

**PROGRAMME DE  
RECHERCHE  
URBAINE POUR LE  
DÉVELOPPEMENT**

Action concertée incitative du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, conduite par le Gemdev et l'Isted

**Synthèse des résultats**

Juin 2004

**Gestion Urbaine :  
construction institutionnelle,  
processus et mode  
de régulation  
Recherche sur le territoire de  
la bande de Gaza**

**Palestine**

Responsables scientifiques  
**Marlène Ghorayeb**,  
Laboratoires théories des mutations  
urbaines (LTMU),  
Institut français d'urbanisme (IFU)  
**Jean-Pierre Troche**,  
Ville et Habitat, France

Equipe de recherche  
**Mahmoud Al Saad**  
**Kahn Younis**

# SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Notre recherche intitulée « *Gestion des services urbains en Palestine, construction institutionnelle, processus et mode de régulation* » a consisté à explorer les enjeux et les stratégies des acteurs en présence, qui se cristallisent autour de la gestion des services urbains, de leurs modes de régulation entre autorités à finalité nationale et autorités locales. Il s'agit d'analyser les modes d'exercice de la gestion urbaine, les conflits ou compromis qui en découlent ainsi que le rôle actuel et projeté des autorités locales dans leurs rapports à l'Autorité Nationale.

Les modes de gestion des services urbains en Palestine, le positionnement des acteurs -Autorités Israéliennes, collectivités territoriales palestiniennes, compagnie de distribution, Autorité Nationale Palestinienne, pays donateurs, ONG - renvoient à la fois à l'immédiateté et à la violence du conflit présent, mais aussi à des positions et des postures conditionnées par une prospective de sortie de crise plus ou moins incertaine. C'est dans ce contexte qu'intervient le débat concernant par exemple la (re)définition du rôle respectif des collectivités territoriales vis-à-vis des organes à caractère étatique mis en place par l'Autorité Nationale Palestinienne à l'issue des accords d'Oslo.

Pour rendre compte de cette double dimension (le conflit actuel/la construction d'un avenir projeté mais incertain) la note de synthèse après avoir présenté les principaux éléments de contexte (§1 : la bande de Gaza et ses principales villes, un territoire fermé et fragmenté), décrit et analyse l'instrumentalisation des services urbains par les acteurs du conflit (§2 : Rapports de domination à travers l'instrumentalisation des services urbains dans le conflit), pour mettre en lumière les enjeux et les questions posées par la mise en place d'outils de gestion urbaine s'inscrivant dans la dynamique d'une construction institutionnelle d'un « Etat en devenir » (§3 : Les enjeux de la gestion et du contrôle des services urbains et la construction institutionnelle, §4 : Entre un modèle « tout-Etat » et un modèle « tout décentralisé », l'émergence d'une troisième voie ? §5 Un mode de régulation des services urbains propres à garantir l'adhésion et la cohésion sociale ?)

## LA BANDE DE GAZA ET SES PRINCIPALES VILLES, UN TERRITOIRE FERMÉ ET FRAGMENTÉ

Les accords d'Oslo, signés en 1993 avaient prévu une période de cinq ans pour mettre en place les institutions de l'autonomie palestinienne et fixer les modalités d'un accord définitif pour la paix. En 2002, nous étions encore dans la période post Oslo. Le débat portait sur les formes finales que prendrait l'Etat palestinien en construction et plus largement sur la fin du conflit.

## Les Zones A, B, C

Les territoires autonomes palestiniens sont caractérisés par leur exiguïté et leur discontinuité. Ils ont été découpés en trois zones principales : la zone A, où l'Autorité Palestinienne (AP) exerce pleine souveraineté, comprend, outre 60% de la bande de Gaza, les sept villes de Ramallah, Bethléem, Naplouse, Jéricho, Jénine, Tulkarem et, partiellement, Hébron, l'ensemble représentant quelque 3% de la Cisjordanie; la zone B, où l'AP est uniquement responsable de l'administration, tandis que l'Etat Israël s'est réservé le domaine de la sécurité, comprend les zones rurales de Cisjordanie, soit environ 27% de cette région. Autrement dit, sur tout le reste, soit environ 70% de la Cisjordanie et 40% de Gaza, l'AP n'est pas censée exercer la moindre part de souveraineté : il s'agit de la zone C regroupant les terres non peuplées, les zones où sont installés des camps militaires, des carrières et des zones de colonisation israélienne. Ce découpage fait que les villes autonomes ne sont jamais reliées directement entre elles et que la bande de Gaza et la Cisjordanie sont quasiment coupées l'une de l'autre.

La « zone A » sous « souveraineté » palestinienne représente actuellement 60% du territoire de la bande de Gaza.

L'invasion des territoires palestiniens autonomes par Israël au printemps 2002, la destruction des infrastructures et des équipements représentatifs du futur Etat palestinien sont venus à bout du processus engagé par les accords d'Oslo, du moins dans la réalité des faits. Plus récemment, la construction du mur par l'Etat d'Israël sur les frontières des territoires palestiniens occupés en 1967, dont une partie est déjà réalisée sur les frontières de la bande à Gaza, accentue la particularité de notre recherche.

Notre terrain de recherche a porté sur la bande de Gaza (en zone A). Le territoire de la bande de Gaza se présente comme un territoire clos, les accès et les déplacements internes sont totalement contrôlés et réglementés par les autorités israéliennes.

1,1 million d'habitants, 600 000 moins de 20 ans, vivent sur 362 km<sup>2</sup> dont 115 km<sup>2</sup> sous contrôle israélien qui constitue la partie la plus faiblement peuplée (maximum 100 000 personnes).

On peut considérer que 1 million de personnes s'entassent sur 247 km<sup>2</sup>, soit une densité de 4 000 au km<sup>2</sup> (une des plus importantes du monde).

65% des habitants ont le statut de réfugié soit 652 000 habitants dont 382 000 vivent dans les camps.

Dans la bande de Gaza, vingt-trois collectivités aux statuts divers sont identifiées : huit camps de réfugiés (sous administration directe de l'UNWRA sans aucune forme de représentation locale), quatre villes (conseil municipal avec



et d'un réel pouvoir d'action. Pendant toute la période d'occupation israélienne depuis 1967 jusqu'aux accords d'Oslo 1993, elles étaient subordonnées au pouvoir militaire israélien. Elles ont joué de facto un rôle politique substitutif d'une représentation nationale, tout en assurant tant bien que mal la gestion des services urbains. Les autorités israéliennes se sont déchargées de la gestion directe des services, menant une politique de laisser pour compte. La propriété et la gestion des réseaux existants revenaient aux municipalités.

Cependant, en l'absence d'une autonomie décisionnelle et de revenus municipaux significatifs, cette gestion était vide de contenu, et a provoqué une dégradation continue des réseaux existants et a enfreint les capacités des municipalités à fournir des services. La création de l'Autorité Nationale et la mise en place de ministères d'un « Etat en devenir » en 1993, redéfinissent le rôle des collectivités locales. Hormis la municipalité de Gaza et celle de Naplouse en Cisjordanie, l'ensemble des municipalités en Palestine est sous la tutelle du ministère du Gouvernement local. En l'absence d'élections municipales décidées et reportées à deux reprises – en 1996 et en 1999 – à cause de l'instabilité de la situation politique, les maires et les conseillers municipaux sont nommés par l'Autorité Nationale pour une période considérée temporaire.

Le débat sur les rôles et les responsabilités collectives dans la gestion des services urbains est porté par l'ensemble des acteurs palestiniens (institutionnels, ONG, etc...) et internationaux (Pays donateurs, Banque Mondiale, etc...). Actuellement, le pouvoir central palestinien et le pouvoir local se disputent un espace politique. Le pouvoir central cherche à établir et à consolider ses institutions et à développer ses capacités, les collectivités locales sont dans l'expectative à la fois de la mise en place de l'Etat et de plus d'autonomie pour leurs prérogatives, alors que les Israéliens exercent l'essentiel du pouvoir économique et militaire. Les pays donateurs qui contrôlent la majeure partie des investissements et définissent les priorités sont aussi des acteurs déterminants et constituent une autre forme de pouvoir. Le débat sur la décentralisation s'exprime souvent dans des termes et schémas qui mettent en opposition le renforcement du rôle de l'Etat et la nécessaire gestion décentralisée des collectivités locales. Cette dualité est souvent véhiculée par les acteurs internationaux dans les exigences explicites ou implicites au soutien apporté. Cependant, l'analyse fine du positionnement des deux collectivités dans la bande de Gaza, fait émerger un schéma plus complexe.

La ville de Gaza jouit d'une relative autonomie vis-à-vis de l'autorité centrale. Elle possède une administration municipale forte et constituée de longue date et un service technique compétent. Cette autonomie ne s'exprime pas en contradiction avec la constitution d'un Etat fort, sa proximité avec les structures de l'Etat en constitution lui donne des garanties suffisantes et de fait renforce sa position. La municipalité de Gaza reçoit la plus grande part du budget alloué par les Autorités Nationales. La taille de la ville et son histoire constituent des facteurs explicatifs. Le poids social et politique de son pouvoir local et son imbrication forte avec les structures de l'Autorité Nationale contribuent à ce positionnement très particulier. Par contre, la ville de Khan-Younis ne bénéficie pas de la même position que la ville de Gaza. Les difficultés auxquelles elle doit faire face

la conduisent à souhaiter une plus grande présence de structures centralisées de l'Etat pour assurer une régulation concernant les services urbains. Cette position l'amène, néanmoins, à souhaiter un espace d'autonomie sur des prérogatives qui lui seraient propres sans interférence avec celles du pouvoir central.

L'analyse de la situation palestinienne et des deux villes de Gaza et de Khan-Younis permet d'aborder le rôle des collectivités locales dans la gestion des services urbains, dans des termes qui dépassent les postures habituellement véhiculées concernant la décentralisation de ces services. Ce contexte nécessite une réflexion plus nuancée susceptible d'ouvrir la voie à de nouvelles perspectives en termes de coopération et d'appui aux acteurs palestiniens.

#### ENTRE UN MODÈLE « TOUT-ETAT » ET UN MODÈLE « TOUT DÉCENTRALISÉ », L'ÉMERGENCE D'UNE TROISIÈME VOIE ?

La question du renforcement d'un Etat national en devenir n'est pas a priori antinomique à une consolidation et à une prise des responsabilités significatives des collectivités locales. Le dépassement du débat sur la décentralisation opposant un modèle tout Etat à un modèle très fortement décentralisé des services, (souvent argumenté au nom d'une efficacité et du recours au secteur privé), est possible au travers de l'analyse de la chaîne des responsabilités dans la production et la gestion des services urbains.

L'analyse et les enquêtes de terrain ont montré qu'une relative absence de différenciation des échelles locales ou nationales concernant les mécanismes de régulation, crée une confusion dans la gestion actuelle des services et le montage des projets portés par les différents acteurs. Malgré le cadre juridique défini, il existe une interférence des champs d'action et des responsabilités qui affaiblit à la fois la crédibilité de la construction institutionnelle et l'efficacité sociétale de la gestion des services.

Deux projets sont en cours de finalisation. Il s'agit d'une part, de la constitution d'une société de production d'électricité dans laquelle l'Etat serait actionnaire (les actionnaires publiques possèdent 33% des parts) avec l'appui de la Suède. D'autre part, la constitution d'une société de distribution d'électricité en cours pourrait comporter comme actionnaires les collectivités locales.

La réorganisation qui se dessine actuellement par le jeu des acteurs et de l'aide internationale est fondée sur un modèle qui fait référence au fonctionnement du secteur privé. La question du contrôle et de la régulation est appréhendée principalement par le seul biais de la composition du capital des sociétés en cours de développement. Dans sa formulation actuelle et par rapport aux enjeux identifiés, il apparaît que certaines questions essentielles restent ouvertes. Il s'agit en particulier de la relation qui pourrait être établie entre le fonctionnement de ces sociétés et la construction institutionnelle et politique des niveaux de régulation à répartir entre l'Etat national et les collectivités locales.

Un premier niveau de régulation renvoie à des questions qui ne peuvent être traitées que dans le cadre de la consolidation et de la légitimation d'un Etat. Il s'agit en particulier du contrôle des ressources qui occupe une place centrale dans le dénouement du conflit actuel. Il en est de même pour la garantie d'une autonomie d'approvisionnement

ou de production. Dans le cas de l'eau, la négociation sur un partage équitable et économiquement viable des ressources entre l'Etat de la Palestine, l'Etat d'Israël et les Etats voisins ne pourrait être envisagée qu'au niveau du pouvoir central. Dans le cas de l'électricité aussi, la maîtrise des moyens d'achat et de production ne peut être traitée qu'à ce même niveau.

Un deuxième niveau de régulation émerge qui permet à la fois d'assurer le droit d'accès à tous aux services et une adhésion sociale à leur mode de gestion, condition nécessaire à leur viabilité économique. Cette régulation s'inscrit dans la complexité des territoires à gérer, en coordination avec le développement urbain et la gestion des autres services. Le renforcement institutionnel des collectivités locales et des mécanismes de contrôle faisant appel à la participation de la population est la garantie pour l'efficacité de cette régulation et la viabilité économique du service.

### UN MODE DE RÉGULATION DES SERVICES URBAINS PROPRES À GARANTIR L'ADHÉSION ET LA COHÉSION SOCIALE ?

La régulation des services publics est un enjeu majeur en termes d'adhésion sociale à la construction institutionnelle. La capacité des institutions locales et nationales à fournir directement ou indirectement des services à la population à la hauteur des besoins et des aspirations est un enjeu fondamental. L'accès aux services urbains constitue un facteur primordial de consolidation de la cohésion sociale. Dans ce contexte, la question du contrôle et de la régulation du service dans un schéma clair des responsabilités et des compétences peut permettre de renforcer à la fois la construction institutionnelle des collectivités locales et des autorités nationales. La question de la régulation peut être aussi abordée au travers de la définition des finalités en termes d'intérêt général et du contenu des cahiers des charges délimitant les obligations des différents opérateurs. Cette approche pose la question de savoir à quelle échelle territoriale et à quel niveau institutionnel se situent les responsabilités de définitions et de contrôle. En d'autres

termes, quel que soit le modèle économique adopté et sans nier l'importance de ce débat, il est clair que la question centrale reste celle des mécanismes de régulation et du contrôle démocratique.

### PISTES DE RÉFLEXIONS PROPOSÉES EN PROLONGEMENT DE LA RECHERCHE ET EN ACCOMPAGNEMENT D' ACTIONS DE COOPÉRATION.

Au terme de notre recherche apparaissent un certain nombre de pistes de réflexion et d'actions. En premier lieu, il s'agit d'approfondir par de nouveaux questionnements l'analyse des systèmes de régulation et de contrôle des services urbains. En précisant le contenu et les enjeux de l'approche différenciée proposée, il devient possible de mieux cerner les dynamiques institutionnelles, les dimensions techniques et juridiques concernant la répartition des rôles et des responsabilités de développement et de gestion aux différentes échelles nationales et locales.

Il nous semble aussi que certaines pistes de travail peuvent être potentiellement exploitées au niveau de la recherche-action dans la perspective d'accompagnement d'actions de coopération permettant de répondre conjointement aux besoins immédiats des populations en termes de services urbains et aux perspectives de consolidation des solutions organisationnelles et institutionnelles. Il nous semble possible de mener conjointement avec les acteurs palestiniens un travail de réflexion, d'action, de formation et de développement d'outils de gestion concernant le contrôle et la régulation des services urbains tant sur le plan du cadre juridique économique et technique que sur les différents aspects de gouvernance notamment par l'implication des habitants.

En effet, l'association à la gestion des services de structures représentant à l'échelle locale la population civile paraît être sous estimée par un grand nombre d'acteurs. Une telle association permettrait de dépasser en partie certaines des difficultés repérées et mieux positionner les enjeux de la gestion des services urbains en termes d'adhésion de la population à la construction institutionnelle. ■

## SUMMARY

Our research on « management, regulatory system of urban services and utilities in Palestine in relation to institutional empowerment », focuses on actors strategies and the specific goals and stakes of utility and urban services in the context of the Palestinian Israeli conflict.

Two main issues have been addressed : how urban services and utility management are instrumentalised in the conflict as a mean of territorial and social control, and also how the strategies of actors refers to the current and projected role of local authorities in relation to a national state. In other terms how the debate referring to decentralisation of urban services and of utility management can be discussed and reformulated in the context of the Palestinian claim for a national state which means reinforcing National Authorities. Our work was based on a detailed approach of two utilities with a high level of strategic and social stake: water and electricity. The field work and survey as taken place in the main cities of the Gaza strip : the town of Gaza (400 000 residents) and Khan-Younis (180 000 residents).

Our research as established how, in the context of the Palestinian Israeli conflict, utility management has been used by the actors of the conflict as a mean for establishing control on resources (like water) territorial identification (in developing the grid and infrastructure) and social and economic domination. This question has also been highlighted in the past months by the important destructions of infrastructure and wells resulting of israelian army incursions. Palestinian municipalities have historically played an important role in organising local urban services. The Oslo agreement as given a legal framework for national and local empowerment, this legal framework is destabilised by the recent events. The debate on the potential role and responsibilities of

municipalities and of the state is very much discussed by the different actors (Palestinian municipalities, Palestinian Ministries, international donators, NGO). Donators who are active in implementing projects in the field of urban services and utility management have a tendency to subordinate the financing of projects with the acceptance by the Palestinian actors of a very decentralised pattern for utilities and urban services. On the other hand Palestinian Ministries have tried by the past to transfer to national structures some of the responsibilities and tasks historically assumed by local authorities as to reinforce the construction of the potential Palestinian state.

The conclusions of our research tend to show that there is a possible reformulation of the apparent contradiction between a decentralised framework and the necessity of reinforcing institutional construction on the state level. It is possible to discuss a more complex model for organising the control and the regulatory system for urban services and utility management. The regulatory system must differentiate different territorial levels. In such a pattern for example, the state level seems to be the only feasible level for controlling access to fundamental resources as water but municipal authorities are also the only feasible proposition for organising a system which can be socially accepted and democratically controlled by the Palestinian civil society.

The proposition for a differentiated approach of the regulatory system of urban services opens new angles for future research work and for accompanying international support to urban services in Palestine with capacity building, training and managerial tools in the field of utility and urban services management.