



**HAL**  
open science

# Libéralisation, nouvelle gouvernance locale et développement urbain durable : stratégies jordaniennes face à la dépendance énergétique

Éric Verdeil

► **To cite this version:**

Éric Verdeil. Libéralisation, nouvelle gouvernance locale et développement urbain durable : stratégies jordaniennes face à la dépendance énergétique. Les villes durables au Maghreb et en Méditerranée : enjeux opérationnels et scientifiques Hammamet, CEDEJ-IRMC, 29-31 janvier 2010, Jan 2010, Tunisie. halshs-00460974v1

**HAL Id: halshs-00460974**

**<https://shs.hal.science/halshs-00460974v1>**

Submitted on 3 Mar 2010 (v1), last revised 30 Aug 2011 (v3)

**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.

Eric Verdeil

Université de Lyon, CNRS, Environnement Ville Société

[eric.verdeil@normalesup.org](mailto:eric.verdeil@normalesup.org)

Libéralisation, nouvelle gouvernance locale et développement urbain durable : stratégies jordaniennes  
face à la dépendance énergétique

Colloque

« Les villes durables au Maghreb et en Méditerranée : enjeux opérationnels et scientifiques »

Hammamet, CEDEJ-IRMC, 29-31 janvier 2010

Cet article aborde la question de la transformation de l'action publique à travers la mise en œuvre de projets relevant de l'injonction au développement urbain durable. C'est en particulier la territorialisation du développement urbain durable qui est discutée ici, en retenant comme définition de ce terme « les processus de délimitation et d'encadrement d'une portion d'espace par une autorité organisée à des fins de contrôle sur les personnes, les ressources et les relations » (Jaglin 2005, p.12, citant Robert Sack). Dans la littérature scientifique, l'initiative et la mise en œuvre efficace d'actions relevant du développement urbain durable est très souvent lié à la construction de nouvelles compétences par des acteurs locaux (Emelianoff, 2005). Le local apparaît ainsi comme le vecteur d'une nouvelle transversalité propice à la réalisation de projets d'urbanisme durable. Toutefois, la littérature portant sur la recomposition de l'action publique dans les pays du sud de la Méditerranée montre que l'action locale se trouve au cœur de processus où interviennent de nombreux acteurs aux relations conflictuelles et contradictoires (Signoles, 2006). La décentralisation apparaît souvent en trompe l'œil par rapport à des tendances à la recentralisation de la décision ou au contournement des instances municipales par des organismes sectoriels (Signoles et al., 1999). D'autre part, les acteurs publics tendent également à se décharger de certaines tâches sur des acteurs privés dans un mouvement qualifié de néolibéralisation (Larner, 2003).

Par rapport à ces questions, le cas jordanien ne se présente pas comme un lieu d'observation évident. Certes, les villes jordaniennes apparaissent comme un laboratoire du néolibéralisme en actes (Daher 2008 ; Parker 2009). En revanche, au-delà d'annonces jouant sur l'impératif du développement durable, rares sont les projets qui en offrent une illustration concrète, à l'image des projets d'écoquartiers ou d'autres réalisations ressortissant de la même approche qu'on trouve dans d'autres contextes (voir les travaux présentés dans cette conférence).

Nous approchons le développement urbain durable par l'intermédiaire des réformes du secteur énergétique et en particulier du secteur électrique. En effet, elles incluent un important volet relatif au développement des énergies renouvelables. En outre, ces réformes se traduisent aussi par d'importantes transformations institutionnelles et dans de précédentes analyses, nous avons pu souligner qu'elles contribuaient à transformer les conditions locales de la gouvernance de l'énergie (Verdeil, 2009). L'objet de cet article est d'étudier la mise en œuvre de différentes initiatives énergétiques vertes dans quelques villes jordaniennes. Ce faisant, nous chercherons à identifier les modalités de la gouvernance locale et à mesurer dans quelle mesure elles illustrent un renouvellement des formes d'action publique locale.

Notre hypothèse est que si les nouvelles politiques énergétiques se traduisent en effet par une territorialisation en mutation, c'est plutôt au détriment de l'affirmation de l'échelon urbain ou métropolitain. On assiste en Jordanie, à la faveur du tournant énergétique, à un contournement des acteurs locaux, voire à leur marginalisation. Cette transformation apparaît du reste en continuité avec les ambiguïtés qui caractérisent le processus de décentralisation en Jordanie aujourd'hui, qui consiste moins dans le renforcement et l'autonomisation des collectivités locales que dans leur mise sous tutelle par de nouveaux objectifs imposés et par de nouveaux modes d'allocation des moyens, ainsi que dans leur mise en concurrence avec d'autres instances de gestion territoriale, en partenariat public-privé et sans ancrage démocratique. Le développement urbain durable, plutôt qu'un catalyseur de nouveaux modes de faire et de nouvelles logiques de décision, va donc dans le sens des tendances existantes, voire constitue une justification de leur renforcement, au nom de l'exigence d'efficacité opérationnelle et financière.

L'exposé de cet argument se fait en trois temps. En premier lieu, à travers l'analyse de l'évolution des politiques électriques en Jordanie, nous soulignons les déterminants du tournant énergétique jordanien,

qui réside bien plus dans des contraintes géopolitiques et financières que dans une mobilisation en faveur de la lutte contre le changement climatique. Elle se traduit également par une réorganisation de la filière électrique qui constitue l'aboutissement d'un processus de libéralisation fortement encouragé par les bailleurs de fonds du pays dans un contexte de crise budgétaire. Dans un deuxième temps, quelques caractéristiques de la consommation énergétique urbaine sont analysées pour faire ressortir en quoi l'évolution des pratiques constitue une contrainte à gérer justifiant l'adoption, par certains acteurs, de pratiques énergétiques durables. Mais un bref examen montre que ces pratiques demeurent en nombre limité. Enfin, dans un dernier point, l'examen de la territorialisation des politiques énergétiques montre que les nouvelles politiques énergétiques se traduisent par une marginalisation des municipalités, supplantés en matière d'énergies renouvelables par de nouvelles institutions<sup>1</sup>.

### **L'évolution des politiques électriques en Jordanie**

La Jordanie fait face à une croissance de sa consommation énergétique très élevée, de l'ordre de 5,5% par an pour la demande d'énergie primaire sur la période 2007-2020, et de 7% pour la consommation électrique (Mason et al., 2009). Ceci est un reflet de la croissance démographique, de l'élévation du niveau de vie et de nouvelles pratiques sociales. Or, la Jordanie dépend pour 96% de ses ressources énergétiques de l'importation d'hydrocarbures. En conséquence, le gouvernement jordanien a adopté de nouvelles orientations pour son approvisionnement, en diversifiant ses partenaires et en cherchant à développer de nouvelles ressources. Il a aussi mis en place une nouvelle architecture institutionnelle du secteur.

#### *Vers une diversification énergétique*

Le gouvernement a été contraint de réviser profondément sa stratégie d'approvisionnement au lendemain de l'invasion de l'Irak en 2003 (World Bank, 2005). En effet, jusqu'à cette date, la Jordanie bénéficiait d'importations de pétrole irakien à très bas prix en vertu d'un accord dans le cadre de l'accord Pétrole contre nourriture (50% de ses importations à titre gratuit, le reste à un tarif inférieur au prix de marché). Ces conditions d'approvisionnement permettaient au gouvernement de garantir une production électrique à tarif subventionné tout en retirant des revenus de la vente des produits pétroliers par la compagnie nationale de raffinage à des prix également subventionnés. Le changement géopolitique lié à l'invasion de l'Irak exposa la Jordanie aux conditions du marché mondial, alors que les prix connaissaient une envolée. La facture énergétique est passée de 1153 à 2280 milliards JD de 2004 à 2008. Ceci a obligé la Jordanie à hâter l'application d'un accord conclu en 2001 avec l'Égypte pour l'approvisionnement en gaz naturel. En échange d'une exclusivité d'achat à la compagnie égyptienne Al Fajr, et pour des montants fixés, la Jordanie bénéficie d'un prix inférieur aux conditions du marché, jusqu'à 2022. Elle a converti ses principales unités de production au gaz naturel, qui représente désormais 70% de l'énergie nécessaire à la production électrique.

En parallèle à cette transition énergétique du pétrole au gaz naturel, la Jordanie a également décidé la mise en œuvre d'un ambitieux programme de décarbonation de sa production énergétique. La stratégie royale publiée en 2005 et mise à jour en 2007 prône le développement des énergies renouvelables, en particulier la production d'électricité à partir d'énergie éolienne, du biogaz et du solaire (dans des centrales photovoltaïques et surtout CSP), en sus du développement du solaire thermique. 10% de la production énergétique devrait être issue des ressources renouvelables en 2020 selon ce programme. Surtout, le royaume s'est également lancé dans un ambitieux programme nucléaire, dont les études de faisabilité sont bien avancées. Il prévoit la construction pour 2020 d'une centrale nucléaire d'une

---

<sup>1</sup>Les résultats présentés ici sont issus d'une recherche financée dans le cadre du programme ANR Sud Tanmia bénéficiant à l'Institut français du Proche-Orient.

capacité de 750 à 1100 MW dans les environs d'Aqaba, seul site proche de la mer. La réalisation de cet objectif permettrait à terme à la Jordanie d'être autosuffisante, puis exportatrice nette à partir de 2030.

### *Le redéploiement de l'Etat*

La décennie 2000 a également correspondu à une profonde refonte institutionnelle du secteur de l'électricité, auparavant dominé par un opérateur public, la Jordan Electricity Authority, qui détenait le monopole de la production et du transport. A partir de 1997, la JEA a été démantelée et ses branches ont été transformées en filiales indépendantes. En 2002, dans le cadre d'une nouvelle loi pour le secteur électrique, un régulateur indépendant du ministère de l'énergie a été créé, le Electricity Regulatory Committee.

L'étape suivante a consisté dans la privatisation progressive d'une partie de ces entreprises publiques, entre 2006 et 2008<sup>2</sup>. Seule NEPCO, chargée du transport et de la revente aux distributeurs, reste un monopole public. Pour la distribution, l'Etat a vendu ses parts dans IDECO pour la région nord et EDCO, pour l'Ouest et le Sud, à un consortium dominé par Jordan Dubai Capital. Pour la production, l'Etat conserve une minorité dans CEGCO et a lancé des appels d'offre pour développer la capacité de production des unités existantes à travers des BOT, de même que pour le développement des capacités de production à partir des énergies renouvelables (sous forme de BOO).

La mise en œuvre de ce programme de développement des capacités de production n'a que très partiellement été réalisé. Si un BOT pour la construction d'une deuxième tranche de la centrale de Samra (près de Zarqa) a bien été lancé, les négociations avec les entreprises intéressées par les énergies renouvelables ont échoué. Le gouvernement espère que l'adoption récente d'une loi sur les énergies renouvelables permettant en particulier une négociation directe des tarifs de rachat entre les entreprises et l'Etat va débloquer la situation.

L'évolution de la politique tarifaire est le dernier volet de la transformation du secteur. Le gouvernement a décidé de cesser ses subventions du tarif électrique, ce qui a conduit à de conséquentes hausses des prix pour les consommateurs. Celles-ci ont été appliquées de manière différenciée selon les catégories de consommateurs (commerce, agriculture, industriels, usagers résidentiels) et pour ces derniers, selon une échelle progressive afin de ménager les petits consommateurs. Mais comme les augmentations de prix ont eu lieu en même temps que celles touchant les carburants, l'eau potable et de nombreux biens de première nécessité<sup>3</sup>, elles ont été très impopulaires, dans un contexte marqué par une pauvreté accrue et par les conséquences de la crise financière. Une nouvelle hausse prévue pour septembre 2009 a été brutalement annulée par une décision royale.

L'évolution des politiques énergétiques en Jordanie durant les années récentes a été déterminée par l'ajustement des tensions entre la contrainte géopolitique, la contrainte financière et l'enjeu social. L'orientation vers le développement d'énergies renouvelables apparaît comme une conséquence de ce jeu de contraintes davantage que comme un choix structurant. L'analyse de l'inscription locale de ces nouvelles orientations énergétiques souligne en tout cas le décalage existant à l'heure actuelle entre la transition énergétique annoncée et les nouvelles pratiques et initiatives publiques observées à l'échelon urbain.

---

<sup>2</sup> NEPCO : National Electric Power Company ; JEPSCO : Jordanian Electric Power Company; IDECO: Irbid District Electric Company; EDCO: Electricity Distribution Company; BOT: Build Operate and Transfer; BOO Build Operate and Own.

<sup>3</sup> L'inflation a atteint 6,5% en 2006, 4,7% en 2007 et 14,6% en 2008.

## Villes et développement durable : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques ?

La hausse de la consommation énergétique, y compris électrique, s'explique par la hausse de la population et le développement de nouveaux modes de consommation citadins. Dans un contexte énergétique en forte mutation, les consommateurs urbains au niveau résidentiel comme à l'échelle des entreprises de différents secteurs d'activité adaptent leurs pratiques de consommation, mais pour un bilan encore modeste. Par ailleurs, les incitations institutionnelles à l'adoption de pratiques de développement durable à l'échelle urbaine relèvent largement de l'affichage et ne se traduisent guère dans des objectifs concrets, sans même parler de réalisations notables.

### *Des pratiques en mutation*

Sur le moyen-terme, la trajectoire énergétique de la Jordanie se caractérise par une électrification notable des modes de vie<sup>4</sup>. La part de la population desservie par l'électricité est passée de 71% en 1979 (78% dans les villes) à 99% aujourd'hui, et à 100% dans les villes, alors que la population urbaine est passée de 1,5 à 4,75 millions d'habitants<sup>5</sup>. La politique de généralisation de l'accès à l'électricité a permis la diffusion de l'équipement électroménager. Par exemple, entre 2000 et 2007, le taux d'équipement en réfrigérateurs est passé de 89 à 97%, exactement les mêmes proportions que pour les machines à laver, pour ne citer que ces deux exemples. Entre 1997 et 2007, la consommation électrique des ménages est passée de 31 à 36%, celle du commerce de 11 à 16% tandis que l'industrie régresse de 34 à 29%, signalant la croissance très vive des nouveaux usages qui sont très corrélées avec le mode de vie urbain.

A l'heure actuelle, le développement de certaines pratiques alimente particulièrement la hausse de la consommation. En premier lieu, comme dans de nombreux pays du Moyen-Orient et d'ailleurs, la climatisation est un facteur essentiel de hausse de la consommation électrique. Le taux d'équipement des ménages est passé de 4,9 à 7% de 2000 à 2006. Il atteint son plus haut niveau dans les villes qui connaissent les plus forts taux de croissance, comme Aqaba. De plus, le chauffage électrique (entre autres grâce aux appareils de climatisation réversible chaud-froid) progresse fortement également (bien qu'il soit plus onéreux): il concernerait 13% des ménages (NEPCO, 1/12/2009), avec un différentiel de 3% en faveur des villes.

Par ailleurs, la consommation d'eau est également très dépendante de la consommation électrique. Au niveau national, les stations de pompage bénéficie de tarifs très avantageux pour pomper l'eau vers les centres de consommation depuis la vallée du Jourdain. Au niveau individuel, il convient de rappeler malgré l'absence de données précises, que faute d'une pression suffisante dans les réseaux de très nombreux ménages pompent l'eau (qui n'arrive qu'une à deux fois pas semaine) sur les toits de leurs maisons (Darmane, Potter 2009).

Inversement, les villes sont aussi le siège du développement de nouvelles technologies témoignant de l'émergence de pratiques d'économie d'énergie. L'exemple le plus net est le développement du chauffage solaire thermique, dont le taux d'équipement est passé de 10,5 à 13,7% entre 1996 et 2006. Toutefois, la prise en considération de dates intermédiaires tend à souligner que la tendance n'a rien de fulgurant, puisque ce taux stagne voire régresse depuis 2000. Depuis peu, l'adoption des lampes à faible consommation commence également à se développer mais ce phénomène est encore restreint.

Globalement, l'urbanisation se traduit donc par une hausse de la consommation énergétique des ménages. Ces nouveaux comportements sont largement associés à la hausse moyenne du niveau de

<sup>4</sup> Tous les chiffres cités proviennent de Government of Jordan, Department of Statistics, *Jordan in Figures* (publication annuelle).

<sup>5</sup> La part de la population urbaine évoluant de 71% à 83%.

vie, et plus précisément à l'émergence d'une classe moyenne et aisée. Dans ce contexte, les économies d'énergie, si elles connaissent un frémissement, restent à un niveau très limitée.

*Le développement durable : un enjeu peu affirmé dans les politiques urbaines*

Analyser la traduction des nouvelles orientations en matière énergétique à l'échelle urbaine en Jordanie pose une question de méthode. On peut appréhender cette question en cherchant à identifier la production de nouveaux objets urbanistiques correspondant à la déclinaison en projets urbains répondant au label de la durabilité. A cette aune, l'exemple jordanien présente un bilan assez maigre, au-delà d'effets d'annonce et de l'emploi d'un vocabulaire importé par des consultants internationaux dans les documents d'urbanisme. Nous insisterons davantage sur une deuxième approche, visant à saisir comment les nouvelles orientations de la politique énergétique et spécifiquement, celles concernant le secteur électrique, se territorialisent. Par là, nous tentons de repérer si les évolutions en cours et leur orientation revendiquée vers le développement durable transforment également les relations entre acteurs, notamment s'ils accordent une place croissante aux acteurs et groupes d'intérêt structurés à l'échelle urbaine. Nous dégagerons ainsi les contours d'une nouvelle gouvernance locale de l'énergie.

Amman fait figure depuis quelques années de vitrine urbanistique où sont expérimentées de nouvelles politiques publiques considérées comme représentatives d'une gestion néolibérale de l'espace urbain (Parker, 2009 ; Potter et Darmame, 2009). Dans un contexte de très forte croissance urbaine soutenue par les vagues successives de *returnees* et d'émigrés en provenance du Golfe et d'Irak depuis le début des années 1990, une réforme institutionnelle a fortement élargi le périmètre du Grand Amman, qui est placé sous la tutelle directe du Premier ministre et son maire qui n'est pas élu a en fait rang de ministre (Malkawi 2003, Taamneh 2007).

Le Greater Amman Municipality a lancé un important chantier de planification synthétisé dans les orientations du Amman Plan (GAM, 2008), visant à mieux structurer le développement urbain, en canalisant les investissements immobiliers vers des corridors de densification (Parker 2009) et vers quelques projets de renouvellement urbain en zone centrale, comme Abdali (Daher, 2008). Ce projet a été placé sous la responsabilité d'un consultant canadien – PlanningAlliance – qui a notamment contribué à la création d'une institution pérenne, le Amman Institute, à la fois observatoire urbain, *think tank* et prestataire de services pour la municipalité et d'autres institutions publiques locales jordaniennes.

Si la thématique du *greening* revient comme un leitmotiv à plusieurs reprises dans ce document, elle concerne surtout la problématique du verdissement par la végétation. A un autre niveau, la nécessité d'introduire des transports collectifs plus efficaces est également affirmée. Si la recherche de solutions environnementales dans la construction est indiquée comme un objectif souhaitable, elle ne représente aucune obligation<sup>6</sup>. De plus, sa déclinaison en projets apparaît ténue voire est contredite dans la pratique avec la réalisation de certains projets. Ainsi, les tours du complexe Amman Gate, construites dans le secteur du 6<sup>ème</sup> cercle ont suscité une intense polémique en raison de l'inadéquation des infrastructures dans ce quartier (Parker 2009).

---

<sup>6</sup> "We must build a city that is based on sustainable development principles. That is "green" with parks and trees. One of the major considerations is to ensure that our citizens enjoy a healthy environment. HDMU developments must consider: - Implementation of "green" environmental standards, including retention of storm-water and re-use of grey-water for irrigation and use of solar and smart energy solutions to reduce carbon emissions [...]" (Greater Amman Municipality Interim Growth Strategy (IGS) Policy for High Density Mixed Use (HDMU) Development, s.d., p.2 <http://ammanplan.gov.jo/english/docs/TPDocuments/EPolicy.pdf> Consulté le 25/2/2010).

Ces deux dernières années, deux annonces devant concrétiser une approche de développement durable ont fait long feu. Lors de la conférence Cityscape à Abu Dhabi en mai 2008 était évoquée la création d'une ville zéro-émission en Jordanie, dans la périphérie d'Amman, qui pourrait compter jusqu'à 700.000 habitants (*The National*, 15 mai 2008). L'initiative semblait concerner un vaste développement à la périphérie sud d'Amman, dans le cadre de l'extension de la métropole. Mais l'information ne fut nullement relayée ni reprise en Jordanie. Quelques mois plus tard, le ministre jordanien de l'Environnement proposait une initiative pour développer des écovilles dans le monde arabe lors du 8<sup>ème</sup> forum méditerranéen des écovilles qui se tenait au bord de la Mer Morte<sup>7</sup>. Ces annonces illustrent que la question du développement urbain durable est un bon vecteur de communication politique et économique (à destination des milieux immobiliers) mais jusqu'à présent, elles ne se traduisent par aucune opération spécifique.

### **Le territorialisation du développement durable : l'exemple des politiques énergétiques**

Pour autant, l'absence de traduction des énoncés du développement urbain durable en projets urbanistiques opérationnels ne doit pas clore l'analyse. En effet, l'exemple des reconfigurations dans les politiques énergétiques et électriques signale une mobilisation des politiques publiques autour d'autres enjeux ressortissant du développement durables et par d'autres acteurs que ceux impliqués directement dans les cadres classiques des politiques urbaines. Alors que la question de la décentralisation est affichée, au niveau international mais aussi national, comme une orientation majeure du point de vue du développement, l'analyse en termes de politiques publiques de la réorganisation et de la régulation du secteur électrique montre que les représentants des municipalités paraissent marginalisés.

#### *Tendances récentes de la gouvernance locale en Jordanie*

La question de la décentralisation est un thème de mobilisation qui revient fréquemment sur le devant de la scène depuis les années 1990. Elle fait classiquement apparaître une tension entre la démocratisation et l'autonomie de décision au niveau local d'une part et l'efficacité de l'action d'autre part. En 2001, une réforme a fortement réduit le nombre des municipalités (qui est passé de 328 à 99) et de Joint Service Councils (les instances intercommunales, qui passent de 44 à 22), au nom de l'efficacité (Malkawi 2003). Le contrôle gouvernemental s'exerçait aussi par la nomination des maires et d'une partie du conseil municipal, mais cette mesure a été rapportée en 2007 et les maires et les conseils municipaux sont désormais élus (sauf à Amman). Toutefois, leurs marges de manœuvre financière sont très limitées. L'administration déconcentrée au niveau du gouvernorat exerce un contrôle de surcroît très important sur l'action des municipalités (contrôle des dépenses supérieures à 100.000 JD – environ 100.000 euros, contrôle des recrutements, allocation budgétaire ...). Pour les observateurs, le degré de centralisation demeure très élevé et malgré les ouvertures politiques en matière d'élection des maires, la tendance se caractérise plutôt par une déconcentration que par une gouvernance décentralisée (Taamneh 2007).

Aux yeux du gouvernement comme des bailleurs internationaux, les municipalités représentent toutefois un levier d'action majeure pour le développement. Dans cette perspective, plusieurs initiatives visent actuellement à favoriser la participation citoyenne à l'échelle locale pour identifier les priorités en termes de développement et à flécher des financements pour la réalisation de ces projets, qui peuvent relever du développement urbain durable (par exemple, gestion des déchets...). C'est le cas d'un projet co-financé par la Banque mondiale et l'Agence française de développement, le Programme régional et local de développement, visant à développer les capacités municipales. Le

<sup>7</sup> D. GAVLAK, "Jordan launches 'green' initiative for Arab cities", *Forbes*, 5/9/2008, repris sur Arab Environment Watch, <http://www.arabenvironment.net/archive/2008/9/667189.html>.

gouvernement jordanien envisage son institutionnalisation à travers une réforme de la décentralisation. Mais les mécanismes d'allocation budgétaire restent fondés sur une logique d'appel à projet plutôt que sur une dévolution financière : les municipalités restent par conséquent en position de dépendance par rapport au ministère.

### *Réforme de l'électricité et gouvernance locale*

La gestion du secteur électrique ne figure pas dans les tâches municipales. Toutefois, l'organisation de la distribution électrique en Jordanie est historiquement fortement ancrée au niveau local. En effet, les premières initiatives d'électrification à grande échelle ont été menées dans les villes. La société actuellement concessionnaire de la distribution électrique à Amman est l'héritière d'une compagnie créée dans cette ville en 1938. Les municipalités d'Amman et des autres villes couvertes par la concession sont présentes à hauteur de 5% dans son capital. Elles en retirent des dividendes. A Irbid, les liens entre la municipalité, la société locale et l'entreprise de distribution IDECO, fondé en 1957, sont beaucoup plus étroits. Les municipalités de la région nord possèdent 25% du capital. Ces deux sociétés couvrent respectivement 65 et 22% des abonnés en 2007. Ce n'est pas cette organisation qui prévaut dans la dernière circonscription, représentant 13% des consommateurs, et gérée par EDCO, historiquement lié à l'opérateur public. Les sociétés d'électricité, notamment celle du nord, représentent des ressources économiques et politiques importantes pour les municipalités, à travers les dividendes d'exploitation et à travers la possibilité d'influer sur la distribution d'emplois<sup>8</sup>. Entre 1997 et 2002, une gestion plus stricte de l'emploi a été menée à IDECO en vue de rétablir la rentabilité de la société dans la perspective de sa privatisation, qui a conduit à une baisse de 805 à 623 employés. Depuis lors, une importante politique de recrutement de jeunes diplômés a été menée, et l'effectif atteint 979 employés en 2007. Mais les recrutements s'effectuent désormais sur concours. Cette nouvelle politique a fait ressortir, en contrepoint, la ressource clientéliste qu'avait représentée cette firme qui est le premier employeur de la région d'Irbid. Les relations entre les municipalités et les sociétés concernent également la gestion technique des pylônes et de leur terrain d'assise, et l'éclairage public, qui représentent l'un des principaux postes de dépenses municipales.

La politique de privatisation menée à bien depuis 2007 déstabilise cette organisation. L'Etat a vendu ses parts (55,4% de IDECO et 100% de EDCO) à Kingdom Electricity Company (KEC), une filiale du groupe financier privé Jordan Dubai Capital, associé à d'autres partenaires. L'exemple d'IDECO est significatif<sup>9</sup>. La représentation des municipalités au sein de conseil d'administration n'a rien d'obligatoire et pourrait être remise en cause. Dans un premier temps, KEC a adopté une attitude conciliante et a même offert une place supplémentaire aux représentants locaux. Sur d'autres sujets, des crispations sont apparues entre la municipalité d'Irbid et IDECO au sujet des pylônes et de leur entretien, de leur implantation, de la publicité dont ils peuvent être porteurs. La privatisation des sociétés de distribution, très ancrées à l'échelle locale, fragilise donc la position des municipalités et leur capacité à les utiliser au moins partiellement comme des outils au service de la politique locale.

### *Initiatives énergétiques vertes et nouvelle gouvernance locale*

L'examen de quelques exemples d'initiatives énergétiques « vertes » sous l'angle de leur territorialisation illustre les logiques de la réorganisation actuelle de la gouvernance locale. Le rôle des autorités locales y est très limité on observe la mise en avant de nouveaux acteurs représentatifs de l'approche néolibérale de la gestion de l'espace en Jordanie, qui recourt à des acteurs privés en lien étroit, voire contrôlés par l'administration royale (Parker 2009).

<sup>8</sup> Rapports annuels de IDECO et entretien avec le directeur général de la société, novembre 2008.

<sup>9</sup> Entretiens réalisés à Irbid et à Amman avec des dirigeants de la société et de sa maison-mère, novembre 2008.

L'éclairage public constitue un premier exemple. Si la part que représente ce secteur dans la consommation électrique totale est stable voire décroît légèrement (de 2,7 à 2,5% entre 2000 et 2007), ce poste représente des dépenses croissantes pour les municipalités, d'autant que le changement récent de la tarification en rend plus onéreux le coût unitaire. Toutefois, le tarif actuel reste globalement inférieur au prix de revient. Comme les municipalités, les compagnies de distribution ont donc elles-aussi intérêt à adopter des mesures d'économie d'énergie par un changement d'ampoules et de pylônes. Une initiative pilote dans ce sens a été récemment lancée, à l'initiative de bailleurs de fonds comme l'AFD. Elle s'est appuyée sur JEPCO, l'entreprise de distribution de la région centrale, plutôt que sur la municipalité du Grand Amman. Ce choix est justifié par l'AFD au nom de la faiblesse des ressources humaines disponibles pour co-gérer un tel projet au sein des municipalités<sup>10</sup>.

L'aménagement d'une centrale électrique recyclant les biogaz sur le site de la décharge de Al Rusafeh illustre pour sa part un renforcement des capacités de la municipalité du Grand Amman. Lancé en 1997 sur une initiative du PNUD et un financement du GEF (Global Environment Fund), ce projet est géré par JBC (Jordan Biogaz Company), une filiale conjointe de NEPCO (devenue CEGCO), entreprise nationale d'électricité, et du GAM. La réalisation du projet a pâti d'un choix technologique inadapté (un biodigesteur) et de nombreux problèmes de coordination. D'autre part, selon cette même source, les conditions d'une réplique de cette expérience ne sont pas réunies, faute pour le ministère de l'Énergie d'avoir élaboré une stratégie crédible, notamment sur le plan législatif. Mais selon ses évaluateurs, l'un des points positifs de l'expérience est que JBC est devenu un opérateur expérimenté, susceptible de proposer ses services à d'autres collectivités sur le territoire jordanien (Rijs et alii 2007). La mise en avant d'un opérateur lié à la municipalité du Grand Amman pour opérer à l'échelle nationale doit probablement également être interprétée, en creux, comme le signe de la difficulté d'envisager l'émergence de capacités locales et municipales en dehors de la capitale.

Un dernier exemple d'initiative énergétique verte donnant lieu à une construction territoriale complexe est la décision de faire de la ville de Maan, dans le désert du sud jordanien, un hub solaire. Cette ville majoritairement bédouine, de moyenne importance sur le plan démographique, a connu des troubles récurrents depuis une vingtaine d'années, signalant la pauvreté de sa population. L'implantation d'emplois y est une préoccupation majeure du régime.

Depuis 2008, cette politique d'attraction d'investissements repose sur un nouveau schéma d'intervention représentatif de la logique néolibérale qu'on retrouve également à Aqaba, à Zarqa, à Irbid et à Mafraq, institué par la loi sur le Development Areas Law. Cette dernière promeut les investissements dans des zones spéciales par différents dispositifs incitatifs reposant sur des facilités d'exploitation pour les capitaux étrangers, des exemptions de taxes et des dérogations aux règles de travail, ainsi que sur une gouvernance spécifique. Une société privée, la Maan Development Company (MDC) est chargée de toutes les questions d'aménagement et de commercialisation. Elle élabore en particulier le schéma local d'aménagement. Cette société est une filiale de South Society for Construction and Development, qui dépend directement du Fonds Abdallah II pour le développement. Sont également associés au capital de MDC l'Université Al Hussein Bin Talal, créée en 1999 à Maan, ainsi que la Jordan Industrial Estate Corporation. Tous les aspects légaux et fiscaux de l'investissement sont gérés par une commission spéciale chargée de ces zones, dans un dispositif de guichet unique (*one-stop-shop*). Dans ce schéma, les autorités municipales, les ministères et le gouvernorat sont court-circuités.

Entre mai et novembre 2009, trois projets différents ont été annoncés à Maan. Deux concernent des centrales solaires thermiques, et le dernier une centrale photovoltaïque, pour une capacité totale de 300

<sup>10</sup> Entretien à Amman, novembre 2008.

MW. Les investisseurs pressentis sont des groupes de nationalité jordanienne, américaine et jordano-italienne. Les projets, d'un montant affiché de 1,5 milliards de dollar, sont actuellement en phase de négociation, et leur conclusion favorable dépend notamment d'un accord sur le prix de rachat de l'électricité, dans le cadre de la nouvelle loi sur les énergies renouvelables récemment adoptée par le gouvernement au nom de sa stratégie en faveur de ces nouvelles énergies. Ces projets s'inscrivent dans le cadre plus général des incitations des bailleurs de fond internationaux au développement des énergies renouvelables, tels que le Global Environment Fund, l'AFD, la Banque mondiale et l'Union pour la Méditerranée.

La transformation de Maan en nouveau hub solaire – dont la concrétisation doit être encore confirmée – résulte donc d'initiatives royales appuyées par des soutiens et des investissements internationaux. La mise en œuvre de ce projet repose sur un nouveau montage institutionnel associant investisseurs privés et des opérateurs d'un nouveau type, directement dépendant du roi. Les acteurs et décideurs locaux apparaissent très marginalisés voire absents de tout ce dispositif.

### **Conclusion**

Cet article consacré au cas jordanien a mis en évidence que la mise à l'agenda du développement urbain durable en Jordanie relève à l'heure actuelle de slogans plutôt qu'elle se traduit par des projets d'urbanisme concrets. Pour autant, notre analyse a souligné que se limiter à cette conclusion risquerait d'occulter la mise en œuvre d'autres démarches relevant du développement durable dans le domaine énergétique, en l'occurrence dans le secteur de l'électricité. Or, ces réformes institutionnelles et le développement d'énergies renouvelables sont susceptibles d'une lecture à l'échelle locale, à travers l'analyse de leur territorialisation. Il y a là un acquis méthodologique permettant de dépasser les constats désabusés qu'une observation purement analogique des projets urbains pourrait induire.

L'analyse, du point de vue de l'échelle urbaine, de la territorialisation des politiques énergétiques, permet d'observer la mise en place d'initiatives énergétiques vertes. L'enjeu est alors de mesurer dans quelle mesure ces mutations sont porteuses de transformations dans la gouvernance locale. De ce point de vue, les exemples analysés montrent que les nouvelles politiques énergétiques jordaniennes tendent à reproduire, si ce n'est à accentuer, les tendances de la gouvernance locale, et notamment le contournement et l'affaiblissement des instances municipales. Alors que les réformes institutionnelles de l'électricité fragilisent la position des municipalités et rendent problématiques leur accès aux ressources économiques et politiques que représentent les compagnies locales de distribution, la réalisation de plusieurs projets énergétiques « verts » tend à s'effectuer en écartant les instances municipales. L'exemple de la centrale à biogaz d'Al Rusafeh à Amman témoigne certes d'un renforcement de compétence (loin d'être univoque) au bénéfice de la municipalité du Grand Amman, mais c'est probablement au détriment du renforcement des autres municipalités. Enfin, la constitution en cours d'un hub solaire à Maan s'effectue grâce à la conjonction d'initiatives royales et de soutiens financiers internationaux et d'investissements nationaux ou étrangers, par le moyen d'une nouvelle gouvernance de type néolibéral, utilisant des entreprises étroitement contrôlées par l'administration royale et mettant en œuvre des méthodes de gestion privées. La nouvelle gouvernance du développement durable, loin de s'appuyer sur le local, est ainsi l'occasion d'une transformation accrue des modalités de l'action publique territoriale vers une plus grande implication du secteur privé, éloignée des acteurs élus, et directement contrôlée par l'administration royale.

- Daher Rami F., 2008, « Amman: Disguised Genealogy and Recent Urban Restructuring and Neoliberal Threats », in *The Evolving Arab City. Tradition, Modernity and Urban Development*, Y. El-Shashtawy ed., p.37-68
- Darmame Khadija et Potter Robert B., 2009, « Gestion de la rareté de l'eau à Amman : rationnement de l'offre et pratiques des usagers », *Espaces et sociétés*, vol. 139, n° 4, p. 71-89.
- Emelianoff Cyria, 2005, « La ville durable en quête de transversalité », in N. Mathieu, Y. Guermond (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*. Ed. Cemagref, INRA, p129-142.
- Jaglin Sylvie, 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS éditions.
- Larner W., “Neoliberalism ?”, *Environment and Planning: Society and Space* **21** (2003), pp. 509–512.
- Malkawi Fuad, 2003, “Amalgamation is a Solution in Jordan”, World Bank, Washington, DC, available at: [www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/malkawi.pdf](http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/malkawi.pdf)
- Mason Michael, Al-Muhtaseb Mu'taz A. et Al-Widyan Mohamad, 2009, « The Energy Sector In Jordan – Current Trends And The Potential For Renewable Energy », in Mason M. et al., *Renewable Energy in the Middle East*, Springer, p. 41-54.
- Parker Christopher, 2009, « Tunnel-bypasses and minarets of capitalism: Amman as neoliberal assemblage », *Political Geography*, vol. 28, n° 2, p. 110-120.
- Potter Robert B. et Darmame Khadija., 2009, « "Ever-growing Amman", Jordan: Urban expansion, social polarisation and contemporary urban planning issues », *Habitat International*, vol. 33, n° 1, p. 81-92.
- Rijs Remi , Ahmad Abu Hijleh, Ammar Al-Azzeh, Ad Dankers, 2007, *Final Evaluation Report “Reduction of Methane Emissions and Utilisation of Municipal Waste for Energy in Amman (UNDP 13180)”* , UNDP/GEF – DANIDA project, UNDP Country Office Amman, Jordan, 21 novembre, 65 p. Consulté à <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=1433> (25/2/2010)
- Signoles Aude, 2006, Réforme de l’Etat et transformation de l’action publique. Analyse par les politiques publiques, in E. Picard (ed.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, pp.239-261.
- Signoles Pierre et al., 1999, *L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éd.
- Taamneh Mohammad, 2007, « Local governance and decentralization Process. The Case of Jordan », European Group of Public Administration 2007 Conference, Zaragossa. Adresse : [http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/workshops/WSI/WSI\\_Taamneh.pdf](http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/workshops/WSI/WSI_Taamneh.pdf) [Accédé : 15 Mai 2009].
- Verdeil Eric, 2009, « Energy transition in Jordanian and Lebanese Cities : the case of electricity », Autun (France), unpublished. Adresse : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00424539/fr/>
- World Bank, 2005, *The Hashemite Kingdom of Jordan. Strategic Options for Energy Sector Development. A policy Note*, Finance Sector and Infrastructure Group.

