERATION ECONOMIQUE, *Coopération française pour le développement urbain*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, 1990.

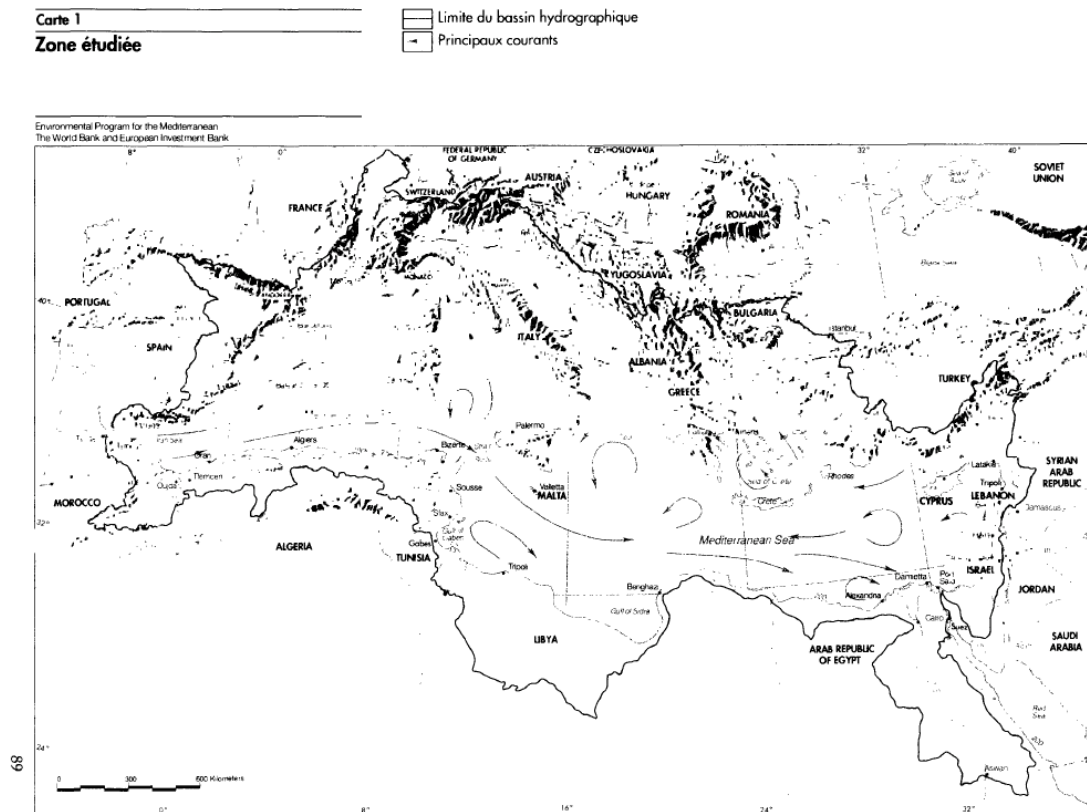
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DEVELOPPEMENT LOCAL et MUNICIPALITES DU GRAND SFAX, *Projet SMAP III- Tunisie (2006-2008). Stratégie de Gestion Intégrée de la Zone Côtière Sud du Grand Sfax. Rapport de synthèse global et plan directeur de gestion intégrée*, 2008.

PASCUAL Julia, « La fragile situation des Syriens de Turquie », *Le Monde*, 22 avril 2020.

« Au moins 20 000 migrants sont morts en Méditerranée depuis 2014 », *Le Parisien*, 9 mars 2020.

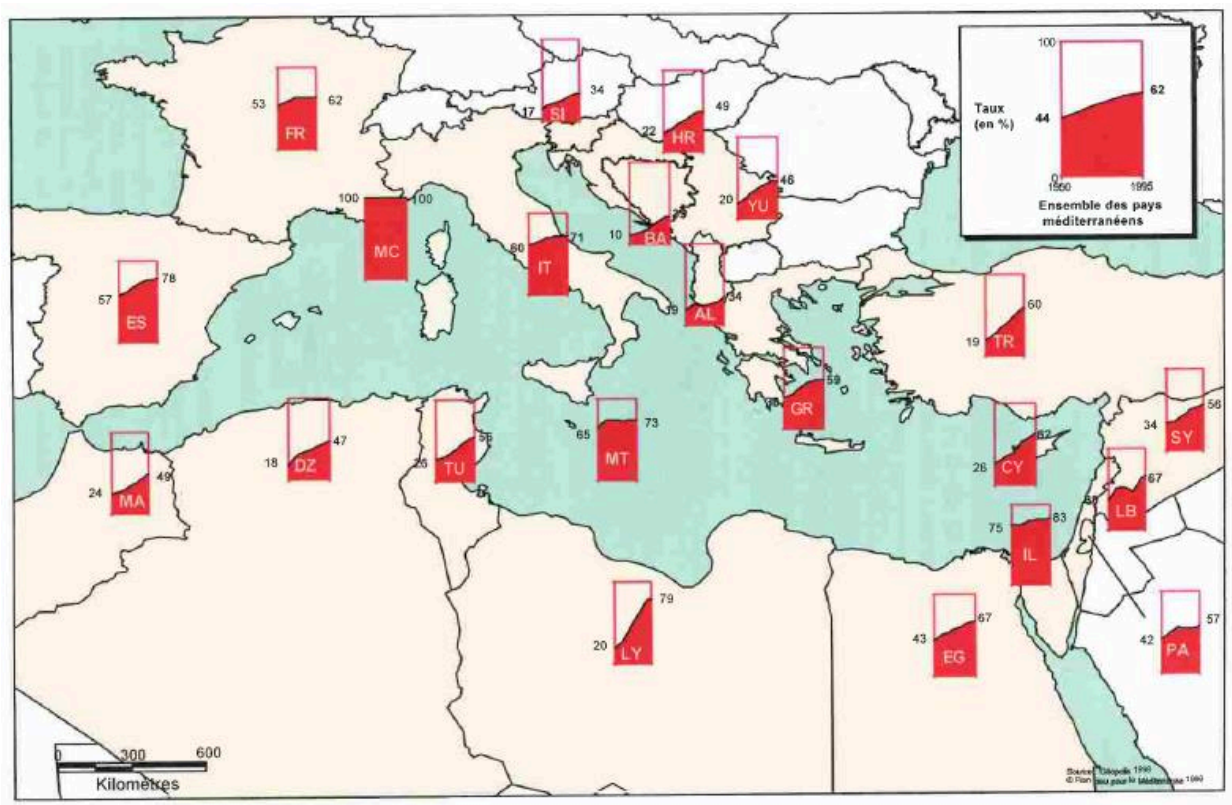
Cartes et photographies

1) Représentation du bassin hydrographique de la Méditerranée



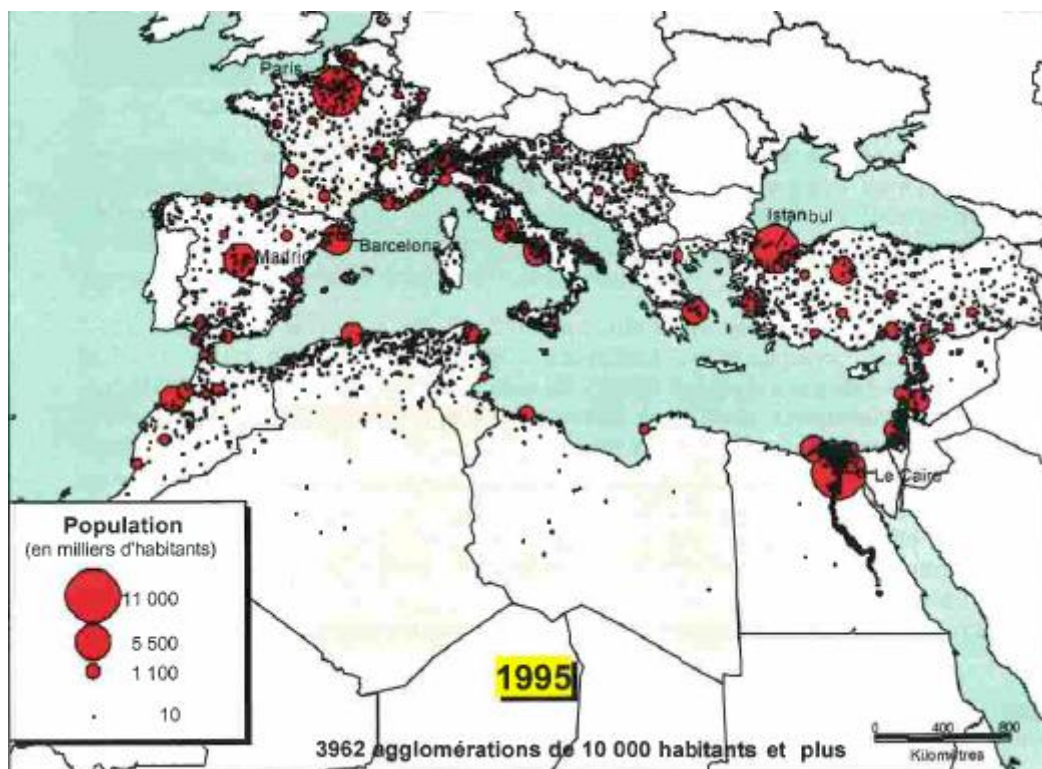
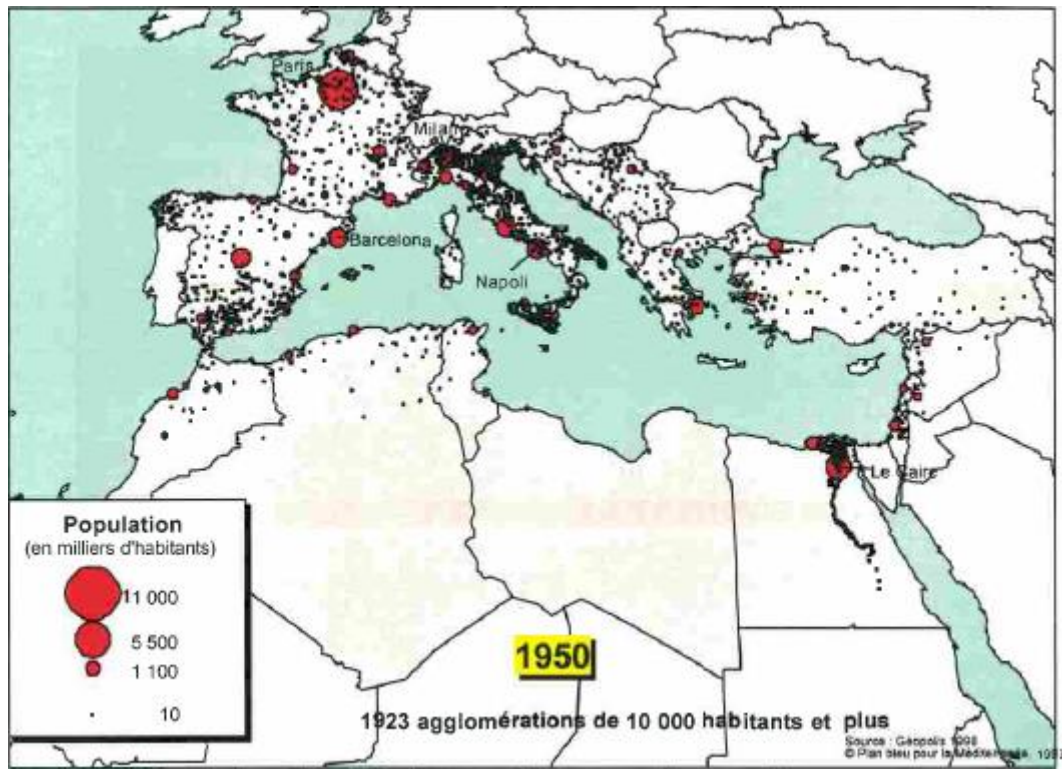
Représentation de la Méditerranée selon ses frontières hydrographiques, proposée dans : Banque mondiale et Banque européenne d'investissement, *Programme pour l'environnement dans la Méditerranée. La gestion d'un patrimoine collectif et d'une ressource commune*, Banque mondiale, 1990, p. 89.

2) Croissance des taux d'urbanisation en Méditerranée entre 1950 et 1995



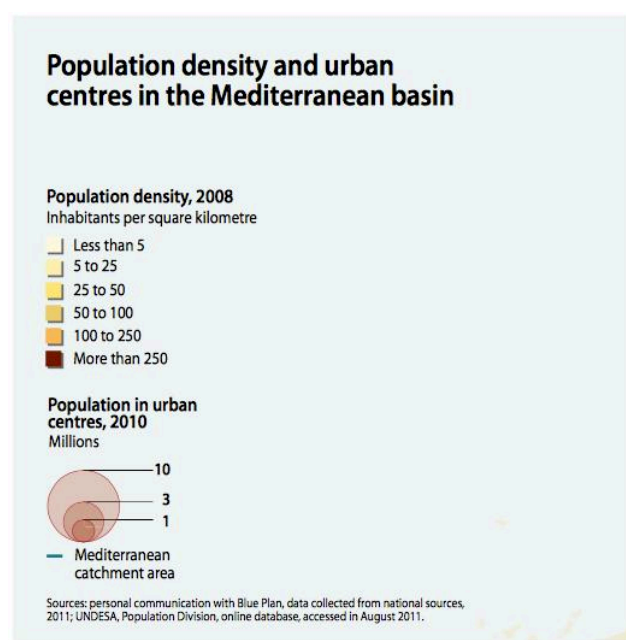
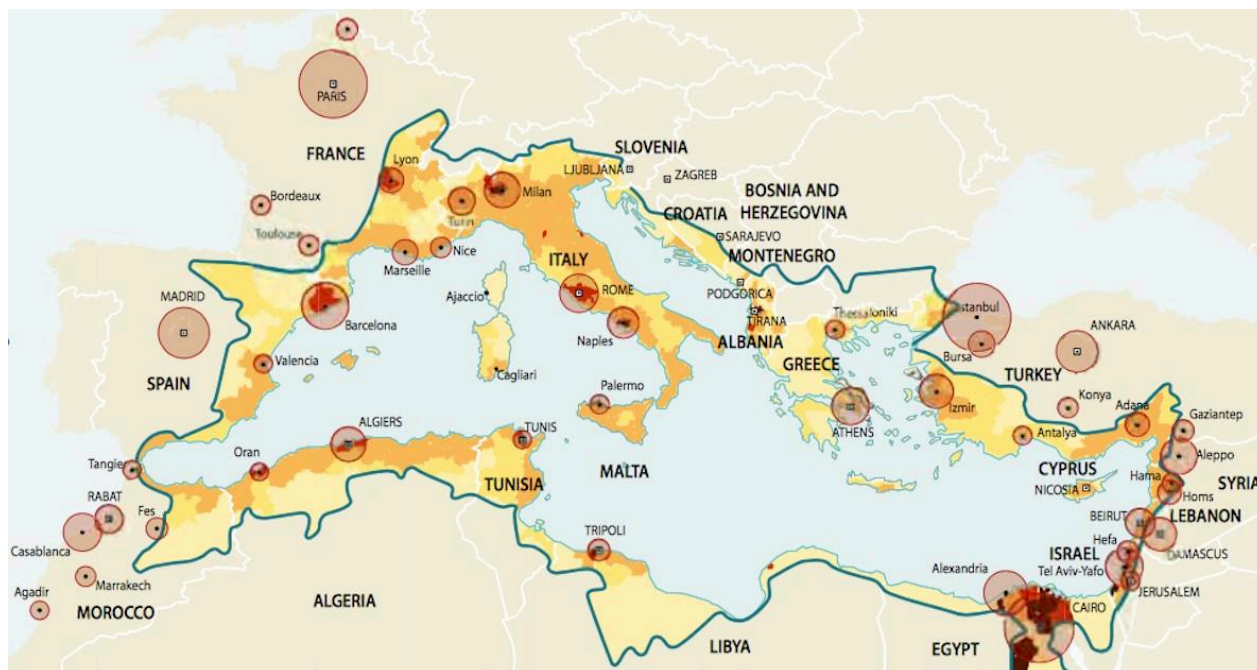
Source : Plan Bleu, *L'urbanisation en Méditerranée de 1950 à 1995*, Les Cahiers du Plan Bleu, 1, 2001, p. 15

3) Carte des agglomérations des pays méditerranéens de 10.000 habitants et plus en 1950 et 1995



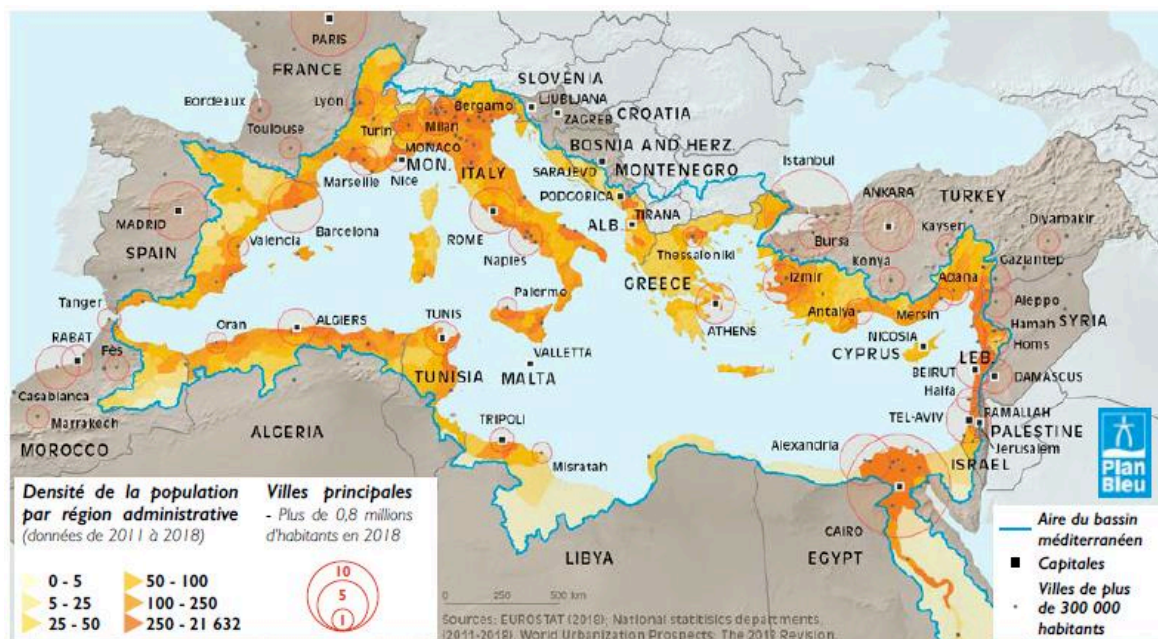
Source : Plan Bleu, *L'urbanisation en Méditerranée de 1950 à 1995*, Les Cahiers du Plan Bleu, 1, 2001, p. 19

4) Densités de populations et villes principales en Méditerranée (2008)



Source : Plan Bleu, *Etat de l'environnement en Méditerranée 2009*, 2009

5) Densités de populations et villes principales en Méditerranée (2018)



Source : Plan Bleu, *Rapport sur l'état de l'Environnement et du Développement en Méditerranée*, Programmes des Nations Unies pour l'Environnement, 2020, p. 36.

6) Pierre Mauroy et Jean Rous



Le Premier Ministre et maire de Lille Pierre Mauroy, à gauche, remet la légion d'honneur à Jean Rous, lors du Conseil International de la Fédération mondiale des villes jumelées (Lille, 28-30 septembre 1983).

Archives Pierre Chevalier

7) Le port de Barcelone



Vue du port de Barcelone. En bas des Ramblas, perchée sur sa colonne, la statue de Christophe Colomb pointe son doigt non pas vers « les Amériques » mais vers la Méditerranée

© Castellb, 2018. Wikimedia Commons

8) Distribution des sites olympiques de Barcelone (1992)



1/ Vall d'Hebron, 2/ Poblenou, 3/ Montjuïc, 4/ Diagonal.

Source : Samuel Rosenthal, *Olympic Cities and the legacy of infrastructures: Barcelona 1992 and Athens 2004*, Bachelor of Arts in Urban Studies, Vassar College, 2017, p. 36.

9) Marseille : Le Mucem et la Villa Méditerranée



Esplanade du J4 à Marseille. Au premier plan, en noir, le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Mucem). Derrière en blanc, la Villa Méditerranée.

© C. Moirenc

10) La SIAPE



Photographie de l'usine SIAPE, sur le littoral Sud de Sfax. En arrière-plan, le terril de phosphogypse à ciel ouvert.

© DR

Chronologie

1957 : Création de la Fédération mondiale des villes jumelées

3-6 octobre 1958 : Le premier « Colloque méditerranéen » se tient à Florence, organisé à l'initiative de Giorgio La Pira avec l'appui notamment de Jean Rous

1961 : La commission permanente de la FMVJ se réunit pour la première fois en Afrique, à Dakar, en présence du président Senghor

1962 : Doudou Thiam, ministre sénégalais des Affaires étrangères, devient le premier président africain de la FMVJ

1966 : La FMVJ organise à Monastir, en présence de Bourguiba, son premier congrès consacré à la coopération en matière d'urbanisme

1972 : Conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm

1972 : La Banque mondiale se dote d'une division urbaine

4 au 6 juin 1973 : Première conférence intermunicipale de lutte contre la pollution en Méditerranée, organisée par la FMVJ à Beyrouth

1973 : Le congrès mondial de la FMVJ se tient pour la première fois en Afrique, à Dakar, en présence de Senghor et Bourguiba

1976 : Adoption de la Convention de Barcelone (Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution) par les Etats du bassin et l'Union Européenne, sous l'égide des Nations Unies

1976 : Première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat I, Vancouver)

1977 : Deuxième conférence intermunicipale de lutte contre la pollution en Méditerranée, Rijeka

1979 : Premières élections locales démocratiques en Espagne. Le Parti Socialiste arrive en tête à Barcelone

1981 : Troisième conférence intermunicipale de lutte contre la pollution en Méditerranée, Barcelone

1982 : Pasqual Maragall devient maire de Barcelone

1984 : Pierre Mauroy est élu président de la FMVJ

1985 : Premier colloque de la FMVJ en Amérique latine (Cordoba, Argentine)

1986 : Lancement du Programme de Gestion Urbaine (PGU) par la Banque mondiale, le CNUED et le PNUD

1986 : Première « université d'été méditerranéenne », organisée à Barcelone par la mairie et la FMVJ

1987 : Congrès mondial de la FMVJ à Grenoble. Elle se renomme en Fédération mondiale des Cités Unies (FMCU)

1988 : Lancement du Plan pour l'Environnement en Méditerranée (PEM) par la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement

6-10 novembre 1989 : Rencontres de Lille « Les villes, moteur du développement économique des pays du tiers monde »

1990 : Lancement du METAP (Mediterranean Environmental Technical Assistance Program) par la Banque Mondiale, le PNUD, la BEI et la Commission européenne

Mars 1990 : Adoption du Plan stratégique économique et social Barcelone 2000

Octobre 1990 : Création à Rome du « Dialogue 5+5 », enceinte de dialogue politique informelle réunissant les ministres des affaires étrangères des pays riverains de la Méditerranée occidentale

Octobre 1990 : Congrès mondial de la FMVJ à Cordoba (Argentine), organisé sous la bannière « L'autonomie locale, moteur d'un nouvel ordre international »

Novembre 1991 : Création du réseau Medcités à Barcelone

1992 : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (ou « sommet de la Terre »), Rio de Janeiro

1992 : Barcelone accueille les Jeux Olympiques d'été

1992 : L'Union européenne adopte la Politique méditerranéenne rénovée. Lancement des « Programmes MED », en particulier MED-URBS en soutien à la coopération décentralisée

1992 : Pierre Mauroy devient président de l'Internationale Socialiste et quitte la FMCU

22-24 novembre 1995 : Conférence méditerranéenne de l'Agenda 21 local, Rome

27-28 novembre 1995 : L'Union européenne et les Etats membres inaugurent, avec les Etats des rives sud et est, le Partenariat Euro-Méditerranéen (ou Processus de Barcelone) à Barcelone. En parallèle de la réunion des Etats, tenue d'une conférence des maires euro-méditerranéens, à l'invitation de Pasqual Maragall

1996 : Suppression des programmes MED

1996 : Lancement du programme Mediterranean Strategic Planning network (MSP) par le réseau Medcités, avec des financements européens (programme Ecos-Ouverture)

1996 : Deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II, Istanbul)

1999 : Création de Cities Alliance

2000 : Création du Comité permanent pour le partenariat euro-méditerranéen des pouvoirs locaux et régionaux (COPPEM, Palerme)

2000 : Création du groupe Euromed des Eurocités

2002 : Création de l'Arc Latin

2002 : Lancement de la Stratégie de développement du Grand Sfax (SDGS)

2003 : Lancement du programme pilote MED'ACT (Mediterranean Europe Development Action of Town and Cities) financé par la Commission européenne

2003 : Introduction de la Politique Européenne de Voisinage (PEV)

2004 : Création de la Knowledge Network Agency for Middle East and North Africa (KNA-MENA) à Marseille

2004 : Création du Réseau Urbain Europe-MENA, à l'initiative de la Banque mondiale (KNA-MENA) et de la mairie de Marseille

2004 : Création de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), à partir de la fusion de la Fédération mondiale des Cités Unies, de l'International Union of Local Authorities et de Metropolis

2005 : Création de la Commission Méditerranée de CGLU. Le secrétariat s'installe à Marseille

2008 : Dissolution du Groupe Euromed des Eurocités. La ville de Nice relance son propre réseau Euromed

22-23 juin 2008 : 1er Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée, organisé à Marseille par la Commission Méditerranée de CGLU

13 juillet 2008 : Création de l'Union pour la Méditerranée à Paris

2009 : Création du Center for Mediterranean Integration (CMI) de Marseille

2010 : Création de l'Assemblée Régionale et Locale Euro-méditerranéenne (ARLEM), placée auprès de l'UpM

2-3 mai 2010 : Deuxième Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée, organisé à Barcelone par la Commission Méditerranée de CGLU

14 janvier 2011 : Après plusieurs semaines de manifestations, le président Ben Ali s'enfuit en Arabie saoudite. Ces mouvements marquent le début des « printemps arabes »

14 et 15 mars 2011 : Conférence internationale sur les stratégies de développement urbain en Méditerranée, Barcelone

Mai 2011 : Xavier Trias (CiU) est élu maire de Barcelone et met fin à 32 années consécutives de gouvernement socialiste

9 et 10 novembre 2011 : Première conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur le développement urbain durable, Strasbourg

2012 : Lancement de Urban Projects Finance Initiative (UPFI) par la Banque européenne d'investissement et l'Agence française de développement, dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée

2012 : Création de l'Agence des villes et des territoires méditerranéens (AVITEM), Marseille

3-4 avril 2013 : Troisième Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée, organisé à Marseille par la Commission Méditerranée de CGLU, avec la ville de Marseille et la région PACA

2014 : Premières labellisations de grands projets urbains par l'UpM (Imbaba en Egypte et Sfax Taparura en Tunisie)

2014 : Adoption de la Constitution tunisienne. Le chapitre VII est consacré au pouvoir local

17-20 octobre 2016 : Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III, Quito)

30 novembre 2016 : Quatrième Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée, organisé à Tanger par la Commission Méditerranée de CGLU

22 mai 2017 : Deuxième conférence ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur le développement urbain durable, Le Caire

2017 : Dissolution de la Commission Méditerranée de CGLU

2018 : Premières élections municipales démocratiques en Tunisie

Table des matières

Introduction	9
1. La circulation transnationale des politiques urbaines comme objet de recherche.....	11
Les espaces transnationaux : entre <i>policy mobilities</i> et sociohistoire de l'action publique.....	14
Des circulations en Méditerranée à la Méditerranée comme espace de circulation	19
2. A la recherche du politique en Méditerranée	22
Les études politiques méditerranéennes	23
L'invention de la Méditerranée : projet savant, projet politique	31
3. Pour une sociohistoire postcoloniale de la Méditerranée des villes.....	36
La circulation des politiques urbaines à l'épreuve des points cardinaux	37
Le projet postcolonial.....	41
4. Enquête, terrain, méthode	48
5. Organisation de la thèse : les trois régimes circulatoires de la Méditerranée des villes.....	52
Partie 1. L'invention de la Méditerranée des villes (années 1960 – 1992).....	57
Chapitre 1. Entre décolonisations et transitions démocratiques, la connexion des villes « développées » et du « tiers monde ».....	61
1. Un mouvement municipal face aux décolonisations. Les jumelages, instruments de construction d'un socialisme démocratique en Afrique ?.....	63
1.1. L'entrée de l'Afrique dans la FMVJ, entre mouvements anticolonialistes et construction de l'Etat.....	65
La FMVJ et l'anticolonialisme en France	65
L'entrée des villes africaines : un projet d'Etats	68
1.2. Peser sur le chantier du développement : assistance technique et jumelage-coopération	71
Le jumelage-coopération : une forme d'assistance technique à faire reconnaître auprès des Nations unies	73
L'émergence des préoccupations urbanistiques : le maire, l'expert et le plan	76
2. L'Amérique latine, laboratoire de la démocratisation municipale.....	78
2.1. Pierre Mauroy et la réforme de la FMVJ : réseaux partisans et « socialisme du quotidien ».....	79
2.2. Des gauches européennes face à la démocratisation de l'Amérique latine.....	83
Le tropisme latino-américain des socialistes français.....	84
Démocratie et décentralisation : la gauche catalane et l'Amérique latine	86
2.3. Approfondir la démocratisation à l'échelle municipale.....	89
La production des savoirs de démocratisation municipale	89
« L'autonomie locale, moteur d'un nouvel ordre international ».....	94
Conclusion.....	95
Chapitre 2. La gestion urbaine, nouveau chantier de développement.....	97
1. La gestion urbaine dans les politiques de développement. Des experts français et internationaux à la recherche de nouvelles politiques urbaines.....	101
1.1. La gestion urbaine et les institutions internationales : un chantier savant.....	101

La gestion urbaine à la Banque mondiale : entre ajustement structurel et débats professionnels	102
Le Programme de Gestion Urbaine : fédérer la communauté internationale autour d'une nouvelle analyse de la ville	106
1.2. L'Etat français face à la gestion urbaine, entre réforme des politiques publiques de coopération et mobilisations professionnelles	109
2. Les élus et techniciens municipaux, experts de la gestion urbaine à l'international ?	117
2.1. La FMVJ face à l'émergence de la gestion urbaine, ou comment faire de la municipalité une animatrice du développement économique	117
La réorganisation de la FMVJ : une affaire d'ingénieurs et militants	118
Le développement économique local : une compétence municipale ?	120
2.2. Positionner les élus et techniciens municipaux comme nouveaux acteurs de la coopération internationale	122
Les municipalités, un nouveau « vivier d'experts » en gestion urbaine ?	122
La coopération décentralisée, vecteur d'insertion des municipalités dans le champ de la coopération internationale	124
Les villes à la conquête des organisations internationales	126
3. Les rencontres de Lille (1989), ou la France au cœur d'une coalition pour le renouveau de la coopération urbaine	128
3.1. Un plaidoyer pour la prise en compte de l'urbain dans les politiques de développement en Afrique	130
3.2. Renforcer les « autorités locales »	133
3.3. Vers une mobilisation controversée de la coopération décentralisée dans les projets internationaux de développement	136
Conclusion	138
Chapitre 3. Protéger la Méditerranée : une expérience de réforme du développement	141
1. La Banque mondiale à la recherche de la « bonne » municipalité pour protéger la Méditerranée : la tentation des réseaux	147
1.1. L'entrée de la Banque mondiale en Méditerranée. Une approche régionale entre préoccupation environnementale et réforme de l'assistance technique	148
1.2. Le réseau de villes : une technologie expérimentale de développement	153
2. La tradition méditerranéenne de la FMVJ	158
2.1. La FMVJ : une organisation méditerranéenne ?	159
2.2. La Méditerranée : projet intellectuel, spirituel et militant	161
2.3. « Villes de la Méditerranée : unissons-nous » : l'environnement comme moteur des circulations	164
3. La Méditerranée, vecteur d'internationalisation pour les élites municipales ?	167
3.1. L'exception barcelonaise : « capitale de la Méditerranée »	169
3.2. Marseille : l'international contre le déclin	173
3.3. Tripoli ou les tentatives de reconstruction municipale	177
3.4. Tunis : un maire au cœur des réseaux municipaux transnationaux	181
Conclusion	184
Partie 2. Démocratiser la Méditerranée par ses villes (1992 - 2011)	187
Chapitre 4. Représenter la Méditerranée. La recomposition des réseaux de villes (euro)méditerranéens	191

1. Les autorités politiques locales à l'assaut des relations euro-méditerranéennes, ou les rêves contrariés de démocratisation locale par osmose	195
1.1. L'Union européenne et les villes méditerranéennes : nouvel acteur, nouvel horizon ...	196
1.2. Les maires et l'Euro-Méditerranée	201
Les ambitions géopolitiques de Barcelone en Euro-Méditerranée	202
Rome ou l'environnement au cœur de l'engagement international	205
Bordeaux et la genèse du groupe Euromed des Eurocities : entre voie d'accès vers l'Europe et démocratisation des pays arabes.....	207
1.3. L'échec de la coopération décentralisée	211
Med'Act ou le timide retour de l'Union européenne dans la coopération décentralisée.....	211
La politique européenne de voisinage ou la fin des ambitions régionales ?	215
2. Quelque part entre l'Europe et le monde. La délicate représentation de la Méditerranée dans l'unification des mouvements municipaux mondiaux.....	218
2.1. Le plaidoyer des villes pour une reconnaissance auprès des Nations unies, ou les « autorités locales démocratiques » comme éléments de la « bonne gouvernance ».....	219
Rio (1992) : La convergence des associations mondiales de villes.....	220
Habitat II (1996) : les villes et la « bonne gouvernance »	223
La création de Cités et gouvernements locaux unis (2004) : « voix unie et défenseur de l'autonomie locale démocratique »	226
2.2. La Commission Méditerranée de Cités et gouvernements locaux unis	229
Genèse de la Commission Méditerranée	229
Pour une représentation formelle des élus locaux dans le Partenariat Euro-Méditerranéen	232
3. Vers la marginalisation des réseaux techniques régionaux ? La reconversion technicienne et militante de Medcités	234
3.1. L'espoir des réseaux, vecteurs de réforme de l'assistance technique en ville.....	235
3.2. La bataille des bailleurs	240
3.3. Le devenir de Medcités : un réseau de techniciens municipaux militants	244
Conclusion.....	250
Chapitre 5. Démocratiser la gouvernance urbaine. La diffusion transnationale des stratégies de villes.....	253
1. La planification stratégique au cœur du « modèle » Barcelone.....	260
1.1. Le « modèle » Barcelone, ou comment la ville devient un objet de savoirs pour les « villes en développement ».....	262
1.2. Le « Plan stratégique économique et social Barcelone 2000 », un projet de développement économique ?.....	268
1.3. Les diffusions transnationales de la planification stratégique : une relecture politique de l'expérience barcelonaise	271
Les scènes savantes	272
Le plan stratégique, outil pratique d'accompagnement des projets en Méditerranée.....	273
... Ou méthode de démocratisation locale ?.....	276
2. Les <i>City development strategies</i> (CDS) : emblèmes d'une réforme des politiques de développement à destination des villes	278
2.1. De la gestion urbaine à la gouvernance	280
2.2. Des instruments pour changer la gouvernance des villes : des <i>City consultations</i> aux <i>City development strategies</i>	282

2.3.	La nouvelle stratégie urbaine de la Banque mondiale : les CDS comme vecteurs de croissance économique.....	283
2.4.	La création de Cities Alliance, ou l'institutionnalisation d'une nouvelle approche des villes dans les arènes du développement.....	286
3.	Les stratégies de villes comme remèdes à la « mauvaise gouvernance » des pays arabes ?	290
3.1.	La Banque mondiale et l'émergence d'un agenda des savoirs.....	291
3.2.	La centralisation, avatar de la « mauvaise gouvernance » en MENA.....	294
3.3.	Des savoirs et des réseaux français au cœur des circulations.....	299
3.4.	La planification urbaine stratégique à KNA-MENA, ou comment renouveler la place des villes dans la coopération méditerranéenne.....	306
	Conclusion.....	311
	Partie 3. La Méditerranée des villes à l'épreuve de l'Etat (2011 à nos jours).....	313
	Chapitre 6. La ville face à la fin du projet euro-méditerranéen	317
1.	L'Union pour la Méditerranée, ou la Méditerranée des mégaprojets	320
1.1.	La genèse de l'Union pour la Méditerranée	322
1.2.	Etats et bailleurs dans l'agenda urbain de l'UpM : le retour des logiques « Nord-Sud »	326
1.3.	Mégaprojets contre « petites » stratégies	332
1.4.	Un agenda urbain en quête de soutien politique.....	336
2.	L'Etat français et les bailleurs au cœur du renouveau de la coopération technique.....	339
2.1.	Le Centre pour l'Intégration en Méditerranée (CMI), ou l'intégration par et pour bailleurs.....	339
	Genèse d'un projet de réforme du développement	340
	L'urbain au CMI : une priorité éparpillée.....	344
2.2.	L'Agence des villes et des territoires méditerranéens, une innovation de la coopération franco-européenne ?	350
	Une inscription controversée dans le paysage marseillais	350
	Un instrument de la coopération franco-européenne ?.....	353
	Projet urbain versus projet métropolitain ?.....	355
3.	Les autorités politiques locales et la Méditerranée : chroniques d'un divorce	358
3.1.	L'affaïssement des réseaux	359
3.2.	Marseille, entre repli identitaire et rayonnement économique	363
3.3.	Barcelone : la fin d'un « modèle » ?.....	366
	La Méditerranée face aux recompositions de l'action publique locale.....	366
	A la recherche d'un nouveau modèle.....	369
	Conclusion.....	374
	Chapitre 7. La reconfiguration de la coopération technique à la lumière du « modèle tunisien » 377	
1.	La stratégie de développement du Grand Sfax : « modèle » d'une alternative méditerranéenne à l'ombre de l'Etat	383
1.1.	L'émergence des stratégies de villes en Tunisie.....	386
1.2.	La Stratégie de développement du Grand Sfax : un nouvel espace de formulation des politiques urbaines entre local et transnational.....	388
1.3.	Reconquérir la mer, critiquer l'Etat : les deux faces d'un nouveau projet politique	395
1.4.	Sfax comme « modèle » d'alternative aux politiques traditionnelles de développement en Méditerranée	398

2. La planification stratégique comme « réponse » urbaine aux « printemps arabes ».....	404
3. Le « modèle » Sfax à l'épreuve de la transition démocratique tunisienne	412
3.1. Un « modèle » démocratique à l'épreuve des transformations urbaines.....	416
Nouvelles élites et réappropriation de la SDGS.....	418
Un « modèle » de « bon » gouvernement sans réalisations concrètes ?.....	420
Le conflit central/local : pierre d'achoppement des coopérations méditerranéennes	422
3.2. Du transnational au national : la réforme de l'Etat tunisien comme nouvel horizon des circulations	428
La Méditerranée, un espace obstrué.....	429
Sfax, « modèle » de la voix des villes en Tunisie.....	432
Conclusion.....	437
Conclusion générale	439
Bibliographie	449
Liste des encadrés, tableaux et figures.....	479
Liste des sigles et abréviations.....	481
Annexes	483
Liste des entretiens.....	485
Documents.....	495
Cartes et photographies.....	505
Chronologie.....	515

Résumé

La Méditerranée refait surface sur les radars internationaux. Les bouleversements suscités dès 2010 par les soulèvements arabes et le drame des migrants ont contribué à renouveler les interrogations relatives aux transformations politiques et sociales qui affectent cette région et aux tentatives de les réguler. Les travaux de science politique qui lui sont consacrés se sont focalisés majoritairement sur l'étude de la politique (*politics*) méditerranéenne, structurée par la figure de l'Etat et des régimes autoritaires arabes, par les impasses diplomatiques concernant les principaux conflits et par les tentatives de l'Union européenne de stabiliser et démocratiser son voisinage. Nous proposons dans cette thèse de décentrer le regard en interrogeant la fabrique du politique en Méditerranée par le prisme des circulations transnationales des politiques urbaines. Nous constatons en effet, depuis une cinquantaine d'années, la prolifération de réseaux de villes, d'institutions et de programmes internationaux dédiés aux mutations urbaines de la région. Ils sont animés par des urbanistes, ingénieurs, activistes politiques, élus locaux, techniciens municipaux, experts internationaux, qui partagent une « volonté de savoir » comment bien gouverner les villes en Méditerranée, en particulier celles des rives sud et est.

En mobilisant la sociohistoire de l'action publique et les études urbaines, nous mettons en lumière les conditions d'émergence d'une Méditerranée des villes, c'est-à-dire d'un espace politique composé d'un ensemble d'acteurs, d'institutions et de savoirs qui, à différentes périodes, selon différentes modalités, se proposent nouer de manière originale une vision des villes méditerranéennes, de leur gouvernement, avec une ambition de changer le destin de la région dans son ensemble. Elle prend forme dans les phénomènes de décolonisation qui agitent les années 1960 et se contracte progressivement à partir des années 2010, alors que les ambitions de l'Union européenne de construction d'une région « euro-méditerranéenne » s'affaiblissent et que les « printemps arabes » reconfigurent les enjeux de coopération. Entre-temps se dessinent les contours d'un projet de transformation de la Méditerranée qui se propose de passer non par les Etats, mais par les villes, et se déploie autour d'ambitions de réforme du développement et de la démocratie dans les pays du sud et de l'est du bassin. En déconstruisant ces notions, cette thèse propose une contribution de science politique à la critique postcoloniale des études urbaines.

Mots clés : Circulations transnationales ; Démocratie ; Développement ; Méditerranée ; Politiques urbaines ; Postcolonial.

Abstract

The Mediterranean is back on the international radar. The upheavals caused by the Arab uprisings and the drama of migrants since 2010 have contributed to renewing questions about the political and social transformations affecting this region and attempts to regulate them. The political science researches devoted to the region have mainly focused on the study of Mediterranean politics, structured by the figure of the State and Arab authoritarian regimes, by the diplomatic “dead-ends” concerning the main conflicts and by the European Union's attempts to stabilize and democratize its neighbourhood. In this thesis, we propose to shift the focus by examining the making of the Mediterranean as a political space through the prism of the transnational circulation of urban policies. Indeed, we have seen over the last fifty years the proliferation of city networks, institutions and international programmes dedicated to urban change in the region. They are led by urban planners, engineers, political activists, local elected officials, municipal technicians and international experts who share a “will to know” how to govern cities in the Mediterranean, particularly those on the southern and eastern shores.

We mobilize the sociohistory of public policy and urban studies in order to highlight the conditions of emergence of a Mediterranean of cities, i.e. a political space made up of a set of actors, institutions and knowledge which, at different periods, according to various modalities, propose to tie together in an original way a vision of Mediterranean cities, of their government, with an ambition to change the destiny of the region as a whole. It has its roots in the decolonization movements that shake the 1960s and gradually contracts from the 2010s onwards, as the European Union's ambitions to build a 'Euro-Mediterranean' region subside and the “Arab springs” reconfigure the international stage. In the meantime, a project of transformation of the Mediterranean takes shape. It is not based on states, but on cities, and unfolds around ambitions of reforming development and democracy in the southern and eastern countries of the basin. By deconstructing these notions, this thesis offers a political science contribution to the postcolonial critique of urban studies.

Keywords : Democracy ; Development ; Mediterranean ; Policy mobilities ; Postcolonial ; Urban policies.