

Vers un aménagement participatif à Sanaa ? L'implication des citoyens dans les projets de sauvegarde et de réaménagement de la vieille ville¹

Roman STADNICKI

Doctorant en géographie, CITERES Équipe EMAM²

ATER, Université de Pau et des Pays de l'Adour

Si l'idée même d'aménagement du territoire en tant qu'opération concertée est encore embryonnaire au Yémen, il n'en demeure pas moins intéressant d'observer, à travers quelques projets de sauvegarde et de réaménagement de la vieille ville de Sanaa au Yémen, les tentatives de mise en œuvre de dispositifs « forts » de participation³. Une telle analyse des formes d'implication et de participation des habitants en vieille ville historique et sauvegardée se base sur une série de constats d'ordre général. D'une part, l'implication est socialement sélective et concerne essentiellement les populations à fort capital culturel, ou du moins celles qui démontrent un intérêt pour les héritages culturels et patrimoniaux. D'autre part, cette implication dénote une prise de conscience de la valeur des biens communs et une sensibilité à l'aménagement des espaces non privés, fait notable dans une société urbaine où l'espace domestique règne en maître et où l'individuation va bon train. Enfin – et c'est ce que nous nous attacherons à démontrer – même si un projet semble *a priori* unificateur⁴, la mise en place de dispositifs participatifs peut susciter des opinions contrastées, des intérêts divergents voire des rapports conflictuels.

En 1986, la vieille ville de Sanaa est classée au Patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco, qui alerte alors l'opinion internationale sur les dangers que court la cité : celle-ci doit être rapidement revitalisée, dans le cadre d'une politique globale de sauvetage. Durant les années 1990, les réalisations physiques se multiplient : développement des réseaux urbains, pavage des rues, rénovation des jardins, reconstruction des remparts, réouverture de certaines écoles... Cependant, ces actions, privées d'une dimension urbanistique globale et n'étant pas ordonnées à une vision systémique des problèmes, demeurent par trop ponctuelles et sectorielles ; un trait déjà relevé dans les médinas maghrébines (Signoles, 1994). Les campagnes menées par le GOPHCY (General Organization for the Preservation of Heritage Cities in Yemen) – désigné par

¹ Pour leur aide précieuse et leurs conseils éclairés, l'auteur tient à remercier Ludmila du Bouchet, Gaëlle Henry, Helen Lackner et Olivier Legros.

² Équipe Monde arabe et Méditerranée, Unité Mixte de Recherche « Cités, territoires et sociétés ».

³ Notons, avant de poursuivre, que l'implication de citoyens et les actions collectives engagées dans un contexte de sauvegarde, c'est-à-dire autour de projets à teneur patrimoniale et culturelle, diffèrent de ce que l'on peut observer dans les espaces urbains moins « historiques », voire dans les quartiers spontanés et périphériques en déficit d'équipement. La vieille ville de Sanaa est par exemple aujourd'hui plus ou moins et de manière homogène dotée de réseaux d'électricité et, dans une moindre mesure, d'adduction d'eau, ainsi que d'un ramassage des ordures relativement efficaces. Par conséquent, l'implication des citoyens n'est ici pas tant portée par des logiques de viabilisation générale que par un souci affirmé de protection et d'embellissement du site.

⁴ Nous ne sommes pas parvenu à rencontrer un seul habitant qui s'opposait aux projets de sauvegarde et de protection du patrimoine mis en œuvre par l'Unesco et les institutions locales. En revanche, les effets que ces derniers peuvent engendrer sont loin de faire l'unanimité...

le ministère du Plan comme l'expert des questions relatives à l'aménagement et à la conservation de la vieille ville⁵ – ne permettent pas de répondre à des problèmes majeurs tels le départ de la plupart des anciennes familles de la vieille ville, l'intensification des activités soukiales, le développement constant de la motorisation ou encore l'intégration des migrants d'origine rurale. L'ensemble de ces phénomènes s'inscrit dans un contexte général de croissance effrénée de l'urbanisation et de forte pression démographique⁶ relativement mal appréhendé par les autorités municipales comme nationales. Conscientes de ces bouleversements et très critiques à leur égard, les populations résidentes du vieux Sanaa font preuve d'une aptitude notable de mobilisation, et déploient à cette occasion des registres discursifs, et, parfois, des capacités de négociation, riches.

Cependant, il convient de noter que le passage d'une simple capacité d'énonciation à la constitution en groupe d'influence capable d'intervenir sur les décisions d'aménagement et sur les conceptions de projets est un processus difficile. À Sanaa, la participation des habitants est encore en pleine gestation : le pouvoir des autorités locales n'a que très récemment été renforcé, avec la nouvelle Constitution de 1994 et la loi de décentralisation de l'an 2000 (Toye, 2002), tandis que certains problèmes d'ordre juridique ainsi que des difficultés à collaborer persistent entre institutions gouvernementales et institutions coutumières, retardant le processus d'émergence d'instances « démocratiques ». Dans ce contexte socio-spatial instable, les implications des citoyens sont-elles véritablement susceptibles d'influer sur le gouvernement urbain, sachant que ni les motivations ni l'organisation actuelle des procédures participatives ne permettent encore une unité d'action et la formulation de solutions applicables à court terme ?

Ce qui motive

Avant d'analyser les procédures et instances de participation dans la vieille ville de Sanaa, il apparaît nécessaire d'examiner les motivations des habitants⁷, très différentes d'une catégorie de population à l'autre⁸. La première affiche, du haut de la hiérarchie sociale, de grandes ambitions de sauvegarde du patrimoine, tandis que la seconde, dominée par les classes moyennes (commerçants et artisans), fait preuve d'une volonté pour le moins ambivalente de modernisation générale et de conservation d'une « identité urbaine » largement idéalisée.

De très fortes ambitions de patrimonialisation

Réunis autour des élites intellectuelles de la vieille ville et de certaines grandes familles de propriétaires, une part importante de citoyens aspire à la patrimonialisation de la ville, en accord

⁵ L'institution voit le jour après la réunification des deux Yémen en 1990. Le GOPHCY, qui étend son domaine d'intervention à l'ensemble des villes historiques du Yémen en 1992, s'engage dès le départ dans la construction d'infrastructures et dans la restauration de bâtiments.

⁶ D'après les sources officielles, la population de Sanaa serait passée de 70 000 habitants en 1970 à 1 500 000 en 2000 (Sources : *Statistical Year Book*, Ministry of Planning, Republic of Yemen, 2001). Aujourd'hui Sanaa compterait, dans ses nouvelles limites administratives définies en 2001, 2 000 000 habitants (*Statistical Year Book*, 2005). Ces données sont très vraisemblablement sous-estimées.

⁷ Nous n'aborderons pas ici les différents types de recours individuel que peuvent entreprendre les citoyens (plaintes adressées aux autorités, interpellation d'un représentant de l'ordre...). Nous nous efforcerons d'élucider les démarches collectives et d'appréhender leurs dynamiques actuelles.

⁸ Les enquêtes ont été menées auprès des deux catégories sociales qui dominent le débat public, élites et classes moyennes, prises au sens large. Les catégories sociales les plus défavorisées sont écartées des prises de décision quelles qu'elles soient. Les acteurs du secteur « sous-capitalisé » (vente ambulante) et les néo-citoyens ne sont par exemple pratiquement jamais entendus par leurs autorités. Les marges de manœuvre restant à ces populations – manifestations, émeutes, grèves, etc. – ne sont pas évoquées dans cet article.

total avec la plupart des projets de sauvegarde et de réaménagement initiés par l'Unesco. Leur engagement se fonde sur une condamnation virulente des interférences paysagères, accusées de défigurer la vieille ville et de bouleverser son fonctionnement et son « aspect traditionnel » (Stadnicki, 2008).

Dans la vieille ville de Sanaa, les premières apparitions de composantes étrangères aux constructions traditionnelles datent des années 1960. À cette période, l'absence de réglementation en matière d'urbanisme a facilité la construction « à l'égyptienne » de maisons en béton qui ont remplacé les remparts sur certains tronçons sud de la ville. Certaines maisons de la vieille ville ont été rehaussées d'un ou de deux étages – spécialité des bâtisseurs des années 1970-80 – construits en briques rouges, ajoutant ainsi à la vieille ville un trait populaire et industriel inédit. Certains *bustân*⁹ ont enfin été le théâtre d'une urbanisation spontanée composée de baraquements insalubres. Les défenseurs d'une certaine tradition architecturale et citadine, très présents et très influents dans les quelques instances participatives de la vieille ville – aussi bien municipales que coutumières – que nous décrivons plus bas, s'opposent farouchement à ces nouvelles pratiques. Un *qadi*¹⁰ des quartiers nord de la vieille ville fait un constat sévère : « Depuis quelques décennies, la vieille ville se transforme à tout va alors qu'elle a su rester intacte pendant plusieurs siècles. Les gens ont peu d'intérêt pour le patrimoine et l'État ne fait pas grand chose pour le protéger »¹¹. Un avocat résident à Bâb al-Sabâh (entrée Ouest de la vieille ville) affirme se rendre le plus souvent possible aux réunions organisées par les chefs de quartier pour convaincre ses concitoyens de l'intérêt de « restaurer les maisons avec des matériaux anciens, paver les rues, refaire les portes des maisons selon les techniques traditionnelles, reconstruire les puits et restaurer les jardins »¹². Doit-on voir dans le discours de ces personnalités locales, puis, dans leur engagement, une réelle prise de conscience des enjeux patrimoniaux ou bien une forme de « manipulation » des acteurs de la sauvegarde et de la préservation de la vieille ville, qui dominent la scène des politiques urbaines et culturelles depuis plus de vingt ans ? Les élites urbaines (intellectuels, autorités religieuses...) s'engagent ainsi en faveur de la plupart des projets actuels¹³ – bien qu'ils les considèrent davantage comme un mouvement d'esthétisation de Sanaa que comme une action urbanistique au sens fonctionnel du terme – et mènent la plupart des débats publics.

Mentionnons encore une autre catégorie d'acteurs motivée par les aspects architecturaux et patrimoniaux, ceux que J. Feiner appelle les « bénéficiaires privés du patrimoine bâti » (Feiner, 1997), et qui possèdent ou rachètent d'anciens palais puis les transforment en hôtels, par exemple¹⁴. Ces propriétaires, devenus acteurs du secteur touristique yéménite, se montrent relativement impliqués dans les projets d'aménagement, sur lesquels ils exercent, en tant que personnages importants de l'économie locale, une influence certaine. Ils font ainsi montre d'une assimilation des nouvelles orientations économiques – partant, de leurs retombées lucratives – qui président aux politiques de sauvegarde et de patrimonialisation.

⁹ Jardins urbains.

¹⁰ Autorité religieuse.

¹¹ Source : entretiens personnels, 2006.

¹² Source : *idem*.

¹³ Restauration des remparts, reconstruction des portes de la ville, destruction des bâtiments des années 1960, suppression des ajouts architecturaux « non traditionnels », restauration des jardins, réhabilitation de la place de la citadelle (sud-est de la vieille ville)...

¹⁴ Nombreux exemples en vieille ville : *Golden Dâr, Taj Talha, Old Sana'a Palace Hotel*...

Une volonté ambivalente de modernisation et de conservation de l'identité urbaine

La seconde catégorie de citoyens, survenue plus récemment dans le débat public, voit dans la plupart des projets en cours un prétexte possible à d'autres mesures politiques. Pour certains, les projets de sauvegarde sont le seul moyen efficace d'éradiquer le commerce informel ou d'empêcher les appropriations massives de la ville par les migrants, et donc de « rendre Sanaa aux Sanaanis »¹⁵. Une part importante de cette population, issue soit des secteurs commerçants et artisans traditionnels, soit d'une petite bourgeoisie encore présente *intra muros*, affiche donc un désir d'éviction de la néo-citadinité. « Cela fait cinq ans que nous nous plaignons de l'invasion des ruraux. Ils s'installent dans nos maisons, nous volent nos emplois et salissent nos rues », proteste un bijoutier du souk principal de la vieille ville (Sûq al-Milh)¹⁶. Cette motivation « indirecte » amène les plus concernés à se rendre dans les instances participatives, majoritairement auprès des chefs de quartier, dans l'espoir de limiter les risques de fragilisation voire de disparition de l'identité urbaine. Certains agents de la Municipalité partagent d'ailleurs pleinement ces préoccupations et ont recours aux arguments de la protection du patrimoine pour justifier nombre de réformes coercitives¹⁷. Une autre partie de la population présente dans les débats a, quant à elle, pour cheval de bataille la mutation des activités commerciales et plus particulièrement l'introduction des pratiques et produits « mondialisés » ou encore l'intensification de la motorisation qu'ils engendrent (Stadnicki, 2006). Une vieille famille d'artisans, forgerons de père en fils, dit se rendre régulièrement aux réunions de quartier, prétextant toujours la préservation de l'identité sanaanie, érigée ici, en idéal¹⁸.

Aussi contradictoire que cela puisse paraître à première vue, ces mêmes habitants aspirent également à une modernisation de leurs conditions de vie et d'habitat. Par exemple, un militaire de carrière s'est longtemps élevé contre le retrait de son antenne parabolique, aux dimensions visiblement exagérées. De même, un groupe de voisins d'un même *hâra*¹⁹ s'est un jour rendu à une réunion organisée par un chef de quartier dans l'espoir de collecter des fonds pour la construction d'un réseau d'évacuation des eaux usées dans son quartier. Ainsi, la majorité des habitants et commerçants de la vieille ville qui ont assisté à des réunions de quartier, et dans une moindre mesure à celles organisées par la Municipalité, sont partagés entre un souhait d'améliorations techniques de la vie quotidienne et un discours passéiste de préservation d'une certaine identité urbaine. Ces habitants reflètent les contradictions à l'œuvre également dans les politiques urbaines. L'air du temps est bien à la patrimonialisation, mais, plus encore, c'est la planification urbaine dans son ensemble qui se trouve être influencée par ce processus. Devenue en deux décennies un enjeu majeur, la patrimonialisation a supplanté certaines priorités en termes de services urbains et d'enjeux sanitaires avant même que certains problèmes conséquents n'aient été réglés, ni même sérieusement abordés. Les habitants sont désemparés et font quotidiennement les frais de cette inversion des priorités politiques, engendrée par le

¹⁵ Source : entretiens personnels, 2004.

¹⁶ Source : *idem*.

¹⁷ Un bon exemple de cette confusion des objectifs accordant une certaine légitimité à la Municipalité demeure dans l'application de la loi de 1999, dite Loi sur l'hygiène et la propreté, qui s'est certes soldée par un meilleur entretien des rues mais aussi et surtout par l'expulsion du commerce informel du tissu urbain ancien et par l'interdiction de circulation des taxis-motos...

¹⁸ À Sanaa, l'identité urbaine est marquée par la recomposition des territoires de la ville, par les grandes dynamiques urbaines et par la mondialisation. L'étalement urbain a produit de nouvelles formes de territorialités qui assignent la ville d'une mosaïque identitaire inédite. L'identité urbaine ne peut donc aujourd'hui plus se réduire à la citadinité *intra muros* de Sanaa, telle qu'elle se singularisait sous le règne des imams. Pourtant, un mode de vie citoyen déterminé par des héritages culturels passés est encore très largement idéalisé et prôné dans les discours (Stadnicki, 2008).

¹⁹ Quartier communautaire.

phénomène de patrimonialisation. L'ambivalence qui caractérise leurs motivations n'est donc pas tant le fruit d'une incohérence collective que celle des politiques urbaines.

Nos premières enquêtes révèlent une forte propension des habitants de la vieille ville à se joindre aux divers projets de sauvegarde ou de réaménagement de leurs quartiers. Les motivations qui justifient leur implication dans le débat urbain sont cependant multiples, leurs ambitions mal coordonnées, et leurs démarches plutôt individuelles. La mise en œuvre de procédures participatives est-elle en mesure de répondre aux attentes des gens de Sanaa tout en palliant les faiblesses de la parole citadine ?

Ce qui institue

L'identification des acteurs de la production urbaine et de la patrimonialisation n'est pas chose aisée dans le contexte excessivement dynamique d'une ville en développement. Nous tâcherons cependant d'observer comment, à partir des motivations divergentes constatées plus haut, s'organisent le débat et la participation. L'organisation structurelle de cette participation, en deux formes relativement distinctes, fait également apparaître une division entre les acteurs institutionnels.

Les procédures participatives mises en place par les institutions gouvernementales... ou la « quadrature du cercle »

Trois acteurs cohabitent sur la scène sanaanie de la gestion urbaine : le gouvernement central, le Secrétariat de la capitale (autorité municipale) et le GOPHCY – à la fois partenaire direct des bailleurs de fonds et institution relais des autorités municipales. Le gouvernement yéménite, au travers des ministères du Plan, des Travaux publics et de la Culture, n'a jusqu'à maintenant pas été l'initiateur de procédures participatives concluantes, et ce malgré la création prometteuse, peu après le classement de la vieille ville au Patrimoine mondial de l'humanité, d'une cellule spécifique du ministère de la Culture, chargée des questions de préservation et de patrimoine. Hormis quelques visites de hauts fonctionnaires dans les quartiers concernés par des projets de patrimonialisation – visites qui n'ont recueilli qu'un succès relatif auprès des populations locales – cette cellule n'a véritablement engagé aucune procédure de concertation. Les habitants s'avouent frustrés de l'aspect très protocolaire que revêtent ces visites et des difficultés qu'ils rencontrent à faire acheminer leurs requêtes à ces hauts responsables, trop vite repartis du terrain vers leurs bureaux.

Au niveau municipal, la gestion de la vieille ville a été confiée à l'antenne locale du Secrétariat de la capitale²⁰ située à Bâb Shu'ûb (porte nord de la vieille ville). L'homme qui dirige cette institution affirme constater un engouement général des habitants de la vieille ville pour les questions de patrimoine. Il se glorifie d'avoir « éveillé les consciences populaires à l'importance de l'héritage culturel et patrimonial »²¹. Ces « consciences populaires » s'expriment, nous a-t-il expliqué, par la voix de « représentants de la population » désignés par les chefs de quartier et invités mensuellement dans les locaux de l'antenne du Secrétariat de la capitale à se réunir pour débattre des principaux problèmes avec les élus. Ces réunions consultatives, qui constituent les premières instances participatives officielles, semblent dans les faits souffrir de multiples problèmes et insuffisances. Si, selon le discours du responsable de l'antenne du Secrétariat de la capitale, leur fonctionnement semble reposer sur une collaboration

²⁰ *Amânat al-'Asîma*. Équivalent d'une préfecture urbaine. Aux commandes de la gestion de Sanaa depuis 1983.

²¹ Source : entretiens personnels, 2004.

entre autorités municipales et autorités coutumières, dans les faits, les différents chefs de quartier (*'aqîl*) rencontrés disent avoir ressenti comme une consigne autoritaire la désignation de ces « représentants », sans prise en compte de leurs propres actions menées dans le domaine de la concertation et analysées *infra*²². Il est en outre permis de douter de l'efficacité de ces réunions, dont la teneur est impossible à connaître, et dont les participants représentant les habitants sont difficiles à rencontrer. Enfin, à leur évocation, les réactions des habitants convergent vers un même sentiment d'incrédulité et de désengagement.

Dans la partie du Master Plan de 2001²³ intitulée « Urban Cultural Heritage, Strategy and Management Programme », un certain nombre de points relatifs à l'implication des citoyens figurent (Government of Yemen, 2001). La condition *sine qua non* du bon déroulement de la concertation, selon ce rapport, est d'abord l'établissement d'une coopération rigoureuse entre les autorités municipales et le GOPHCY. Une fois ce partenariat défini – dont la réalité demeure quelque peu obscure aujourd'hui malgré la signature d'un contrat entre les deux institutions –, le GOPHCY doit être en mesure d'organiser une série d'« ateliers de travail » réunissant « des membres du gouvernement, des autorités locales, des chefs d'entreprises, des habitants et des étudiants » (*op. cit.*). Les principaux axes de travail développés par ces ateliers sont : la mise en place d'un programme d'exécution pluriannuel pour la réhabilitation des quartiers résidentiels, la recherche de financements et d'investissements privés, l'encouragement à la revitalisation économique et le développement d'un certain nombre de fonctions urbaines. Ces grands thèmes, inventoriés dans le Master Plan, devaient être discutés sur la période 2001-2005. Mais, en 2006, le GOPHCY, par l'intermédiaire de l'un de ses membres, reconnaît, sans entrer dans le détail, avoir rencontré des difficultés dans la mise en place de ces ateliers. Les habitants, quant à eux, ne semblent pas avoir eu vent de l'existence de ces instances.

La faible structuration de l'institutionnalisation de la participation au niveau local, affectant aussi bien les services municipaux que le GOPHCY, pourrait *in fine* être expliquée par deux problèmes inter-reliés. D'une part, les autorités locales, à l'évidence, n'ont reçu des consignes que très approximatives en matière de gestion de la participation et, comme pour rendre compte de leur capacité à maîtriser cette dernière, elles se targuent d'avoir créé des coquilles vides. D'autre part, les citoyens eux-mêmes semblent rejeter en bloc l'idée d'une institutionnalisation de la participation « par le haut », perçue comme autoritaire et inefficace.

Les organisations internationales et les bailleurs de fonds pourraient alors avoir un rôle de soutien et de facilitateur à jouer dans la mise en place d'instances participatives. Leur influence croissante a contribué à l'essaimage d'une certaine idéologie du développement, de laquelle procède la participation (Legros, 2004) et qu'il s'agit désormais de faire véritablement naître. Or, le discours d'un expert de l'Unesco entendu à Sanaa permet d'en douter : « Les organisations internationales ne peuvent pas sans cesse jouer le jeu démocratique car la concertation avec les habitants a besoin de cadres institutionnels trop difficiles à mettre en place »²⁴. Pourtant, d'autres experts de la même institution insistent sur le fait que la sensibilisation des populations aux héritages culturels et leur consultation à chaque nouvelle phase d'un projet et pour l'élaboration de documents de planification, doivent être systématiques et conditionnent la bonne conduite d'une politique de conservation et de réhabilitation (Pini, Miglioli, 2003). Il est certain que les organisations internationales doivent composer avec les difficultés propres à leurs partenaires

²² Cette équivoque démontre assez clairement que les institutions traditionnelles fonctionnent encore à la marge du cadre institutionnel.

²³ Préparé par le bureau d'étude DHV, le Master Plan fut cofinancé par le gouvernement yéménite et par la coopération hollandaise.

²⁴ Source : entretiens personnels, 2006.

(Secrétariat de la capitale et GOPHCY), dont les faiblesses budgétaires sont aggravées par la dispersion de leurs objectifs et les relations parfois conflictuelles qu'elles entretiennent avec les acteurs issus du système coutumier, qui ne leur permettent pas de s'affirmer réellement compétentes pour la gestion et l'organisation de la participation. Quoi qu'il en soit, les autorités locales ne semblent pas avoir bénéficié d'une formation dans le domaine de la participation, ni par le biais d'une assistance technique spécifique, ni au travers de formations des intervenants officiels supposés animer les débats. À notre connaissance, aucune expertise n'a été entreprise pour cerner les attentes des habitants, les faire éclore, organiser leur expression et les traduire en demandes susceptibles d'influer sur le processus décisionnel.

Force est de constater aujourd'hui que le discours tonitruant sur la participation s'inscrit en faux avec les modèles d'action urbaine qui ont effectivement cours. D'une part, si, en amont, toute la classe politique semble être attachée à une certaine idée de la démocratie urbaine et de la gouvernance de proximité, sur le terrain, non seulement ces grands préceptes ne sont pas relayés, mais les agents municipaux semblent au contraire résister à toute action ou mesure s'y reflétant de près ou de loin. D'autre part, à travers la destruction et la « censure » des structures délibératives provenant du système coutumier, les acteurs de la production urbaine oeuvrent en faveur d'une centralisation des décisions au sein d'une structure administrative difficilement pénétrable et non représentée à l'échelle du quartier²⁵. Ces problèmes fondamentaux de conception du gouvernement urbain grèvent donc durablement la mise en place des procédures participatives prévues par les institutions et par les documents.

Quand elles existent, ces instances n'attirent pas massivement la population. Faut-il voir dans cette désaffection citoyenne les « effets pervers de l'institutionnalisation de la participation » (Segaud, 1996), autrement dit l'expression d'une désapprobation à l'égard de la multiplication des instances gouvernementales, jugées inaptées et inadaptées, et/ou, au delà, une préférence des habitants pour les pratiques d'assemblée moins formelles et orchestrées par exemple par les chefs de quartier ?

Le rôle très discret du secteur associatif

En matière de participation, le secteur associatif exerce un rôle restreint, voire anodin. En 1993 naissait l'Association pour la sauvegarde du vieux Sanaa, prônant la « nécessité d'une action concertée afin de faire participer tous les concitoyens intéressés et motivés à une action populaire et spontanée en faveur de la protection de la médina et de la sauvegarde de la qualité de vie *intra muros* et afin d'empêcher que le vieux Sanaa ne devienne un souk déserté par les habitants »²⁶. L'œuvre de l'Association, en dépit de l'importance des moyens humains et financiers déployés, se réduit à la prise en charge de la propreté de la vieille ville. La fonction d'instance participative de l'Association pour la sauvegarde du vieux Sanaa fut par ailleurs annihilée par les réunions organisées par les chefs de quartier (voir *infra*), tandis qu'en matière d'entretien et de nettoyage, l'aide au développement s'est rapidement avérée plus efficace²⁷. Au début des années 2000, on perd toute trace de l'existence de cette association. Mais, en réalité, l'Association pour la sauvegarde du vieux Sanaa n'était pas tant l'émanation d'un mouvement

²⁵ Le problème vient également en partie du fait que les centres de peuplement urbains yéménites actuels (communes, bourgs, hameaux ou équivalents) n'ont pas d'existence territoriale juridique et donc aucune représentativité. Toutefois, la promotion de Sanaa en « préfecture urbaine » (Secrétariat de la capitale) en 1983 peut-être vue comme une exception – bien que ses transformations structurelles récentes aient compliqué sa tangibilité –, tout comme, et plus encore, la préfecture d'Aden, au sud du pays, qui dès son origine joue un rôle de préfecture urbaine.

²⁶ Discours de Raouffa Hassan, Présidente de l'association, in Feiner, 1997.

²⁷ Dons de camions de ramassage d'ordures par le Japon et l'Allemagne.

citadin populaire qu'une création *ad hoc* d'un projet des coopérations allemande et hollandaise, ce qui explique peut-être son insuccès et sa brutale disparition.

Quelques associations de bienfaisance existent, dont l'association *Azal*, créée peu après l'Association pour la sauvegarde du vieux Sanaa. *Azal* a généré et coordonné un petit nombre d'autres associations apparues dans les années 1990, dans un climat de frénésie associative et « conservationniste ». *Azal* se préoccupe encore aujourd'hui de la qualité de vie dans les quartiers, mène quelques actions de sensibilisation à l'environnement, mais jouit d'une faible visibilité, tant son champ d'action reste limité et la liberté de parole contrôlée. Remplissant des mandats similaires, relevons la présence d'une ONG, *Environmental Awareness Centre*, qui développe des programmes éducationnels pour les écoles de la vieille ville (émissions de radio, publication d'un magazine, campagnes de plantation et de fleurissement) et promeut une association féminine qui participe, elle aussi, à l'entretien et au nettoyage des rues.

Le faible nombre d'associations influentes et d'émanation populaire présentes à Sanaa, qui, pourtant, pourraient constituer des « formes possibles d'organisation sociale » et d'intermédiation (Navez-Bouchanine, 2000), est-il dû à la monopolisation des questions urbaines et patrimoniales par les deux institutions en place (Secrétariat de la capitale et GOPHCY) ou à l'absorption totale des masses habitantes engagées par les instances traditionnelles ? Le peu de poids des quelques associations existantes nous amène à nous interroger sur leur habilitation effective à se mêler des questions politiques et sur leur capacité réelle à fonctionner comme organe représentatif de la population. Les difficultés rencontrées tant par les autorités gouvernementales et municipales que par le secteur associatif dans la mise en place d'une participation permettent-elles aux structures traditionnelles d'être à la hauteur d'un tel enjeu et de constituer une alternative ?

Les réunions de quartier : des instances délibératives issues du système coutumier, entre résurgence et marginalisation

Les chefs de quartier (*'âqil*) jouent un rôle important, tant dans l'organisation politique générale de la ville que dans la relation de médiation instaurée entre la population locale et le gouvernement. Ils sont présents dans la plupart des quartiers de la vieille ville comme dans l'organisation édilitaire des souks, dans laquelle ils sont devenus très influents après la chute de l'État imâmite en 1962. Aujourd'hui, l'appareil administratif a nettement diminué leurs rôles et fonctions définis par la loi traditionnelle (*'urf*). En 1989, suite à un nouveau découpage administratif, leur nombre est passé de 187 à 24 (Mermier, 1994). Cependant, malgré des pouvoirs rognés et une influence déclinante, les *'âqil* demeurent en principe compétents pour représenter les habitants de leurs quartiers respectifs dans les décisions concernant l'aménagement du territoire.

En marge des procédures participatives gouvernementales se sont constitués, à l'échelle du quartier, d'autres espaces-temps de débat et de concertation. Il s'agit de réunions organisées hebdomadairement par les *'âqil* dans les *mafraj*²⁸ de leurs propres maisons, et placées sous leur autorité directe. Sont invités à ces réunions des riverains, des groupes de commerçants, ainsi que quelques représentants de l'autorité gouvernementale et/ou municipale, dont la participation est cependant très sporadique. Ces réunions se greffent sur les séances de consommation du qat²⁹ de l'après-midi. Après les formalités d'usage liées au rituel du *magyal*³⁰, les débats s'orientent

²⁸ Salon de réception situé généralement au dernier étage des maisons-tours sanaanies.

²⁹ Plante euphorisante mastiquée par une grande majorité de la population yéménite.

³⁰ Nom sanaani qui désigne les séances de qat.

rapidement vers certains projets actuels d'aménagement (élargissement et pavage des rues, entretien des jardins, circulation des voitures interdite à l'intérieur de la vieille ville...) avant de se consacrer aux requêtes et plaintes plus personnelles. Selon l'un de ces chefs de quartier, ces réunions ont toujours existé. D'après l'*'âqil*, lorsque la Constitution du Yémen unifié crée les « comités de quartier », elle calque les principes fondateurs de leurs propres réunions hebdomadaires – preuve de la « récupération » des instances coutumières par l'État central, selon notre interlocuteur.

Ces réunions, dont la fréquence s'est encore amplifiée depuis la Loi sur l'hygiène et la propreté de 1999, viennent renforcer le rôle de ces acteurs au moment où le gouvernement tente de les cantonner au rôle de simples auxiliaires de sécurité. Pour les autorités, l'*'âqil* est « désormais essentiellement un informateur déclaré de l'État plutôt que le représentant d'une communauté » (Mermier, *op. cit.*)³¹. Le succès de ces réunions, tout comme leur fonctionnement en tant qu'instance délibérative, est indéniable. Celui-ci s'explique par la permanence historique et symbolique des *mafraj* en tant que lieu où s'élabore depuis des siècles la culture urbaine sanaanie. Les hommes se réunissent tous les après-midi dans des salons confortables pour s'adonner aux joies de la consommation du qat. Simultanément aux significations symboliques dont il se charge et à l'imaginaire lyrique et poétique qui s'y déploie, le *magyal* joue un rôle de structure d'intégration sociale (accueil des nouveaux arrivants, apprentissage de la citoyenneté) et d'espace de sociabilités (rencontres entre voisins, débats de société, etc.). Il est un « lieu d'expression de l'opinion locale » et « permet la négociation de nombreuses adaptations sociales et culturelles » (Lambert, 1995). Le politique, au sens propre, a également toujours su prendre place dans les *magyal*, que ce soit à travers les dialogues entre les différentes communautés socio-religieuses du Yémen ou encore à travers certaines réunions de partis politiques qui se déroulent dans les *mafraj*, toujours sous la forme de séances de qat. Cette tradition s'est donc pérennisée jusqu'à aujourd'hui, malgré les mutations sociétales engendrées par la modernisation. Par conséquent, le *mafraj* représente une sorte de structure idéale de la réunion et le *magyal* l'institution héritée la plus fidèle au mode de vie sanaani. Si les réunions organisées par les chefs de quartier font l'unanimité ou presque, c'est qu'elles ne sont autres qu'une extension du concept de *magyal*. Peu de villes, à notre connaissance, présentent un tel potentiel participatif, aussi bien dans la morphologie (quantité innombrable de lieux possibles du débat) que dans la culture urbaine (pérennisation de l'institution du *magyal* au fil des siècles).

Toutefois, force est de constater que ces réunions se sont altérées à au moins deux égards. En premier lieu, elles requièrent des chefs de quartier une capacité de synthèse exemplaire pour faire remonter aux autorités gouvernementales les revendications majoritaires, ainsi qu'une force de persuasion constante pour que les messages des habitants et des commerçants soient pris en compte dans les décisions d'aménagement. Les résultats tangibles sont donc très aléatoires et dépendent de la personnalité des chefs et de leur connaissance des principes et modalités de l'action publique. Le '*âqil* du quartier Bâb Shu'ûb, qui mêle les traits de caractère susmentionnés s'est ainsi félicité, au cours d'un entretien, d'avoir convaincu les autorités municipales de la nécessité de la destruction de trois abris construits en béton sur un des plus beaux *bustân* du quartier. À l'inverse, les habitants et le chef du quartier Bustân al-Sultan n'ont pas réussi à convaincre les autorités municipales de la pertinence de leur proposition d'aménagement d'une grande place désaffectée en jardin public³². La municipalité en a fait un marché (Sûq Ingad) pour

³¹ Cette tendance n'est apparemment pas singulière au cas sanaani, comme l'indique l'étude de H.-K. Motcho sur la chefferie traditionnelle de la communauté urbaine de Niamey. L'auteur se demande si les chefs traditionnels sont des « acteurs urbains efficaces ou [des] hommes à tout faire incompris ? » (Motcho, 2005).

³² Projet initié par les plans de réhabilitation de l'Unesco à la fin des années 1980 et ayant immédiatement séduit les habitants du quartier.

installer les marchands ambulants et les vendeurs de qat chassés des autres quartiers anciens. Alors que les marchands eux-mêmes n'ont pas eu voix au chapitre – ils contestaient le projet en dénonçant l'excentration et l'éloignement par rapport au souk principal de la vieille ville –, le marché Ingad demeure l'illustration archétypale des failles de la concertation en vieille ville de Sanaa et du manque de coordination entre les différents acteurs.

En deuxième lieu, les réunions de quartier sont parfois biaisées par un certain nombre de règles coutumières et lignagères. En effet, les femmes n'y sont que très rarement admises. De même, la parole est d'abord donnée aux notables. Les plus jeunes, quant à eux, n'ont pas toujours la chance de s'exprimer. Pour ce qui est de la transparence démocratique, il s'agirait donc plus d'une « illusion participative » (Blanc-Pamard, Fauroux, 2004) que d'un espace de concertation totalement public. Mais, au regard du petit nombre d'actions engagées par le camp institutionnel « d'en face », ces instances révèlent une implication volontaire des citoyens, réelle bien que marginalisée par le gouvernement, dans les projets qui touchent à leur espace de vie.

Conclusion : les prémisses de l'aménagement participatif à Sanaa ?

Dans le contexte urbain sanaani, la mise en place de procédures participatives est un processus long et miné dans sa fabrication, à la fois par les initiatives citoyennes qui souffrent d'un manque de concertation et de mise en commun des objectifs, et par une organisation générale instable qui ne parvient pas à rassembler les acteurs institutionnels. Les populations les plus aisées, d'une part, reprennent le discours, parfois alarmiste, des organisations internationales et se présentent dans les instances participatives chargées d'intentions d'actions sectorisées sur ce qui relève « valablement » du patrimoine. Les classes moyennes, d'autre part, ont recours à des arguments patrimoniaux dans un but indirect et personnel d'accession à un certain nombre d'améliorations techniques modernes ou, paradoxalement, de rejet d'un certain nombre de signes extérieurs soi-disant abolisseurs d'identité. Nous avons vu que la non hiérarchisation des priorités politiques était en partie responsable de ce « paradoxe ». Il est à noter qu'aucune de ces catégories de population n'est, pour le moment, porteuse d'un message politique fort aux dimensions urbanistiques globales. Mais y a-t-il seulement à Sanaa une institution en mesure de l'entendre et éventuellement de l'étudier ? Que cela ne nous empêche pas de voir la ferveur avec laquelle les habitants de la vieille ville s'engagent dans la plupart des projets de sauvegarde et de réaménagement. Depuis quelques années, les autorités municipales semblent avoir pris conscience – la propagation d'une certaine idéologie du développement y aidant sans doute – de cette dynamique populaire et essaient de mettre en place un certain nombre de dispositifs à cet égard ; ce qui se fait plus habilement dans les textes et les discours officiels que sur le terrain ! Certains voient quand même le jour, comme les réunions consultatives du Secrétariat de la capitale, qui, cependant, n'ont jamais rencontré le succès escompté. Une explication possible réside dans le fait que le gouvernement et la Municipalité semblent avoir oublié, et ce depuis qu'ils marginalisent le rôle de leurs principaux « collaborateurs » sur le terrain et qu'ils cherchent à asseoir leur autorité politico-administrative, que nombre de lieux de la vieille ville font déjà office d'instances délibératives. En effet, les *mafraj* des chefs de quartier continuent à remplir largement ce rôle. En outre, les habitants de la vieille ville affichent une nette préférence pour les dispositifs participatifs hérités du système coutumier traditionnel que sont les réunions de quartier plutôt que pour ceux d'inspiration plus exogène et contemporaine que sont les réunions consultatives et autres ateliers organisés dans les bureaux des institutions gouvernementales. Sont-ce les populations qui ne parviennent pas à se détacher d'une certaine tradition ou, plutôt, les autorités qui démontrent une conception lacunaire de la concertation avec les « citoyens ordinaires » (Berry-Chikhaoui, Deboulet, 2000) ? En attendant d'apporter des

éléments de réponse, dans quelles mesures la portée actuelle des formes de participation influence-t-elle concrètement le gouvernement urbain et les politiques de sauvegarde ? Nous n'avons pas pu constater d'impacts réels, hormis les quelques exemples précis et ponctuels mentionnés plus haut. Là, l'explication est plus plausible : nous avons déjà montré que le processus de participation avivait, une fois de plus, les discordances, voire les conflits, entre les différents acteurs institutionnels. La faible prise en compte de la dimension participative découlerait donc à la fois de la marginalisation du pouvoir des chefs de quartiers dans la gestion urbaine par le gouvernement – et par conséquent de la banalisation des intentions des citoyens qui leur sont adressées –, et des transformations structurelles subies par le pouvoir municipal lui-même³³.

Quelles perspectives peut-on attendre en matière d'aménagement participatif à Sanaa, au regard de ces constats plutôt défavorables ? Dans un premier temps, l'histoire yéménite a démontré que le système coutumier s'est toujours pérennisé grâce aux faiblesses de la justice « officielle » (Al-'Alîmî, 2000). Il pourrait donc bien mettre à profit les remaniements actuels subis par la municipalité pour revaloriser son rôle à Sanaa et tenter de représenter plus que de simples structures d'intermédiation sociale. Mais, avant cela, et dans une perspective plus démocratique, des efforts en terme de coordination sont à envisager, d'une part en associant entre elles les différentes institutions gouvernementales chargées des affaires urbaines (ministères et cellules spécialisées, Secrétariat de la capitale, GOPHCY...), et, d'autre part, en réinstaurant le dialogue avec les acteurs issus du système coutumier, au contact direct de la rue et des populations. À Sanaa encore plus qu'ailleurs, du fait de l'originalité du tissu urbain ancien et du poids des structures sociales, l'échelle du quartier demeure la plus apte à une gouvernance impliquant les citoyens. La résurgence actuelle des réunions de quartier, bien qu'elles soient encore minimisées et peu exploitées dans les processus d'aménagement du territoire, montre, en attendant, que la participation aux décisions urbaines et patrimoniales peut constituer un nouveau champ essentiel de sociabilités.

Bibliographie

- Al-'Alîmî Rashâd, 2000, « Les procédures de justice tribale dans la société yéménite », *Chroniques yéménites*, n° 8, Sanaa, CFEY, pp. 69-80.
- Berry-Chikhaoui Isabelle, Deboulet Agnès (dir.), 2000, *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe*, Paris, Karthala.
- Blanc-Pamard Chantal, Fauroux Emmanuel, 2004, « L'illusion participative, exemples ouest-malgaches », *Autrepart* n° 31, Paris, IRD, Armand-Colin, pp. 3-20.
- Feiner Jacques, 1997, *La vieille ville de Sana'a*, Thèse de doctorat, Lausanne, École polytechnique fédérale.
- Government of Yemen, 2001, *Urban Cultural Heritage Strategy and Management Programme*, Master Plan, Vol II.
- Lambert Jean, 1995, « Consommation de masse et tradition à Sanaa : vers une culture urbaine », pp. 89-142, in Grandguillaume Gilbert, Mermier Franck, Troin Jean-François, *Sanaa hors les murs*, Tours, Sanaa, URBAMA, CFEY.
- Legros Olivier, 2004, « L'internationalisation des politiques urbaines et ses effets sur le gouvernement des villes du Sud. Réflexions à propos de l'équipement des quartiers mal lotis de Dakar et de Tunis », *Communication aux journées d'études du NAERUS*, Barcelone, 16 p.
- Mermier Franck, 1994, « Le 'âqil de quartier à San'a », *Monde arabe Maghreb Machrek*, n° 143, Paris, La documentation française, pp. 17-18.

³³ Redécoupage territorial, réélaboration du Master Plan en intégrant les nouveaux quartiers, changement de gouverneur en 2005...

- Motcho Henri Kokou, 2005, « Urbanisation et rôle de la chefferie traditionnelle dans la communauté urbaine de Niamey », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 229, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, pp. 55-72.
- Navez-Bouchanine Françoise, 2000, « Compétences collectives, émergence de la société civile et intermédiation sociale dans la gestion urbaine », pp. 341-368, in Berry-Chikhaoui Isabelle, Deboulet Agnès. (dir.), *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe*, Paris, Karthala, Urbama, IRMC.
- Pini Daniele, Miglioli Franca, 2003, *Conservation of the Old City of Sana'a*, World Heritage Centre Mission Report, Sanaa, Unesco.
- Segaud Marion, 1996, « Entre publics et usagers, la concertation », pp. 173-190, in Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Signoles Pierre, 1994, « Actualité et centralité des médinas », *Monde arabe Maghreb Machrek*, n° 143, Paris, La documentation française, pp. 155-161.
- Stadnicki Roman, 2006, « Des portes de Sanaa aux nouvelles entrées de la ville : re-formation d'espaces de sociabilités », *Espaces et Sociétés*, n° 126, Paris, Érès, pp. 118-139.
- Stadnicki Roman, 2008, « Sanaa : limites de la ville et identités urbaines », *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée*, n° 121-122, Aix-en-Provence, Édisud.
- Toye Nathalie, 2002, « Les autorités locales au Yémen (1963-2002) », *Chroniques yéménites* n° 10, Sanaa, CEFAS, pp. 83-94.