

Fournir et négocier les services urbains à l'échelle locale : Jeux d'échelle, diversification des acteurs et résistances locales

Providing and negotiating urban services at the local level: Interacting scales, diversification of players, and local resistances



Responsables

• **Camille Abescat**
(Scuola Superiore Sant'Anna,
Dirpolis, Sciences Po, CERI)

• **Alix Chaplain**
(Université Gustave Eiffel,
École d'urbanisme de Paris,
Sciences Po, CERI)

Intervenants

• **Raphaël Banc-Levêque**
(Université Gustave Eiffel,
Laboratoire ACP, Ifpo)

• **Nora Gueliane**
(Université Mouloud Mammeri
de Tizi Ouzou)

• **Laura Chaudiron** (Paris I
Panthéon-Sorbonne)

• **Antonia Collard-Nora**
(Sciences Po Paris, CERI, IFEA)

Résumé de l'atelier

Les mobilisations qui ont touché le Liban, l'Algérie et l'Irak en 2019 se sont beaucoup structurées autour de la question des services publics urbains et de la dénonciation des inégalités d'accès. La teneur des revendications exprimées au cours de ces mouvements contestataires montre que les citoyens ne demandent pas « moins d'État », mais « mieux l'État ». Si ces revendications ont été étudiées en tant que telles (Scala, 2020; Allal, Baamara et Dakhli, 2021), si on sait désormais mieux comment se structurent les gouvernements locaux dans les États du monde arabe (Favier, 2001; Signoles, 2004, 2006, 2009; Baamara, 2017; Abescat, 2019) et les effets des réformes de décentralisation sur la gestion des espaces urbains (Harb et Atallah, 2015; Bras et Signoles, 2017; Verdeil 2018), ce panel aspire à contribuer aux travaux sur les pratiques quotidiennes de desserte et d'accès aux services publics au niveau local (Harb, 2008, 2009; Verdeil, Féré et Scherrer, 2009; Verdeil, 2010, 2017, 2018; Debout, 2012; Farah et Verdeil, 2021; Chaplain, 2023).

Nous proposons d'étudier comment les différents acteurs qui gravitent autour de l'action publique locale (administrations déconcentrées, élus et leaders locaux, acteurs privés, organisations internationales et non gouvernementales, etc.) produisent, ou non, des services locaux (éducation, santé, électricité, eau, déchets, etc.). L'intérêt est de saisir les logiques et mécanismes de production, de distribution et de réception des services publics à l'échelle locale, non seulement afin de comprendre comment l'action publique est régulée localement, mais aussi pour observer des transformations politiques sous-jacentes peu visibles au niveau national (rôle croissant des intermédiaires non étatiques, décentralisation de facto ou à l'inverse empêchée, relation de négociation ou de compétition entre administrations et leaders locaux, etc.). Tout d'abord, il s'agit d'observer les recompositions de l'action publique locale à partir des politiques de fourniture des services locaux. Les communications interrogeront, par exemple, la mise en œuvre des réformes de décentralisation ou de privatisation, et leurs effets sur la répartition des rôles entre les différents acteurs et échelons territoriaux. Comment les élus et fonctionnaires locaux s'emparent ou, au contraire, se détournent de réformes nationales? À l'inverse, il est aussi possible d'analyser la manière dont les acteurs locaux se mobilisent pour assurer la fourniture de services en dépit de l'absence de réforme.

Ensuite, nous proposons d'étudier la diversité des acteurs impliqués dans la production des services publics à l'échelle locale, ainsi que leurs intérêts et rationalités dans la fourniture de services. Il s'agit par exemple d'étudier la façon dont les élites locales (élues ou non élues) convertissent les services urbains en une ressource pour construire leur légitimité et gagner en capital politique. Au-delà des élites, d'autres acteurs, qui gravitent autour de la sphère publique locale et contribuent à façonner le service public (organisations internationales et non gouvernementales, associations locales, etc.), peuvent aussi avoir un intérêt particulier à assurer la desserte de services urbains, afin de gagner en influence au sein de l'espace local, mais aussi pour créer de nouveaux marchés, ou encore positionner leurs technologies.

Nous posons enfin la question des bénéficiaires et de leurs accès aux services locaux (sélection, distribution, réception et appropriation). Qui a accès à ces services urbains? Sur quels critères? Quelle est la marge de manœuvre du guichetier et des petits fonctionnaires qui délivrent, ou non, l'accès aux services publics (Dubois, 1999)? Dans quelle mesure la desserte de services participe-t-elle à la production d'inégalités socio-spatiales au sein des villes? Nous porterons aussi une attention particulière à la façon dont les habitants et habitantes agissent afin de dénoncer ces inégalités d'accès. À qui s'adressent-ils? Sous quelle(s) forme(s) se mobilisent-ils?

The mobilisations that occurred in Lebanon, Algeria, and Iraq in 2019 were primarily organised around the topic of public services and the denunciation of access inequalities. The content of the demands expressed during these protest movements demonstrates that citizens are not asking for "less state," but for a "better state." While these demands have been studied (Scala, 2020; Allal, Baamara, and Dakhli, 2021), while we now know more about how local governments are structured in the states of the Arab world (Favier, 2001; Signoles, 2004, 2006, 2009; Baamara, 2017; Abescat, 2019) and the effects of decentralization reforms on the management of local spaces (Harb and Atallah, 2015; Bras and Signoles, 2017; Verdeil, 2018), this panel aspires to contribute to literature on everyday practices of serving and accessing public services at local level (Harb, 2008, 2009; Verdeil, Féré, and Scherrer, 2009; Verdeil, 2010, 2017, 2018; Debout, 2012; Farah and Verdeil, 2021; Chaplain, 2023).

We propose to examine the ways in which the various actors involved in local governance (local administrations, elected representatives and local leaders, private actors, international and non-governmental organisations, etc.) produce, or not, local services (education, health, electricity, water, waste, etc.). The aim is thus to grasp the logics and mechanisms of production, distribution, and reception of public services at the local level. This will facilitate a deeper understanding of how public action is regulated locally, as well as the observation of underlying political transformations that are not readily apparent at the national level. These include the growing role of non-state intermediaries, *de facto* or conversely prevented decentralization by local actors, as well as the relationships of negotiation or competition between administrations and local leaders.

The first objective is to examine the recomposition of local public action based on local service provision policies. The papers will examine, for example, the implementation of decentralisation or privatisation reforms and their effects on the distribution of roles between different local actors. This raises the question of how local elected representatives and civil servants engage with, or alternatively, disengage from national reforms. Furthermore, it is pertinent to examine how these "top-down" recompositions of public action impact traditional local redistribution networks, and consequently destabilise existing political hierarchies. Conversely, it is also possible to analyse how local actors mobilise to ensure the provision of services in the absence of reform.

Secondly, it must be acknowledged that there is a multitude of actors involved in local governance, each with their own interests and rationales in the provision of services. This entails, for instance, an examination of the manner in which local elites (whether elected or non-elected) transform urban services into a resource, thereby enhancing their legitimacy and amassing political capital. In addition to the elites, other actors engaged in local governance (such as international and non-governmental organisations, associations, and so forth) may also have a specific interest in providing urban services with a view to gaining influence within the local area, but also to create new markets or position their technologies.

Finally, we address the question of beneficiaries and their access to local services (selection, distribution, reception, and appropriation). Who has access to these urban services? Based on what criteria? How much leeway do counter clerks and petty civil servants have in granting or denying access to public services (Dubois, 1999)? To what extent does the provision of services contribute to the production of socio-spatial inequalities within cities? We'll also take a closer look at the ways in which residents take action to denounce these inequalities of access. Who do they address? What forms do they take?

Programme

Raphaël Banc-Levêque (Université Gustave Eiffel, Laboratoire ACP, Ifpo)

La municipalité au service de la ville : Reconstruire, désenclaver et protéger Jérusalem-Est à l'époque jordanienne (1948-1967)

The municipality serving the city: Rebuilding, opening up, and protecting East Jerusalem during the Jordanian period (1948-1967)

Nora Gueliane (Université Mouloud Mammeri de Tizi Ouzou)

Les nouveaux ksour, une initiative locale au M'Zab

The new ksour, a local initiative in M'Zab

Laura Chaudiron (Paris I Panthéon-Sorbonne)

« Des petites choses » ou « construire la coexistence » ? Rapports concurrentiels à l'action publique locale à Karantina (Beyrouth)

"Small things" or "building coexistence"? Competing approaches to local public action in Karantina (Beirut)

Antonia Collard-Nora (Sciences Po Paris, CERI, IFEA)

L'après-séismes en Turquie : Acteurs et dispositifs de substitution à l'action publique locale dans la province du Hatay

Post-earthquake actors and substitution mechanisms for local public action in the province of Hatay (Türkiye)

Raphaël Banc-Levêque

La municipalité au service de la ville : Reconstruire, désenclaver et protéger Jérusalem-Est à l'époque jordanienne (1948-1967)

Après la division de Jérusalem en 1948, la partie est de la ville se retrouve privée de la quasi-totalité des services et des infrastructures municipales, la plupart d'entre elles étant localisées à l'ouest de la ligne verte. C'est donc sans bâtiment municipal, sans eau et dans le noir que les premières initiatives sont prises dans l'urgence pour restructurer les services publics essentiels. Dans le même temps, le conseil municipal de Jérusalem-Est doit s'adapter à l'instabilité politique du royaume jordanien et à la marginalisation de la ville par Amman, puisque Jérusalem est un symbole encombrant pour le royaume hachémite. Si la ville assure à la Jordanie une légitimité religieuse, cet atout est contrebalancé par la peur omniprésente de voir s'y développer un séparatisme palestinien. L'assassinat du roi Abdallah I^{er} par un Palestinien à Jérusalem en juillet 1951 a largement alimenté cette crainte.

C'est dans le cadre de cette double contrainte que les acteurs municipaux manœuvrent pour administrer les affaires de la ville et lui revendiquer un statut particulier dans le royaume. Cette mobilisation municipale contribue même à l'obtention pour la ville du grade de « capitale alternative » en juillet 1953, et d'*amāna* (ou « seconde capitale ») en 1959, statut dont seul Amman avait jusqu'ici la prérogative. Cette résilience municipale – appréhendée comme l'habileté de l'institution et de ses membres à sortir d'une situation de vulnérabilité – permet de se questionner sur la capacité d'initiative municipale vis-à-vis des décisions prises à Amman. En nous focalisant sur certains conseillers municipaux et sur des exemples précis, tels que la restructuration de l'approvisionnement en eau et en électricité, et le développement du parc hôtelier de la ville, nous interrogerons les liens entre réappropriation urbaine, reconfiguration territoriale et enjeux de pouvoirs. Nous questionnerons, enfin, l'existence d'un certain « nationalisme silencieux », et son rôle dans une forme de résistance locale au déclasserment de Jérusalem au sein du royaume hachémite entre 1948 et 1967.

Following the division of Jerusalem in 1948, the Eastern part of the city was deprived of almost all municipal services and infrastructure, most of which was located West of the Green Line. It was therefore without a municipal building, without water and in the dark that the first emergency initiatives were taken to restructure essential public services. At the same time, the East Jerusalem municipal council had to adapt to the political instability of the Kingdom of Jordan and the marginalisation of the city by Amman, since Jerusalem was a cumbersome symbol for the Hashemite Kingdom. Although the city provides Jordan with religious legitimacy, this advantage is counterbalanced by the omnipresent fear of seeing Palestinian separatism develop in the city. The assassination of King Abdullah I by a Palestinian in Jerusalem in July 1951 largely fuelled this fear.

Municipal actors responded to this dual constraint by managing the city's affairs and claiming its special status within the Kingdom. This municipal mobilisation even helped the city to obtain the rank of "alternative capital" in July 1953, and that of *amāna* (or "second capital") in 1959, a rank hitherto enjoyed only by Amman. This municipal resilience—understood as the ability of the institution and its members to emerge from a situation of vulnerability—allows us to question the capacity for municipal initiative concerning decisions taken in Amman. By focusing on certain municipal councillors and specific examples, such as the restructuring of the water and electricity supply and the development of the city's hotels, we will examine the links between urban reappropriation, territorial reconfiguration, and power issues. We will thus question the existence of a certain "silent nationalism," and its role in a form of local resistance to the downgrading of Jerusalem within the Hashemite Kingdom between 1948 and 1967.

Nora Gueliane

Les nouveaux ksour, une initiative locale au M'Zab

Cette proposition a pour cadre géographique la vallée du M'Zab, au Sahara algérien, occupée initialement par les Mozabites. La région est connue pour ses ksour historiques, au caractère architectural et paysager exceptionnel, ainsi que par des institutions propres, promouvant une auto-organisation multiséculaire et une forte solidarité sociale, qui ont joué un rôle primordial dans la survie du groupe et dans la création de « nouveaux ksour ».

Les nouveaux ksour – des extensions nommées en analogie avec les ksour historiques, puisqu'ils s'en inspirent – sont des extensions urbaines dont la construction a été entreprise à partir des années 1990. L'idée était née au sein de la communauté elle-même, promue et soutenue par les notables. Il s'agissait de trouver une solution à la crise du logement aussi bien au plan quantitatif que qualitatif. La particularité de ces projets réside dans le rôle joué par la communauté et la solidarité sociale depuis la naissance de l'idée, le choix de la population, la conception des projets, la gestion du chantier, les montages financiers, jusqu'à la gestion du projet après son occupation.

L'idée est donc de revenir sur la façon dont une communauté (avec ses institutions traditionnelles) a pu répondre à un besoin (le logement) qui est à la base parmi les prérogatives de l'État? En mettant en place quels dispositifs, et en engageant quels compromis?

This proposal is set in the M'Zab valley, in the Algerian Sahara, originally occupied by the Mozabites. The region is known for its historic ksour with their exceptional architectural and landscape character, as well as for its own institutions, promoting age-old self-organization and strong social solidarity, which have played a key role in the survival of the group and in the creation of "new ksour."

The new ksour—extensions named in analogy with the historic ksour, since they are inspired by them—are urban extensions whose construction began in the 1990s. The idea was born within the community itself, promoted and supported by the notables. The aim was to find a solution to the housing crisis, in terms of both quantity and quality. The particularity of these projects lies in the role played by the community and social solidarity, from the birth of the idea, the choice of the population, the design of the projects, the management of the building site, the financial arrangements, right through to the management of the project once it has been occupied.

The idea, then, is to look back at how a community (with its traditional institutions) has been able to respond to a need (housing) that is basically one of the state's prerogatives? What mechanisms have been put in place, and what compromises made?

Laura Chaudiron

« Des petites choses » ou « construire la coexistence » ? Rapports concurrentiels à l'action publique locale à Karantina (Beyrouth)

Quand je l'interroge en juin 2022 sur ses activités quotidiennes dans le quartier, J., ancien *mokhtar* (maire de quartier), répond : « Des petites choses. » Dans son bureau de Karantina, quartier populaire situé en périphérie de Beyrouth, ce petit notable s'occupe des dossiers administratifs, des litiges entre habitants ou des problèmes de canalisation. Il souhaite d'ailleurs se présenter aux prochaines élections, car « je suis le plus fort, ici ». À quelques pas de là, une ONG lance un appel à se réunir dans un jardin public fraîchement réhabilité après l'explosion du port en 2020. Faisant suite à une enquête par questionnaires, cet atelier participatif vise à engager les voisins dans un processus d'« amélioration » urbaine. La responsable est formelle : le projet ne peut être réalisé sans leur concertation.

Dans cette présentation basée sur un terrain ethnographique de douze mois à Karantina entre janvier 2022 et juin 2023, il s'agira d'analyser la division du travail entre différents acteurs qui prennent en charge plusieurs facettes de l'action publique locale (ou à destination d'un public localisé), dans un contexte où les pouvoirs publics sont unanimement dénoncés comme absents. Si le notable ancre sa position politique dans des réseaux d'interconnaissance à travers la redistribution de services personnalisés, les employés humanitaires entendent faire advenir la figure d'un citoyen éclairé et responsable.

Les motivations sous-tendues par ces différents services de quartier, ainsi que leur échelle d'intervention, font émerger des représentations divergentes de l'action publique et des rapports concurrentiels à l'État. La désignation du public pris en compte par ces acteurs pose aussi la question des frontières tracées au sein du quartier et des critères implicites d'exclusion. Enfin, il s'agira de voir comment les habitants s'emparent de ces différentes offres selon leurs besoins quotidiens, leur trajectoire sociale et leur propre conception de la chose publique.

When I questioned J., a former *Mokhtar* (neighborhood mayor), in June 2022, about his daily activities in the Karantina neighborhood, he replied, "small things." From his office in Karantina, a working-class neighborhood in Beirut, this local notable deals with administrative files, mediates disputes between residents, or addresses plumbing problems. He even expressed his intent to run in the next elections, claiming, "I am the strongest here." Not far from his office, an NGO was organizing a gathering in a recently rehabilitated public garden, restored after the 2020 port blast. Based on a questionnaire survey, this participatory workshop aimed to engage local residents in an urban "improvement" process. The goal is clear: it is essential to gather their input. This presentation, based on twelve months of ethnographic fieldwork, conducted in Karantina between January 2022 and June 2023, seeks to analyze the division of labor among various actors involved in different facets of local public action (or action targeting a localized public). This occurs in a context where state authorities are unanimously denounced as absent. While the local notable grounds his political influence in informal networks of reciprocity through the redistribution of personalized services, humanitarian workers strive to promote the image of an enlightened and responsible citizen.

The motivations behind these different neighborhood services, along with their varying scales of intervention, highlight contrasting views of public action and reveal competition in their relationships with the state. Furthermore, how these actors define the "public" they aim to serve raises important questions about the boundaries they create within the neighborhood and the unspoken criteria of exclusion involved. Finally, this study explores how residents navigate and appropriate these different provisions based on their daily needs, social trajectories, and personal understandings of public affairs.

Antonia Collard-Nora

L'après-séismes en Turquie : Acteurs et dispositifs de substitution à l'action publique locale dans la province du Hatay

Toute crise humanitaire génère une forte pression sur les services publics d'un État, que celui-ci soit réputé « fort », « fragile » ou « raté ». L'ampleur des séismes qui ont touché le sud de la Turquie et le nord de la Syrie en février 2023 a fortement perturbé les capacités de réponse de l'État turc et la fourniture de services par les autorités politico-administratives locales et centrales. La crise n'a donc pas seulement mis au jour l'importance des initiatives informelles et des organisations de la société civile, nationales et internationales, dans la réponse d'urgence ; elle a aussi révélé les carences des acteurs de l'administration locale et déconcentrée et mis à l'épreuve les capacités de coordination des acteurs publics centraux. De la critique des populations locales déplorant l'absence d'État au rôle compensatoire joué par les grandes municipalités du pays (Istanbul, Ankara...), par les acteurs internationaux ou par les renforts envoyés par l'État central, l'analyse de l'action publique locale de l'État turc en contexte de crise invite ainsi à s'interroger sur le paradigme de l'État fort auquel est traditionnellement associé l'État turc (Aymes, Gourisse et Massicard, 2013). Il s'agit donc de revenir sur les dispositifs de substitution à l'administration locale qui ont été déployés par les acteurs internationaux, nationaux et infra-nationaux dans la province du Hatay, l'une des quatre provinces du sud de la Turquie les plus affectées par les tremblements de terre. Seront également évoquées les problématiques d'accès aux services générées par ces dispositifs de substitution, notamment le traitement différencié accordé aux nombreux réfugiés syriens habitant cette province frontalière de la Syrie.

Any humanitarian crisis exerts great pressure on the public services of a state, be the latter considered a "strong," "fragile," or "failed" state. The scale of the earthquakes that hit Southern Türkiye and Northern Syria in February 2023 severely tested the Turkish state's coordination capabilities and disrupted the local authorities' ability to provide critical services for their constituents. While some have criticized the state's shortcomings, the crisis has also highlighted the importance of informal initiatives, companies, national, and international civil society organisations, and country's major municipalities in the overall emergency and recovery response.

Analyzing the local public action of the Turkish state in the context of crisis thus invites to question the paradigm of the "strong state" with which Türkiye is traditionally associated (Aymes *et al.*, 2013). In this sense, this contribution aims at examining the compensatory measures taken by international, national, and sub-national actors in order to substitute for local administration in the province of Hatay, one of the four provinces in Southern Turkey that was the most affected by the earthquakes. It shall also address the issues triggered by these substitution mechanisms in terms of access to services and equity, including the treatment granted to the many Syrian refugees living in this province bordering Syria.