

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE
ET DU DÉVELOPPEMENT**

GOUVERNER LES VILLES DU SUD

DÉFIS POUR LA RECHERCHE ET POUR L'ACTION

ACTES DU COLLOQUE INTERNATIONAL DU PRUD

**Programme de recherche urbaine pour le développement
placé sous le haut patronage du ministre des Affaires étrangères
(Paris, Unesco, 5-7 mai 2004)**

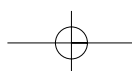
Coordination :

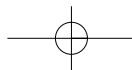
Charles Goldblum, président du Comité scientifique du PRUD

Annik Osmont, secrétaire exécutive du PRUD

Isabel Diaz, chargée de mission à l'Isted

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES





*Ce RAPPORT est un document interne établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères.*

*Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

*La diffusion de ce rapport a un caractère limité
et son usage est strictement limité au cadre officiel.*

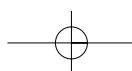
Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

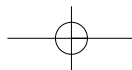
Photo de couverture : Ravane MBAYE – Scène de rue commerçante à Saint-Louis, vieille ville du Sénégal

Impression : ADLIS Lille

© Ministère des Affaires étrangères, 2004.

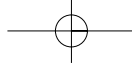
ISBN : 2-11-095075-7

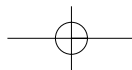




SOMMAIRE

SÉANCE D'OUVERTURE	11
DISCOURS D'OUVERTURE	13
Allocution de Pierre Sané, sous-directeur général pour les sciences sociales et humaines de l'Unesco	13
Allocution de Jérôme Pasquier, directeur de la coopération scientifique, universitaire et de recherche du ministère français des Affaires étrangères	16
BILAN ET APPORTS DU PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT	21
Intervention de Charles Goldblum, président du comité scientifique du PRUD ...	21
Intervention de Annik Osmont, secrétaire exécutive du PRUD	26
INTERVENTIONS DE « GRANDS TÉMOINS » DU SUD	31
Allocution du ministre Seydou Sy Sall, ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire du Sénégal	31
Rôle des chercheurs dans l'élaboration des politiques urbaines à Phnom Penh, par S.E. Kep Chuk Téma, gouverneur de Phnom Penh	35
Combler le fossé, par Banasopit Mekvichai, professeur, université Chulalongkorn – Thaïlande	38
Gouvernance urbaine et nouvelles problématiques de la recherche dans les villes du Sud, par Amos Elegbe, géographe-aménagiste, ancien ministre, Bénin	41
ATELIERS	49
ATELIER A – STRATÉGIES D'ACTEURS ET LOGIQUES D'ACTION	51
Connaître les professionnels de l'urbanisme du Sud pour mieux coopérer et agir	52
Expertises locales et étrangères dans les infrastructures urbaines au Vietnam et aperçu concernant le Cambodge	55
Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine (Vietnam)	58
L'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel: une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise? Le cas des quartiers d'habitat non réglementaire au Maroc; élite de proximité et système politique local	62
Les acteurs à ras de terre: gestion foncière et légitimation, entre « coutumiers », État et administrations locales (Afrique de l'Ouest)	70
Villes en guerre, guerres en ville: projet de recherche	76
Légitimité des collectivités territoriales et pouvoirs locaux. Questions de la démocratie locale	82





ATELIER B – CONFIGURATIONS SPATIALES ET SOCIALES URBAINES 91

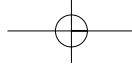
Les mobilités temporaires au sein des métropoles vietnamiennes:	
Ho Chi Minh-Ville et Hanoi	92
État, gouvernement local et acteurs privés:	
la gestion des espaces publics à Lagos et à Ibadan, 1952-2004	98
Projets de voirie et recompositions urbaines à Vientiane et Hanoi	104
Les grands marchés de Madagascar:	
espaces de transactions et pôles de développement	110
Urbanités dialogiques. Le cas vietnamien.	
Logiques d'acteurs et production urbaine à Hanoi	117
L'urbanisation des camps de réfugiés dans la bande de Gaza et en Cisjordanie ..	121
Émergence de nouveaux acteurs locaux et recomposition des territoires urbains;	
appropriation de la centralité des villes par les Moodu Moodu :	
exemple de Dakar, Saint-Louis et New York	125
Innovation et modification des champs urbains:	
évaluation de l'action municipale dans le centre déshérité de Johannesburg	130

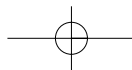
ATELIER C – POLITIQUES URBAINES ET RELATIONS PUBLIC / PRIVÉ ... 137

La réhabilitation des centres anciens de Bethléem et d'Hébron	
ou comment mettre en œuvre un projet urbain dans une situation de conflit ...	138
Les politiques publiques entre rapports de force, « participation » et négociations	
dans des projets urbains au Maghreb et au Liban	143
L'évaluation des projets d'aide publique au développement urbain au Vietnam ..	152
Un outil d'aide à la gestion de l'extension spatiale des quartiers périphériques	
des grandes agglomérations urbaines d'Afrique subsaharienne	158
Les enjeux du relogement des zones d'habitat précaire à Ho Chi Minh-Ville:	
entre grands programmes et micro projets	160
Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable –	
Maroc et Vietnam	170
Autour de services urbains, l'émergence de dispositifs gestionnaires composites	
(Abidjan, Dakar, Durban)	176
Réseaux de transport et services urbains au Maghreb:	
les cas de Casablanca et de Tunis	184

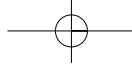
ATELIER D – DISPOSITIFS DE GESTION DES VILLES 189

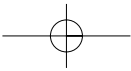
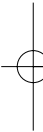
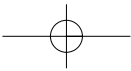
Les services urbains liés à l'environnement, entre mondialisation et participation:	
regards croisés Sénégal-Maroc	190
Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne	195
Les facteurs contribuant à la réussite des initiatives communautaires	
à l'échelle du quartier – Expériences à La Havane, Cuba	202
La gestion foncière néo-coutumière dans les pays d'Afrique sub-saharienne	208

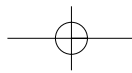




« Les incivilités de la société civile ». Espace public urbain, société civile et gouvernance communale à Bobo-Dioulasso et Bamako (Communes 1 et 2) ...	213
Gestion urbaine en Palestine. Construction institutionnelle, processus, et modes de régulation – Villes de Gaza et de Khan-Younis (territoire de Gaza) .	219
Les municipalités dans le champ politique local. Les effets de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient	223
Intégration régionale, corridors de développement et dynamiques transfrontalières : une mise en parallèle entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique australe	227
SYNTHÈSE DES ATELIERS	235
RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER A	237
Stratégies d'acteurs et logiques d'action, par Papa Babacar Diouf, municipalité de Guédiawaye – Dakar	
RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER B	244
Configurations spatiales et sociales urbaines, par Mamadou Diouf, université du Michigan	
RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER C	247
Politiques urbaines et relations public/privé, par Marie-France Prevot-Schapira, CREDAL, université Paris VIII, IHEAL	
RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER D	253
Dispositifs de gestion des villes, par Jean-Paul Duchemin, université Paris VIII	
CONCLUSION DE LA SÉANCE DE SYNTHÈSE	261
SÉANCE DE CLÔTURE	263
GOUVERNER LES VILLES: QUELLES POLITIQUES URBAINES?	
COMMENT LES CONSTRUIRE?	264
Vers une première synthèse du programme PRUD.	
Fragments d'un discours sur la gouvernance urbaine, par Gilles Antier	264
Faire de nécessité vertu : du gouvernement local à la gouvernance locale et au-delà dans la gestion urbaine en Afrique, par Richard Stren	270
Communication de Maryvonne Plessis-Fraissard	280
TABLE RONDE	284
Synthèse de la table ronde et discours de clôture, par Pierre Colombier	292
PROGRAMME DU COLLOQUE	293







AVANT-PROPOS

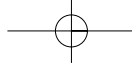
Sous l'intitulé Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action, cette publication de la DGCID rend compte des travaux du colloque de clôture du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), colloque de restitution et de valorisation des investigations menées durant près de trois années dans ce cadre.

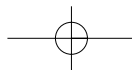
Cette action concertée incitative initiée par le Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères a en effet marqué une évolution notable tant dans la nature de la production scientifique relative à l'urbain que dans ses usages. Une trentaine d'équipes de recherche mobilisant deux cent soixante chercheurs – issus pour moitié de pays du Sud – ont contribué à enrichir les connaissances relatives aux villes du Sud dans une optique pluridisciplinaire, élaborant des problématiques spécifiques à leur territoire, menant des analyses fines sur les projets et les jeux d'acteurs, restituant les dynamiques urbaines et les questions de gouvernement des villes dans la complexité qui les caractérise en ce début de XXI^e siècle.

Objets de jeux politiques locaux – privés et publics, formels et informels –, tout en subissant les effets des forces externes, celles dites de la mondialisation (entrée en jeu de grands opérateurs de service ou d'investisseurs internationaux), les territoires urbains sont bien des réalités actuelles qu'il convient et conviendra de gouverner dans la durée: il faudra bien faire face aux multiples enjeux nés de la redistribution des cartes foncières et de la reconfiguration des systèmes d'acteurs résultant des dynamiques de peuplement et de croissance des villes. Ici des pôles d'attractivité économique se créent, là des corridors de développement s'esquissent. Dans d'autres régions, les territoires en guerre ou en crise imposent d'innover en matière de services urbains de base ou de préservation du patrimoine historique.

Un double mouvement semble cependant traverser la majeure partie des expériences et projets étudiés dans le cadre de ce programme (PRUD): un processus inéluctable de décentralisation, impliquant la redéfinition du rôle de l'État dans ses rapports avec les pouvoirs locaux pour la gestion économique et politico-administrative des territoires; une aspiration à davantage de participation aux décisions en matière de politique urbaine d'une société civile en gestation dont les travaux de recherche attestent de la réalité (fût-elle embryonnaire) comme de la complexité.

L'une des principales ambitions du colloque était de constituer un moment de réflexion commune sur les perspectives du gouvernement des villes en termes de politiques publiques et d'actions collectives. Moment au cours duquel le monde de la recherche et celui de la décision politique auront tissé des liens pérennes, permettant de réduire les décalages entre analyses, diagnostics et décisions politiques. Le capital de connaissances résultant des recherches dont ce colloque a été une forme d'aboutissement ne pourrait-il pas permettre de construire un prolongement à ce fructueux programme sous forme d'une recherche-action s'ancrant dans la durée, en partenariat scientifique avec les pays émergents?



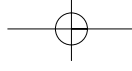


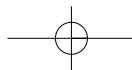
À l'évidence, ces conditions de rapprochement s'imposent pour affronter les défis majeurs résultant de l'urbanisation des territoires telle qu'elle se manifeste en ce début du ^{xxi}^e siècle.

Ces actes présentent l'ensemble des communications des trois journées selon l'organisation proposée par le programme¹, à savoir :

- ❑ la première partie restitue l'après-midi d'ouverture : les discours officiels, le bilan et les apports du PRUD et les interventions de quatre « grands témoins du Sud » ;
- ❑ la deuxième partie rassemble les trente communications des quatre ateliers thématiques et les rapports d'ateliers ;
- ❑ la troisième partie rassemble les interventions relatives aux grandes questions du PRUD et aux perspectives de la recherche en coopération. Cette partie présente enfin une synthèse de la table-ronde ainsi que le discours de clôture.

1. Le programme du colloque se trouve en annexe de cet ouvrage.





COMITÉ EXÉCUTIF

Président du comité scientifique

Charles GOLDBLUM

Professeur à l'Institut français d'urbanisme, (Université Paris 8)

Comité de direction du GEMDEV

charles.goldblum@wanadoo.fr

Secrétaire exécutive

Annik OSMONT

Maître de conférences d'urbanisme, (Université Paris 8)

a.osmont@wanadoo.fr

Xavier CREPIN

Délégué général et représentant de l'ISTED

xavier.crepin@i-carre.net

Jean-Jacques GABAS

Économiste, Maître de conférences

(Université Paris – Sud 9), ancien président et représentant du GEMDEV

jggabas@club-internet.fr

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Gilles ANTIER

Directeur des actions internationales de l'IAURIF

gilles.antier@iaurif.org

Marcello BALBO

Professeur à la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme (Université de Venise)

marcello.balbo@iuav.it

Michel BASSAND

Professeur de sociologie à l'École polytechnique fédérale de Lausanne

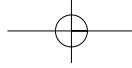
michel.Bassand@epfl.ch

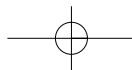
Yves CABANNES

Professeur à l'Université d'Harvard (Center for Urban Development)

Ancien coordinateur pour l'Amérique latine du PGU (Programme de gestion urbaine)

cabannes@interactive.net.ec



**Michael COHEN**

Directeur du programme des études internationales (New School University, New-York)
cohenmz@newschool.edu

Mamadou DIOUF

Professeur d'histoire (Université de Michigan, USA)
mdiouf@umich.edu

Mohammed EL BAH

Directeur de la revue tunisienne d'études urbaines Muytamaa WA UMRAN,
m.elbahi@online.fr

Francis GODARD

Professeur de sociologie (Université de Marne-la-Vallée, Ile de France)
godard.f@wanadoo.fr

André GUILLERME

Professeur d'histoire des techniques au CNAM
guillerm@cnam.fr

Philippe HUGON

Professeur d'économie (Université Paris 10 – Nanterre)
phhugon@club-internet.fr

Jean-Francois LANGUMIER

Chef de la mission prospective et développement durable à la SAPRR
jf.langumier@saprr.fr

Marie-France PREVOT-SCHAPIRA

Chercheur à l'IHEAL, Professeur de géographie (Université Paris 8)
schapira@ivry.cnrs.fr

Vincent RENARD

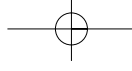
Économiste – Urbaniste, Directeur de recherche au CNRS
renard@poly.polytechnique.fr

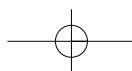
Christian TAILLARD

Directeur de recherche au CNRS (LASEMA)
christian.taillard@free.fr

Licia VALLADARES

Maître de conférences (Université de Lille 2)
valladar@iresco.fr

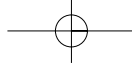


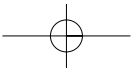
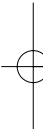
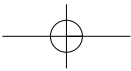


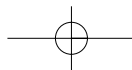
SÉANCE D'OUVERTURE

SOMMAIRE

DISCOURS D'OUVERTURE	13
Allocution de Pierre Sané, sous-directeur général pour les sciences sociales et humaines de l'Unesco	13
Allocution de Jérôme Pasquier, directeur de la coopération scientifique, universitaire et de recherche du ministère français des Affaires étrangères	16
BILAN ET APPORTS DU PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT (PRUD)	21
Intervention de Charles Goldblum, président du comité scientifique du PRUD	21
Intervention de Annik Osmont, secrétaire exécutive du PRUD	26
INTERVENTIONS DE « GRANDS TÉMOINS » DU SUD	31
Allocution du ministre Seydou Sy Sall, ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire du Sénégal	31
Rôle des chercheurs dans l'élaboration des politiques urbaines à Phnom Penh, par S.E. Kep Chuk Téma, gouverneur de Phnom Penh	35
Combler le fossé, par Banasopit Mekvichai, professeur, université Chulalongkorn – Thaïlande	38
Gouvernance urbaine et nouvelles problématiques de la recherche dans les villes du Sud, par Amos Elegbe, géographe-aménagiste, ancien ministre, Bénin	41







DISCOURS D'OUVERTURE

ALLOCUTION DE PIERRE SANÉ,

sous-directeur général pour les sciences sociales et humaines de l'Unesco

Monsieur Jérôme Pasquier, représentant du ministre français des Affaires étrangères,
Monsieur le ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire du Sénégal,
Monsieur Kep Chuk Tema, gouverneur de la ville de Phnom Penh,
Mesdames et Messieurs les professeurs, chercheurs et urbanistes, Chers amis,

Au nom du directeur général de l'Unesco, il est pour moi un plaisir de vous accueillir dans notre maison et de pouvoir participer à l'ouverture de ce colloque qui a le double objectif de restituer les résultats du « Programme de recherche urbaine pour le développement » (initié par le Fonds de solidarité prioritaire de la France en 2001) et de valoriser les recherches menées tout au long de ces trois dernières années.

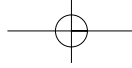
Les processus d'urbanisation ont depuis longtemps été une préoccupation de l'Unesco. Plusieurs de nos programmes traitent de cela, des points de vue de l'éducation, de la valorisation des identités, de la préservation des expressions patrimoniales des lieux et surtout, du point de vue de la cohabitation des cultures et de l'amélioration des rapports que les sociétés peuvent avoir avec leurs espaces de vie, en vue du renforcement de la démocratie locale et du respect des droits humains à la ville, notamment.

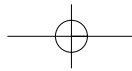
La mission de l'Unesco, en général, et du secteur des sciences humaines et sociales en particulier, est de s'intéresser à faciliter les transformations sociales en termes de développement et de démocratie. La ville-carrefour de rencontres nous donne le cadre pour la réalisation de notre mission.

Notre objectif est de réduire l'écart entre les contradictions sociales et l'éthique universelle, en nous appuyant sur trois piliers: la responsabilité morale, l'obligation légale et la démocratie locale que les gouvernements ont face aux principaux défis posés par les transformations sociales.

Les défis qui se présentent à la vie urbaine sont donc de taille.

Comme vous le savez, la ville est à la fois objet d'étude pour des chercheurs de plusieurs disciplines, territoire politique d'action pour des élus, lieu qui demande autant des solutions techniques par des bâtisseurs et entrepreneurs, que des expressions identitaires; elle est surtout, terrain de participation de ses citoyens.





La richesse de cette ville-carrefour réside justement en ce qu'elle comporte la possibilité d'établir des passerelles entre analyses, expérimentations, applications pratiques et expériences de participation. C'est dans ce territoire investi par l'organisation sociale et politique que la démocratie se pratique, acquiert un sens et devient essentielle. Il n'y a pas plus d'urbanisme sans urbanité, que de civilité sans citoyenneté.

Je suis donc convaincu que les droits humains et la démocratie représentent les fondements sur lesquels la paix, la tolérance et l'acceptation des différences peuvent être érigées. Aucune coexistence harmonieuse entre citoyens des différentes cultures ne pourra être achevée en l'absence de ces droits. Droits humains, mais aussi économiques et sociaux, droits à la ville, ce qui inclut le droit au logement, à un environnement durable et à l'eau potable pour tous ses habitants.

Permettez-moi de vous dire que l'Unesco vient d'adopter une nouvelle stratégie de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance afin de répondre aux nouveaux défis de la lutte pour ces droits. Si l'on considère que la ville peut se présenter comme un espace de confrontation quotidienne des différences culturelles et ethniques, suscitant des peurs irrationnelles qui encouragent des pratiques de discrimination, nous avons décidé de lancer le projet de « coalition internationale des villes contre le racisme ».

La mise en place de la coalition régionale de l'Europe est pour le moment celle qui est la plus avancée grâce notamment à la ville de Nuremberg qui a accepté de jouer le rôle de chef de file et de mobiliser le réseau des villes partenaires de la charte européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme dans la ville. Après une série de consultations, nous allons organiser une réunion d'experts en juillet 2004 pour définir un plan d'action.

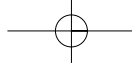
L'étape suivante sera la conférence des villes européennes membres de la charte des droits de l'homme dans la ville qui réunira plus de 600 représentants de mairies à Nuremberg en décembre 2004. C'est à cette rencontre que nous comptons soumettre le projet de plan d'action aux villes participantes.

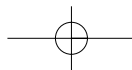
En complément, je me réjouis du fait que l'Unesco puisse joindre ses efforts avec le PRUD (Programme de recherche urbaine pour le développement), car nous partageons avec vous la double intention de :

- ☐ construire des ponts entre la recherche et l'action pour le développement urbain ;
- ☐ réunir les interlocuteurs de la politique urbaine, de l'action territoriale décentralisée, des citoyens dans un objectif de coopération et de partenariat.

Je suis convaincu que dans la poursuite de ces objectifs, les techniciens et les chercheurs sont aussi importants que les décideurs et peuvent jouer un rôle de médiation à condition de lier la recherche à l'action efficace.

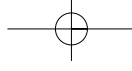
Aussi, dans le cadre de votre programme, vous travaillez sur des questions aussi essentielles que la décision publique en milieu urbain, les rapports entre pouvoir et savoir, la cohésion sociale et spatiale, et des modèles alternatifs de régulation publique. Je me permets de vous encourager pour continuer à développer ces orientations de travail. Nous attendons beaucoup des résultats de vos ateliers de travail qui vont se dérouler pendant ces trois jours.

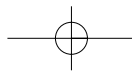




À Istanbul, l'Unesco a défendu le principe selon lequel la ville doit être au service de ceux qui y vivent et non exclusivement de l'économie ou de la technologie. « Humaniser la ville » signifie pour nous le développement de la citoyenneté et de la démocratie locale d'aujourd'hui et de demain ; replacer l'être humain au centre des projets urbains doit pouvoir permettre l'émergence sociale de nouvelles forces capables de lutter contre les multiples oppressions et dominations et de contribuer à la cohabitation pacifique de tous les habitants urbains. Seule une telle dynamique de mobilisation sociale associée à une démarche de partenariat, pourront être à la hauteur des enjeux que le monde urbain affronte au ^{xxi}^e siècle.

Je vous remercie de votre attention.





ALLOCUTION DE JÉRÔME PASQUIER,

directeur de la coopération scientifique, universitaire et de recherche
du ministère français des Affaires étrangères

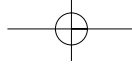
Mesdames, Messieurs,

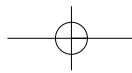
En premier lieu, je souhaite, au nom de monsieur Michel Barnier, vous dire la satisfaction du ministère des Affaires étrangères de voir se tenir à l'Unesco ce colloque dont l'objectif est d'organiser un dialogue au sein d'une grande diversité d'acteurs, du Nord et du Sud : chercheurs, décideurs – autorités locales et nationales –, professionnels de l'aménagement urbain et représentants de la société civile. L'Unesco n'est-elle pas l'organisation par excellence chargée d'encourager, de nouer, de renouer, d'animer le dialogue entre tous les peuples de la planète malgré, ou plutôt avec, leur extrême diversité ? C'est donc très chaleureusement que je remercie l'Unesco – à travers son représentant parmi nous, Monsieur Pierre Sané – d'avoir bien voulu accueillir aujourd'hui ce colloque où sont appelés à dialoguer ensemble divers partenaires souhaitant confronter leurs questionnements, leurs attentes et leurs propositions en vue de « gouverner les villes du Sud » (ainsi que nous le propose le titre de ce colloque).

Ce colloque constitue une étape importante d'un programme que le ministère français des Affaires étrangères a financé : le Programme de recherche urbaine pour le développement, le « PRUD ».

Mes remerciements très sincères vont donc également à tous ceux grâce à qui ce programme a pu être monté, réalisé et mené à bonne fin, en particulier aux deux opérateurs choisis par le ministère des Affaires étrangères pour sa mise en œuvre, le GEMDEV (le Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement) et l'ISTED (l'Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement). Il m'est impossible de citer tout le monde, mais je voudrais remercier tout spécialement, au GEMDEV, Charles Goldblum, qui a assuré avec compétence et doigté, la présidence du comité scientifique du PRUD, Annik Osmont, qui n'a ménagé ni son temps ni son énergie pour être une efficace secrétaire exécutive du programme, sans oublier Jean-Jacques Gabas qui était président du GEMDEV au moment de la naissance du PRUD et sans qui ce programme n'aurait vraisemblablement pas vu le jour. À l'ISTED, partenaire « fidèle » du ministère, je veux remercier son délégué général, Xavier Crépin, ainsi qu'Isabel Diaz, chargée de mission pour le PRUD, qui se sont acquittés, à la satisfaction de tous, de la délicate et complexe mission de gestion et de suivi du programme, sur les plans administratif et financier.

J'en profite pour souligner ici la qualité des relations qui ont pu être entretenues entre nos opérateurs et les services du ministère, tout au long du programme, et qui ont largement contribué à son bon déroulement. À mes remerciements j'ajoute donc mes félicitations, car savoir « travailler ensemble », tout comme savoir « vivre ensemble », méritent aujourd'hui tout particulièrement d'être encouragés.





Pour le ministère des Affaires étrangères, ce colloque "Gouverner les villes du Sud" revêt un double intérêt :

- celui qui s'attache à la restitution des résultats du Programme de recherche urbaine pour le développement que ce ministère a suscité,
- et celui qui devrait émerger de cette restitution, à travers les échanges et les débats qu'elle permettra entre les chercheurs et toutes les parties intéressées par la question du développement urbain.

Je vais donc d'abord parler du programme de recherche lui-même, avec la démarche qu'il sous-tend du point de vue du ministère des Affaires étrangères, avant d'en venir à nos objectifs et nos attentes.

C'est dès 1999 que le ministère des Affaires étrangères décide de s'engager dans la relance de ce domaine de recherche que constitue le phénomène du développement urbain dans les pays du Sud.

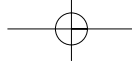
Cette relance nous a semblé indispensable et urgente pour au moins deux raisons : la première tient aux enjeux cruciaux que représentent les villes du Sud, tant au niveau politique qu'au niveau économique ou au niveau social. La seconde raison tient à la place particulière de la recherche urbaine dans le paysage institutionnel français.

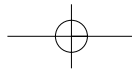
Près de la moitié de la population du monde vit aujourd'hui dans des villes. D'ici une génération, le nombre des citoyens des seuls pays du Sud augmentera de deux milliards et demi d'individus, chiffre qui est à peu près équivalent à celui de l'effectif mondial actuel de la population urbaine. Mais si, en général, l'urbanisation va de pair avec une croissance économique soutenue, on observe dans les pays les plus pauvres une urbanisation sans croissance économique. Ainsi, dans les pays de l'Afrique subsaharienne par exemple, entre 1970 et 1995, comme le souligne la Banque mondiale dans son rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000, la population urbaine a augmenté de 4,7 % par an, alors que le PIB par habitant y diminuait de 0,7 % par an. La ville, tout en étant un moteur puissant de création de richesses, constitue donc aussi, très paradoxalement, un défi majeur pour le développement.

La France se devait de contribuer à relever ce défi.

Mais, pour pouvoir relever ce défi, il est essentiel d'avoir un éclairage approprié de la réalité du terrain par la recherche.

Or la recherche urbaine a, comme je viens de le dire, une situation particulière. Elle n'est pas, comme certains domaines – par exemple l'agronomie ou la santé – spécifiquement prise en charge par une (ou des) institution(s) de recherche « spécialisée(s) », jouant un rôle de locomotive et garantissant, sur des moyens propres, une certaine continuité de la dynamique scientifique. La recherche urbaine s'appuie en France sur une multitude de petites unités, formations universitaires et équipes d'organismes publics ou privés. Elle ne constitue la vocation centrale ou spécifique d'aucune grande institution de recherche. Il en résulte que la structuration et la production scientifiques y sont largement dépendantes d'une action volontariste d'orientation et d'incitation de la part des pouvoirs publics.





C'est pourquoi le ministère des Affaires étrangères a décidé fin 1999 – début 2000 – de confier au GEMDEV la responsabilité d'animer une réflexion approfondie, associant l'ensemble de la communauté scientifique concernée, en vue de préparer le lancement d'un programme de recherche sur les villes des pays du Sud,

Le « Programme de recherche urbaine pour le développement », le « PRUD », a ainsi pu être lancé au printemps 2001, grâce au financement du Fonds de solidarité prioritaire, le « FSP », s'adressant donc à l'ensemble des pays de la zone de solidarité prioritaire (la « ZSP »).

Trois grands objectifs ont été fixés à ce programme. Je vous les rappelle :

- ☐ relancer la recherche urbaine pour le développement, sur la base d'un renouvellement problématique et thématique ;
- ☐ produire des connaissances nouvelles sur l'urbanisation pour éclairer l'action publique de coopération pour le développement urbain ;
- ☐ restaurer ou initier des relations de partenariat et d'échange entre la communauté scientifique française et les communautés scientifiques de la ZSP.

Le président du comité scientifique doit nous présenter tout à l'heure les résultats du PRUD, le bilan qu'il en tire et les apports qu'il convient d'en retenir, en référence aux objectifs fixés.

Il ne m'appartient pas de commenter le contenu et les résultats des recherches conduites. Je sais cependant que deux éléments méritent d'être soulignés et nous permettent d'être d'ores et déjà satisfaits, il s'agit :

- ☐ d'une part de la qualité des travaux produits par les équipes,
- ☐ et d'autre part de l'originalité de ces recherches.

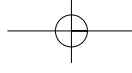
Mais puisque l'objet même de ce colloque est la restitution des résultats du PRUD, nous aurons l'occasion au cours de ces trois journées de revenir sur le contenu et les retombées potentielles de ces recherches.

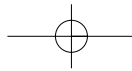
Quelles sont maintenant les attentes du ministère ?

La première est évidente et simple à satisfaire. Elle concerne la valorisation immédiate et générale des travaux de recherche du PRUD et de leurs résultats, par leur publication et leur diffusion la plus large possible, dans des ouvrages et sur un site accessibles au plus grand nombre. Le ministère des Affaires étrangères apportera, pour ce faire, toute l'aide qu'il sera en mesure d'offrir dans ce domaine, notamment, en ce qui concerne la diffusion, à travers son réseau mondial, de services d'ambassades et d'implantations.

Les autres attentes peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

- ☐ les deux premières découlent des caractéristiques mêmes du FSP grâce auquel le ministère des Affaires étrangères a pu financer ce programme, caractéristiques que je vous rappelle :
 - le FSP, comme son ancêtre le FAC, est un fonds destiné au soutien de nos partenaires du Sud,
 - le FSP se veut un instrument à caractère incitatif.





□ la troisième attente du ministère des Affaires étrangères concerne l'utilisation des recherches du PRUD, la valorisation de ses résultats, en clair, ses retombées opérationnelles.

Le FSP est donc un fonds destiné au soutien de nos partenaires du Sud, en l'occurrence ceux de la ZSP, la zone de solidarité prioritaire, zone définie comme une liste de pays arrêtée par le CICID, le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement dont la France s'est dotée en 1999.

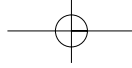
En ce qui concerne spécifiquement la recherche – je précise que le FSP permet d'apporter un appui à tous les secteurs d'activités où existe une demande de nos partenaires, la recherche ne constituant qu'un des nombreux secteurs d'intervention du FSP – la politique du ministère des Affaires étrangères vise avant tout, à travers le FSP, le renforcement des communautés scientifiques du Sud.

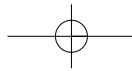
Cet objectif de renforcement des communautés scientifiques s'articule autour de quatre niveaux d'intervention :

- le soutien aux individus, notamment aux jeunes chercheurs, par le développement de la formation à la recherche par la recherche ;
- le soutien aux équipes, à travers des financements accordés sur programmes, la plupart du temps dans le cadre d'appels d'offre ;
- le soutien aux institutions, par l'aide au renforcement des structures de recherche les plus performantes ;
- enfin, et ceci nous paraît fondamental, l'aide à l'insertion des scientifiques du Sud dans la communauté scientifique internationale.

Ces lignes de force ont sous-tendu le lancement du PRUD au même titre que la nécessité de prise en compte des problématiques concernant les villes du Sud. Le programme a mobilisé quelque 260 chercheurs dont environ la moitié est des chercheurs du Sud. L'évaluation du programme, que nous allons conduire dans les mois qui viennent, aura à faire le bilan, entre autres, de cette mobilisation en termes de renforcement effectif des communautés scientifiques du Sud. Mais il est évident qu'une mesure sérieuse de ce processus ne pourra s'apprécier que sur le moyen ou le long terme. C'est pourquoi, d'ores et déjà, je me permets d'insister sur l'importance que nous attachons au fait que puissent se pérenniser et se renforcer les partenariats Nord/Sud et les réseaux de recherche qui ont pu voir le jour grâce au PRUD.

La deuxième caractéristique du FSP que je voudrais évoquer est le caractère incitatif de cet instrument du ministère des Affaires étrangères. Ce fonds n'a pas vocation à apporter un soutien récurrent à des programmes ou à des institutions. Son ambition est de donner une impulsion, à une démarche, ou dans un secteur. Il vise à créer une dynamique qui trouve ensuite ses moyens propres de poursuite ou d'auto-entretien. Nous espérons que la démarche concrétisée par le PRUD aura été suffisamment convaincante pour qu'une prise de relais soit assurée, tant pour entretenir la dynamique scientifique que pour valoriser les résultats de recherche obtenus. Et cette nécessité d'une prise de relais interpelle à la fois les institutions d'enseignement supérieur et de recherche, les « professionnels » de la ville et les autorités politiques, nationales et locales, dans une démarche de dialogue, dans un





mouvement interactif entre questionnement, production de connaissances nouvelles et utilisation des résultats de la recherche.

Et j'en viens ainsi tout naturellement au troisième point concernant les attentes du ministère des Affaires étrangères, celles s'intéressant aux retombées opérationnelles du PRUD. Le financement d'un programme aussi important – près de deux millions et demi d'euros, trente-deux projets de recherche, deux cent soixante chercheurs impliqués – n'aurait aucun sens si nous n'espérons pas une forte valorisation des résultats des recherches conduites. L'utilisation des connaissances et des capacités d'expertise ainsi produites constitue l'un des éléments à l'aune desquels la réussite du PRUD pourra être mesurée.

Cet élément – ou plutôt cet « objectif » – suppose que s'instaure dans la durée, dans la continuité, le dialogue, le débat, la confrontation entre les producteurs et les utilisateurs de la recherche.

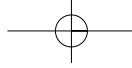
Nous n'avons pas choisi, pour clôturer le PRUD, d'organiser un débat entre scientifiques et de demander aux chercheurs de faire une restitution des résultats de leurs recherches exclusivement devant leurs pairs.

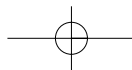
Nous avons souhaité, au contraire et surtout, qu'ils puissent présenter leurs résultats aux utilisateurs potentiels et qu'ils en débattent avec eux, afin qu'un dialogue s'amorce et s'installe au-delà de ce colloque.

Car notre attente est celle d'une appropriation des résultats de la recherche par les utilisateurs, dans une démarche de dialogue avec les chercheurs, dialogue qui s'inscrive dans la durée, dans une démarche que l'on peut qualifier de « recherche-action ». La prise en compte des résultats de la recherche, l'utilisation de l'expertise produite, provoquant d'autres interrogations, d'autres questionnements justifiant l'approfondissement, le lancement d'autres recherches, et ainsi de suite, dans un mouvement interactif entre la recherche et l'action.

Je conclurai en disant que le ministère des Affaires étrangères espère qu'à terme, la dynamique qu'il a lancée (ou plutôt relancée) à travers le PRUD continuera à produire ses effets en termes de structuration, comme en termes de désenclavement des communautés scientifiques du Sud dans le domaine de la recherche urbaine.

Il espère aussi, grâce à ce processus, qu'il aura offert une occasion de dialogue – qui se poursuivra et se consolidera – entre toutes les parties soucieuses de trouver des voies pertinentes pour « gouverner les villes du Sud », manifestant qu'il s'agit là d'un double défi, pour la recherche et pour l'action. C'est le sens et l'objectif de ce colloque. C'est d'ailleurs résumé dans son titre.





BILAN ET APPORTS DU PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT

INTERVENTION DE CHARLES GOLDBLUM,

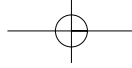
président du comité scientifique du PRUD

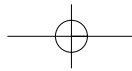
Messieurs les ministres,
Excellences,
Mesdames messieurs,
Chers Collègues,
Chers Amis,

C'est sur le thème du gouvernement des villes du Sud – question, objet de réflexion ou projet – que nous avons souhaité conclure ce Programme de recherche urbaine pour le développement. Question d'actualité en un moment où les villes et les collectivités locales se dotent d'une organisation mondiale commune qui vient, à sa manière, confirmer le devenir urbain de la planète et la nécessité impérieuse des échanges et coopérations dans le domaine de l'aménagement urbain, de la gestion urbaine et de la conduite des projets de développement.

Dans la pensée urbaine, les villes contemporaines sont volontiers désignées comme dépositaires des grandes traditions et des grands mouvements de transformation des sociétés, des sciences et des techniques, creusets de civilisation et de démocratie, dit-on. En revanche, les villes du Sud, et notamment les grandes agglomérations, ont longtemps été considérées comme lieu de cristallisation et symptôme des problèmes du monde en développement, voire comme la source et l'expression même du mal-développement (de ses handicaps, des échecs des politiques de développement) et la recherche urbaine comme vouée au diagnostic, à l'identification permanente – inopérante ? – des problèmes physiques et sociaux suscités par leur croissance.

À présent, à la faveur notamment de la montée en puissance de ce qu'il est convenu d'appeler les pays émergents – en particulier en Asie et en Amérique latine – les processus de mondialisation conduisent à reconsidérer le rôle effectif ou dévolu aux villes – en particulier aux grandes villes – dans les dynamiques de croissance et d'intégration économiques, à reconsidérer aussi à la fois les nouvelles disparités et inégalités, les nouveaux enjeux de mobilité, d'accès aux services urbains de base dont s'accompagne cette nouvelle donne urbaine – on évoque à cet égard les villes, voire les régions urbaines à





plusieurs vitesses – et les nouvelles façons de produire et de gérer les villes sur un mode volontariste ou en marge des dispositifs officiels. L'interpellation relative à la maîtrise des processus d'urbanisation tend à s'étendre du domaine technique et économique de la croissance physique vers celui, éminemment politique, du gouvernement des villes (fût-ce sous le vocable pacifié au prix d'un néologisme de gouvernance), ouvrant de nouveaux horizons à la recherche urbaine, non seulement en termes d'objets, de contextes à explorer, mais également quant à sa position, son statut dans ses relations à l'action. En Europe, on a généralement pris la mesure des changements de paradigme que supposait le passage de l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme opérationnel (ou de projet) sur le plan des conceptions, mais aussi des professionnalités. On en a moins pris la mesure pour les villes du Sud quant au changement des modes de fabrication urbaine : nouveaux acteurs, nouvelles qualifications, nouvelles compétences, multiplication des bailleurs, rôle croissant des collectivités territoriales et des ONG.

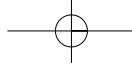
Cette interrogation traverse et prolonge les travaux menés dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement et caractérise assez clairement, me semble-t-il, l'esprit dans lequel cette action concertée incitative menée pour le ministère des Affaires étrangères a été élaborée et conduite.

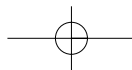
Comme il vient d'être dit par monsieur le représentant du ministre des Affaires étrangères, il me semble utile de rappeler que cette action menée à l'échelle de la zone de solidarité prioritaire, et qui a mobilisé pendant plus de deux ans une trentaine d'équipes du Nord et du Sud, est venue très opportunément combler ce qui était clairement apparu comme un manque patent d'appui à ce domaine de recherche lors du séminaire intitulé « Villes et citoyens dans la mondialisation » qu'Annik Osmont et moi-même avons animé dans le cadre du GEMDEV à la fin des années 1990.

Ce constat a été confirmé et précisé à la suite du bilan prospectif que nous avons réalisé dans le cadre du GEMDEV à la demande de la sous-direction de la recherche du ministère des Affaires étrangères, en prenant appui sur une série d'échanges avec les divers milieux concernés (enseignants chercheurs, praticiens de l'urbanisme, acteurs de la coopération).

L'absence d'action incitative en matière de recherche sur les villes du Sud depuis l'interruption brutale du dernier programme du ministère de la Recherche dans ce domaine – il y a une dizaine d'années – menaçait bel et bien d'aboutir au tarissement des efforts qui continuaient pourtant d'être menés dans ce domaine par les laboratoires spécialisés des grands corps (IRD, CNRS), ainsi que dans les universités (notamment production de thèses), alors même que la France et l'Union européenne consacraient une part croissante de l'aide publique au développement au développement urbain et aux secteurs associés.

Cependant, les configurations complexes dans lesquelles s'inscrivent désormais les coopérations urbaines (notamment financements multiples des projets, nouveaux acteurs de la coopération : ONG, collectivités territoriales) du côté des bailleurs de fonds et prestataires de service, comme du côté des destinataires de l'aide, semblaient plus que jamais légitimer ou justifier la nécessité de la production de recherche. Avouons cependant qu'on était loin d'avoir levé les doutes des milieux de la recherche quant aux chances d'aboutir à une action incitative : les attentes à l'égard d'un improbable programme n'en étaient que





plus fortes, plus exigeantes; en revanche, il n'y a pas eu de réticence à répondre à l'appel d'offres dès lors que celui-ci était lancé.

Ce rappel est effectivement nécessaire pour éclairer les orientations de l'appel d'offres – projet financé sur le Fonds de solidarité prioritaire – qui, sous l'intitulé de Programme de recherche urbaine pour le développement, a été confié par le ministère des Affaires étrangères à l'ISTED (comme opérateur ensemblier), en partenariat avec le GEMDEV investi de la responsabilité scientifique.

Les missions de ce programme répondent à trois objectifs complémentaires:

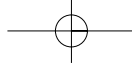
- ❑ relancer la recherche urbaine pour le développement, cette relance s'établissant sur un renouvellement des thèmes et problématiques de recherche,
- ❑ produire des connaissances nouvelles sur l'urbanisation des pays du Sud, de nature à éclairer l'action publique en matière de développement urbain et de coopération internationale dans ce domaine,
- ❑ restaurer ou initier des relations de partenariat et d'échange entre la communauté scientifique française et les communautés des pays concernés dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement.

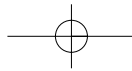
C'est dans cette optique, celle d'un soutien à l'activité scientifique prenant en compte les nouvelles conditions de la production, de la gestion et de la coopération urbaines, avec le souhait d'établir de nouvelles conditions d'échange avec les acteurs de l'aménagement et de la coopération, que nous avons été conduits à circonscrire le champ thématique de l'appel d'offres à des domaines d'intérêt commun, sans pour autant placer la recherche dans une relation instrumentale à l'égard des praticiens. Le champ géographique de l'appel d'offres était, quant à lui, déterminé par sa base financière (FSP) et limité, avec de possibles ouvertures comparatives, à la zone de solidarité prioritaire.

Ce périmètre de référence à la géométrie complexe, dont les membres du comité scientifique ont déploré les limites, s'est néanmoins révélé fécond, marquant de fait une intéressante ouverture par rapport à l'ancien cadre de coopération limité à ce qu'il était convenu d'appeler « les pays du champ » – extension des rapprochements comparatifs qu'annonçaient, d'emblée, l'importance et la qualité des réponses relatives à des terrains moins habituellement sollicités: Asie du Sud-Est, Afrique australe, Proche-Orient (en particulier Territoires autonomes de Palestine), à mettre pour partie à l'actif de l'effort de veille scientifique et des efforts pour assumer la continuité de la formation à la recherche dans les lieux spécialisés (y compris instituts du MAE à l'étranger et observatoires urbains).

C'est donc à dessein que nous avons souhaité organiser la consultation autour de deux axes prioritaires:

- ❑ un premier axe concernant les interventions sur la ville visait à l'élaboration de connaissances quant aux projets urbains, aux dispositifs de gestion urbaine et aux modalités relatives à leur mise en œuvre; avec trois entrées principales caractérisant la nature des projets et des objets pris en compte: la métropolisation, l'environnement et le patrimoine, la réalisation d'infrastructures et les questions de services urbains;
- ❑ un second axe concernait l'identification et l'analyse des logiques et stratégies d'acteurs; avec deux entrées principales caractérisant les modes (méthodes) d'approche des





situations de projet: les jeux d'acteurs face aux questions de décentralisation, de démocratie et de gouvernance; savoirs professionnels, cultures urbanistiques, expertise.

Autrement dit, le PRUD a délibérément choisi de s'écarter des travaux à caractère monographique, tant ceux centrés sur les processus que ceux cantonnant la recherche à l'identification des problèmes et plaçant l'intervention comme « hors champ », pour favoriser la réflexion sur l'identification des projets, des actions volontaristes et des acteurs.

Il s'agissait notamment, au-delà des visions souvent catastrophistes que suscitent les prospectives chiffrées, de comprendre la nouvelle donne urbaine, d'en rendre intelligibles les conceptions, manières de faire, pratiques, d'en saisir les incidences sur les approches théoriques, mais aussi sur les méthodes empiriques et, comme nous le disions, sur les perspectives d'une recherche-action.

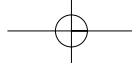
Outre ces principes d'orientation thématiques, le renouvellement des démarches était attendu d'une extension des démarches comparatives autorisée par ce travail d'identification et favorisée par la promotion des échanges interdisciplinaires et de la mixité Nord-Sud, voire Sud-Sud des équipes. Par ailleurs, compte tenu du balisage du champ des projets et des acteurs par un vocabulaire convenu (prêt à penser des technocrates, il n'est pas disqualifié pour autant, mais il nécessite pour le moins d'être requalifié), les équipes étaient incitées au réexamen des notions en vigueur de gouvernance, de participation, de développement urbain durable, de société civile. En effet, la critique et la clarification des concepts, de leur arrière-plan doctrinal est à considérer comme une part constitutive de l'activité scientifique aussi dans notre domaine.

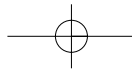
Il est clair, à cet égard, que si, à travers la question des projets de nature diverse: mise en œuvre de financements, mobilisation de dispositifs participatifs, performance économique ou urbanistique de projets-pilotes, les bons exemples (best practices) figurent parmi les objets d'étude, on ne saurait faire l'économie d'une réflexion critique quant au postulat de leur reproductibilité.

Ce qui nous réunit aujourd'hui autour des questions de développement et de gouvernement des villes du Sud et de la place de la recherche urbaine dans cette réflexion relève d'un triple intérêt:

- ❑ celui de la connaissance sur et pour l'action (échanges Nord-Sud et Sud-Sud sur ce plan);
- ❑ celui de l'opérationnel et de l'institutionnel: production urbaine, gestion urbaine, gouvernement urbain;
- ❑ celui de la coopération urbaine, associant solidarité, influence et export.

Tenir ensemble ces diverses dimensions, tel est le pari. S'il serait sans doute illusoire de penser une temporalité commune, un effet performatif direct de la recherche urbaine pour le développement vers l'opérationnalité en termes d'action, d'intervention ou de coopération urbaines, en revanche nous faisons ici le pari d'une possibilité et d'un intérêt de penser sur et pour l'action urbaine associant Sud et Nord, et acceptant de penser à travers la question de la société civile celles de la civilité et de la démocratie, sans pour autant feindre d'ignorer que les villes sont aussi objets de destruction, lieux de conflits, voire de barbarie. C'est dire que les enjeux de ce colloque « défis pour la recherche et pour l'action », à l'instar de ceux





du programme de recherche dont celui-ci marque l'aboutissement, supposent une réflexion ouverte. Enjeu qui concerne aussi l'invention de suites originales à ce programme qui, incontestablement, le mérite.

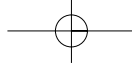
Avant de céder la tribune à M^{me} Annik Osmont, secrétaire exécutive du PRUD qui présentera de façon plus approfondie les apports de notre programme, permettez-moi de prendre encore quelques instants pour remercier tous ceux qui ont contribué à sa réalisation, ainsi que les personnalités du monde de la décision et de celui de la recherche qui ont bien voulu nous honorer de leur présence et s'associer à ces journées de réflexion – non sans avoir préalablement remercié l'Unesco (en la personne de son représentant) qui nous fait l'honneur d'accueillir ce colloque dans sa prestigieuse enceinte.

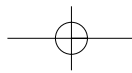
Soulevant un coin du voile de la petite histoire d'une action de recherche, je tiens à dire que les trois instances engagées dans cette même aventure, le comité exécutif composé de Xavier Crépin pour l'ISTED, de Jean-Jacques Gabas pour le GEMDEV, d'Annik Osmont et de moi-même, le Comité scientifique et le Comité de pilotage du MAE présidé par les sous-directeurs successifs, M. La Cognata et M. Colombier, ont effectué un travail exemplaire en bonne intelligence. Au nom du comité scientifique et du comité exécutif, je tiens à remercier la sous-direction de la recherche pour la confiance que les sous-directeurs nous ont constamment manifestée, y compris dans des phases délicates, ainsi que pour l'appui amical et efficace des chargés de missions successifs : Alfred Schwartz et Marie-Claire Petit-Perrin.

Je souhaite également signaler l'efficacité du montage ISTED-GEMDEV et associer à ce périlleux exercice des remerciements, outre Xavier Crépin et Jean-Jacques Gabas, ainsi que nos fidèles du comité scientifique, Isabel Diaz chargée de mission qui nous a accompagnés, Annik Osmont et moi-même, dans cette aventure dès ses prémises et, dans diverses phases, Élisabeth Méchain et Pauline Marc pour le GEMDEV et Anne-Marie Gonzalez pour le pôle ville de l'ISTED.

Je n'omettrai évidemment pas de mentionner les personnes et institutions qui ont œuvré à la réussite de nos réunions régionales – qui constituent à la fois une innovation et une source de succès de notre programme, préfigurant de futurs partenariats entre universités, quartiers, opérateurs et services de coopération. Il me revient également de remercier les équipes de recherche qui ont très largement accepté les contraintes inhérentes à la réalisation d'un tel programme.

Enfin, je saisis l'occasion qui m'est donnée en lui cédant la tribune de rendre hommage à notre secrétaire exécutive et amie Annik Osmont, à laquelle nous sommes largement redevables de la conduite à terme de ce programme et, je l'espère, de son succès.





INTERVENTION DE ANNIK OSMONT,

secrétaire exécutive du PRUD

Chers collègues

Nous voici parvenus au terme d'un parcours de trois ans, qui a vu se réaliser un important programme de recherche incitative initié par le ministère des Affaires étrangères en 2001, dont les principaux résultats vont être soumis aux débats au cours des trois jours qui viennent. Ce programme est d'ores et déjà riche d'une production de qualité, et riche d'enseignements; c'est pourquoi je voudrais vous faire partager la satisfaction qui est la nôtre, dans l'équipe d'animation et dans le comité scientifique, en vous présentant un premier bilan, encore sommaire mais globalement positif. Ce bilan va s'enrichir des échanges qui vont s'instaurer à l'occasion du colloque qui nous réunit en ce lieu de parole particulièrement ouvert à la réflexion qu'est l'Unesco. Et ce bilan sera bien sûr sera approfondi lors de l'évaluation externe, réalisée ultérieurement à l'initiative du ministère des Affaires étrangères.

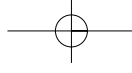
L'exercice auquel je vais me livrer ici sera donc limité – je ne veux pas anticiper sur ce qui sera exposé et discuté lors de la plénière de vendredi matin –, et il sera orienté dans deux directions :

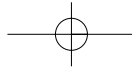
- ❑ L'énoncé autant que possible factuel de quelques-uns des résultats du programme, à travers le rappel de sa mise en œuvre.
- ❑ Une première analyse, à chaud, de quelques-uns des aspects du programme qui donne ses chances au souhait exprimé par le commanditaire, mais aussi par le comité scientifique et nombre de chercheurs du programme, de voir se concrétiser des pistes ouvrant sur la recherche-action.

Les équipes de recherche et les terrains d'étude

Sur le premier point, et tout en essayant de ne pas vous abreuer de chiffres, je voudrais mentionner les principales données empiriques de ce que fut le déroulement du programme, qui a porté, je le rappelle, sur un financement global de 2 225 000 euros.

L'appel à propositions a suscité une centaine de réponses, issues non seulement d'équipes françaises ou de pays partenaires au sein de la ZSP, mais également d'autres pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Trente-deux équipes ont été retenues par le comité scientifique, et ont disposé, en moyenne, d'un budget de 50 000 euros. Trente équipes sont arrivées au terme de leur recherche. Les organismes mandataires sont majoritairement des laboratoires et des instituts de recherche de type universitaire mais également des organismes à caractère associatif. Plusieurs équipes sont animées par des chercheurs de l'Union européenne, plusieurs sont entièrement issues de pays du Sud, et certaines sont animées par des ONG. Toutes les autres sont mixtes Nord-Sud – 50 % des chercheurs sont ressortissants du Sud – et beaucoup associent des experts, des praticiens et des représentants d'ONG ou





d'associations locales. Au total, 260 chercheurs ont effectivement été impliqués dans le programme. Ajoutons que 30 % des membres des équipes sont des jeunes chercheurs.

Si certaines équipes ont connu des difficultés dans leur travail de terrain, c'est moins en raison de problèmes liés à la nature de leurs investigations, même si on ne peut pas totalement négliger ce point, qu'en raison de contextes de crise ou de conflits plus ou moins aigus et non maîtrisables dans leur durée. Ce fut le cas, comme vous pouvez l'imaginer, pour les trois projets concernant les Territoires autonomes de Palestine, mais aussi pour des projets portant pour partie sur la Côte d'Ivoire. Toutefois, aucune recherche n'a dû être arrêtée pour des cas de force majeure.

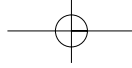
Approximativement la moitié des projets de recherche portent sur des questions urbaines en Afrique subsaharienne et à Madagascar, huit portent sur des villes d'Asie du Sud-Est, onze s'intéressent aux villes des pays du pourtour méditerranéen et deux à celles de la région Caraïbe.

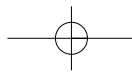
Sur un plan méthodologique, une caractéristique est à souligner fortement: la grande majorité des projets offre une approche comparative, soit entre plusieurs villes d'un même pays, soit à l'échelle d'un sous-ensemble régional et pour certains à l'échelle intercontinentale. Nous avons pu dans l'ensemble éviter une démarche de recherche qui fut longtemps considérée comme classique dans l'étude des villes, celle de la monographie, limitée à l'étude plus ou moins exhaustive d'une ville, et dont on avait tendance à tirer de problématiques généralisations.

L'approche comparative largement présente dans le PRUD est attestée par le fait que les trente recherches arrivées à terme représentent 33 pays « visités » et 46 villes ayant fait l'objet d'investigations. Mais il faut souligner que 9 de ces pays (Vietnam, Maroc, Sénégal, Palestine, Afrique du Sud, Burkina Faso, Mali, Algérie, Liban) ont été visités chacun par au moins trois équipes. De même 5 villes (Ho Chi Minh-Ville, Hanoi, Casablanca, Beyrouth, Dakar) apparaissent chacune dans au moins trois recherches. Au total on compte 68 études de cas portant sur les 46 villes étudiées.

Tout cela donne bien sûr du poids aux connaissances produites, par la possibilité d'établir des généralisations à partir de convergences scientifiques, appuyées sur cette approche comparative.

Autre point méthodologique: la majorité des recherches produites a su mobiliser un appareil théorique et critique et a bâti des grilles d'analyse et d'interprétation généralement pertinentes des dispositifs d'intervention et des systèmes d'acteurs dans les situations observées, ce qui nous permet de dire qu'il y a véritablement production des connaissances qui dépasse la seule description des phénomènes, appuyée sur des enquêtes de terrain. Cela, je pense, apparaîtra dans les travaux des ateliers demain, et montrera que pour certaines questions il y a bien un renouvellement des problématiques. Je veux parler notamment des questions touchant à la (ou aux) régulation(s), aux pouvoirs locaux et à la résurgence des pouvoirs traditionnels, aux nouvelles formes de l'économie informelle, et je veux parler aussi de la question, ô combien complexe, de la légitimité des acteurs multiples qui occupent la scène urbaine et des mécanismes de légitimation à l'œuvre dans l'action urbaine.





La dynamique des échanges.

Éléments de construction d'un pont entre la recherche et l'action

Pour le second point de mon exposé, il me semble que les réunions régionales que nous avons réalisées, avec une adhésion très forte des équipes du PRUD, peuvent être considérées comme une première étape dans la construction d'un pont entre la recherche et l'action.

On l'a dit et écrit à plusieurs reprises, une des originalités de la conduite du PRUD a résidé dans la tenue de réunions régionales à mi-parcours – quatre au total – qui, dans des conditions chaque fois spécifiques, ont constitué un événement de nature à sensibiliser les pouvoirs publics, des acteurs urbains et des chercheurs non engagés dans le PRUD, au rôle de l'aménagement urbain dans le développement, ainsi qu'à l'importance et aux enjeux de la recherche et de la coopération internationale dans ce domaine. Parce que ces réunions répondaient à une logique transversale, elles ont été source de synergies entre ces différents acteurs, autour de convergences thématiques et problématiques, qui se sont retrouvées dans l'intitulé des quatre séminaires :

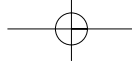
- ❑ le séminaire de Hanoi a été centré sur les logiques d'acteurs dans un contexte de transition ;
- ❑ celui de Rabat a été centré sur les questions de gouvernement urbain, les acteurs et les pouvoirs locaux ;
- ❑ le séminaire de La Havane a traité des initiatives locales dans une perspective de gestion urbaine démocratique ;
- ❑ À Dakar, nous avons opté pour la forme interrogative : quels acteurs, quels dispositifs d'intervention, pour quelle ville ?

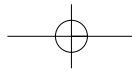
De 60 à 100 personnes ont participé à chacune de ces réunions.

Première étape d'un processus, ces séminaires ont fait déjà apparaître des lignes de force dans les thématiques qui se distinguent, soit par leur transversalité, soit par leur singularité. Il en est ainsi de l'identification des acteurs de l'aménagement et de la gestion urbaine, qui révèle un peu partout un processus de complexification amplifié par l'intervention d'un nombre croissant d'acteurs internationaux et marqué par des relations obligées entre sphères publique et privée. Les conflits entre les acteurs et les modèles opérationnels qu'ils portent posent dans beaucoup de cas la question de l'efficacité du pouvoir de régulation des politiques publiques. La revendication d'une gestion urbaine participative pose celle de la construction de la société civile et de son statut, entre le local et l'international.

Ce qui a été esquissé dans les réunions régionales a sûrement conforté la plupart des équipes dans leurs analyses problématiques, telles qu'elles apparaissent dans les rapports de recherche qui nous ont été remis depuis la fin janvier 2004.

Au total, les analyses mettent en lumière la dimension politique du développement urbain. C'est aussi en ces termes que sont posées les questions de décentralisation et de gouvernance locale, face à la réalité des pouvoirs locaux et de la démocratie locale. La question de la municipalisation pourrait ainsi devenir centrale par rapport aux notions de décentralisation et de gouvernance.





La thématique des services urbains, du caractère souvent composite, entre « formel » et « informel », public et privé, des dispositifs de leur gestion, ainsi que la question de la régulation (juridique, économique, politique, sociale) ont été largement abordées, y compris pour mesurer l'impact social et politique des mesures prises.

Enfin des questions particulières de recherche sont posées : les relations complexes entre expertise locale et internationale, la place des économies souterraines dans les socio-systèmes urbains, le rôle de l'humanitaire dans la gestion de situations urbaines de crise, voire de guerre. Les trois recherches menées dans les Territoires autonomes de Palestine, sans aucun doute les plus atypiques du programme, sont pourtant riches d'enseignements généraux sur la gestion urbaine, les interventions sur la ville et le jeu des acteurs.

Je voudrais toutefois apporter une nuance à mon propos, pour ne pas donner l'impression que tout, ou presque, a été l'effet d'une dynamique engagée par la tenue des réunions régionales. À cette analyse, je voudrais seulement ajouter deux éléments qui me paraissent également forts :

□ C'est parce que le programme représente une masse critique de recherches menées simultanément sur des thématiques bien délimitées dès le départ, que des conditions satisfaisantes ont été réunies permettant à l'ensemble des chercheurs de satisfaire aux exigences que sont la mise en œuvre d'analyses critiques, le dépassement de généralisations hâtives à partir de situations singulières, très spécifiques, et pour permettre d'atteindre une certaine transversalité à partir de démarches comparatives.

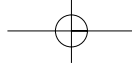
Sans cette masse critique, il serait difficile d'identifier le glissement qui s'opère au vu des résultats de certaines recherches de l'intérêt porté à la question de la décentralisation à celui de la municipalisation, susceptible de rendre compte des effets complexes de mesures correspondant à un modèle opérationnel importé, appliqué dans des situations concrètes singulières et contrastées.

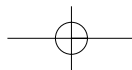
□ La seconde nuance que je voudrais apporter est entièrement liée à la structure des équipes de recherches et à leurs méthodes de fonctionnement : très brièvement, je dirai que la mixité voulue dans beaucoup de cas, marquée par la présence d'acteurs engagés dans l'action ou dans la recherche-action, aux côtés des chercheurs – disons académiques, a nécessairement conduit l'ensemble de l'équipe à porter un regard peut-être plus attentif aux réalités complexes des situations observées. Cela a incontestablement joué un rôle dans l'adoption, par certaines équipes, de méthodes d'analyse proches de l'évaluation de projets.

Le colloque de restitution et de valorisation des recherches

Pour terminer, je voudrais dire un mot de la valorisation des recherches qui, nous le sentons bien par ce qui précède, fait partie d'un bilan que nous souhaitons prospectif.

Cette valorisation, dans son contenu notamment, tiendra le plus grand compte des éléments apportés par les rapports de recherche, mais aussi par les travaux de restitution qui vont, demain, occuper une journée entière du colloque, avec plus de trente interventions, qui permettront aux équipes d'exposer les résultats essentiels de leur recherche et de les soumettre au débat.





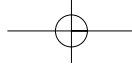
La valorisation des recherches menées dans le cadre du PRUD va revêtir deux aspects.

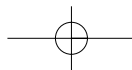
Pour respecter un usage, classique au demeurant, un effort de diffusion par différents canaux de publication mobilise d'ores et déjà les chercheurs et les responsables du PRUD avec l'appui du MAE. Le numéro spécial de Villes en développement, publié et distribué aujourd'hui même, est un tout premier pas en ce sens. Dans les malles qui vous ont été remises à l'entrée de cette salle, vous avez trouvé le recueil des notes de synthèse émanant des équipes du PRUD. C'est un document de travail, que nous avons voulu disponible pour le colloque. Ce recueil sera publié par la suite et largement diffusé par le canal du MAE. Un ouvrage de synthèse, incluant les principaux actes du colloque et l'ensemble des recherches sur CDRom, devrait être publié en 2005. Enfin, des équipes nous ont déjà fait part des initiatives qu'elles prennent pour faire publier les résultats de leurs recherches.

Au-delà de ce mode de valorisation, le colloque international organisé par le PRUD à l'Unesco doit pouvoir constituer une opportunité formidable pour que des liens plus durables s'établissent entre la recherche et l'action pour le développement urbain, à travers l'instauration d'un dialogue positif et fructueux entre chercheurs, décideurs, élus locaux, spécialistes en prise directe sur l'action et personnalités de la société civile, qu'ils soient du Nord ou du Sud, à l'intérieur ou hors des limites de la zone de solidarité prioritaire.

C'est tout le sens que nous avons voulu donner au titre du colloque : « Gouverner les villes du Sud, défis pour la recherche et pour l'action ».

Je souhaite un plein succès à l'ensemble de nos travaux et je vous remercie de votre attention.





INTERVENTIONS DE « GRANDS TÉMOINS » DU SUD

ALLOCUTION DU MINISTRE SEYDOU SY SALL,

ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire du Sénégal

Monsieur le président,

Madame la secrétaire exécutive du PRUD,

Monsieur le président du comité scientifique du PRUD,

Messieurs et mesdames les professeurs, les chercheurs et professionnels du développement urbain,

Mesdames, messieurs,

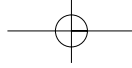
Distingués invités,

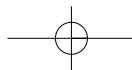
La séance consacrée aux grands témoins du Sud de ce colloque entre acteurs et chercheurs sur le thème « gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action », me donne l'occasion d'exprimer ma profonde gratitude aux organisateurs d'avoir bien voulu m'associer à ces assises. Je voudrais d'emblée vous assurer au nom de mon gouvernement, de mon intérêt pour cette initiative.

Les pays du Sud notamment ceux de l'Afrique subsaharienne, à l'instar du Sénégal, se réjouissent du choix du thème central du présent colloque sous l'égide du Programme de recherche urbaine pour le développement. Ce programme initié à la fin de l'année 2000, par la sous-direction de la recherche du ministère des Affaires étrangères en France est d'une importance capitale pour les différents acteurs du développement urbain.

Bien que les préoccupations relatives à la prise en charge et à la gestion de nos villes aient été exprimées à travers différents programmes d'actions, certaines questions, portant notamment sur la concertation, la participation, n'ont pas jusqu'ici reçu l'attention qu'elles méritent. Cependant, dans de nombreux pays, et particulièrement dans ceux d'Afrique subsaharienne, les taux élevés de croissance démographique, aggravés par la pauvreté, continuent de préoccuper les gouvernements qui tentent d'améliorer le niveau de vie de leurs populations en fournissant des services essentiels; de même, les autres acteurs font de leur mieux.

Depuis trois ans que je suis à la tête du ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, j'observe partout dans nos villes et partout ailleurs où j'ai eu l'occasion de me rendre en Afrique, une exceptionnelle vitalité, un foisonnement d'initiatives, de projets, de





propositions actives, une présence intense, vivante, des acteurs du développement urbain. Il n'est pas un de mes déplacements dans une ville du Sud, qui ne me mette en présence d'une expérience innovante, passionnante, et ce dans beaucoup de domaines. C'est une évidence qu'il s'agit d'un mouvement qui provoque d'importantes transformations dans les villes.

Mesdames, messieurs, je le crois, ce colloque qui nous réunira jusqu'à vendredi, est une occasion qui nous permettra de formuler des critiques, développer des synergies, des liens qui existent entre les chercheurs que vous êtes et les professionnels, d'analyser et d'évaluer ces processus de changement dans nos villes, dans la manière de diriger, de gérer et de gouverner nos villes. Qu'importe la dimension qui sera privilégiée dans cette rencontre, l'essentiel est de lui conférer un contenu novateur et capable de répondre aux questions que nous nous posons sur le devenir gestionnaire de nos villes. L'essentiel est également de mettre au jour les problématiques et les transversalités qui aideront à construire un pont entre les chercheurs que vous êtes et les décideurs. L'essentiel est de construire un pont entre les résultats issus de cette rencontre et l'action.

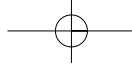
Aujourd'hui, pour faire face au défi de nos villes, il importe d'actualiser les savoirs, grâce à des recherches bien élaborées.

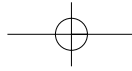
Mesdames, messieurs, les résultats de vos investigations, ceux qui retiendront davantage l'attention des décideurs sont ceux qui sont susceptibles de changer le cours de la vie de nos populations des villes. Il est important que les travaux accordent une place centrale aux voies et moyens pour améliorer les pratiques gestionnaires des citoyens de nos villes qui ne cessent chaque jour davantage de réclamer une meilleure qualité de vie.

Les questions que soulèvent les nouveaux défis de la gouvernance de nos villes sont souvent intersectorielles. Aussi est-il préférable d'intervenir là où existent des grappes de problèmes, au lieu de travailler sur tel ou tel volet, si vaste soit-il. Pourquoi uniquement parler de l'habitat spontané, de régularisation foncière lorsqu'on peut s'attaquer en même temps à la pauvreté en milieu urbain et aborder les problèmes de logement, d'hygiène et de salubrité publiques, d'éducation de base et de gestion urbaine participative? Le bien-être des populations défavorisées ne recouvre-t-il pas la sécurité sociale, l'emploi, la santé? D'autres créneaux d'intervention subsistent, parmi lesquels on peut noter l'organisation optimale de l'espace dans l'objectif de favoriser l'implantation d'activités économiques.

Nous devons quitter l'analyse de cas plus ou moins isolés pour aborder la compréhension d'un mouvement. Si le panel d'expériences qui sera traité au cours de ce colloque international dessine un contour, le mouvement qu'il illustre constitue un formidable appel pour le renouvellement des problématiques urbaines dans les pays du Sud. Ce sont les caractéristiques et les approches d'une démarche à rénover qui sont ici en question.

Nous devons mettre le doigt sur certaines questions d'actualité. Quelle ville voulons-nous demain? Quelle forme devra recouvrir la participation des habitants au devenir de leurs territoires urbains? Comment s'engager dans une politique d'urbanisation mieux maîtrisée? Comment faire face de manière urgente au défi des villes à croissance très rapide? Ce sont des questions complexes pour lesquelles nous devons élaborer des réponses concrètes.





Dans cette optique, le rôle des collectivités publiques est non seulement d'accompagner ce mouvement mais de créer les conditions économiques, juridiques, sociales, culturelles pour que ces initiatives puissent voir le jour.

Créer ces conditions suppose un réexamen profond des modes d'intervention, car trop souvent, les acteurs urbains n'y sont guère préparés. Alors les discussions qui auront lieu dans le cadre de ces assises présentent une belle opportunité de réfléchir à l'ensemble de ces questions de manière large et profonde.

Cela suppose que l'approche globale de la gestion des villes tant d'un point de vue central que local, soit revue. Derrière la question particulière qui nous est posée par ces nouveaux types d'intervention, il faudrait promouvoir la réflexion commune. Nous l'avons fait pour d'autres domaines, il nous faut dans ce domaine-ci aussi accepter de réviser des attitudes, des comportements, oser dire que l'État ne doit pas a priori imposer des normes, qu'il doit observer le réel dans son mouvement et sa diversité, être à l'écoute, et tout faire pour, encore une fois, accompagner les acteurs. Il y a là une manière de repenser les interventions en ville.

Que faire, donc, pour amorcer notre engagement ?

Au-delà du soutien à des recommandations qui seront faites ici, il s'agit à bien des égards de l'expérimentation d'une démarche innovante. C'est à mes yeux décisif.

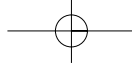
Je suis persuadé qu'il nous faut avoir une approche résolument interactive. Les services de l'État sont démunis aujourd'hui pour intervenir isolément et je sais, parce que travaillant avec les élus locaux, que beaucoup de collectivités locales le sont aussi. Face à l'étendue des problèmes et à l'urgence des tâches, les interventions à venir doivent être adaptées et efficaces si l'on opte pour une approche dynamique, intégrée et polyvalente.

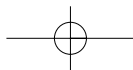
C'est pourquoi, nous devons réfléchir ensemble à la création d'un cadre performant d'échanges, qui serait au service de l'État comme des collectivités locales pour dispenser conseils, expertises et mutualiser les savoir-faire.

Mesdames, messieurs, aujourd'hui, plus que jamais, État, collectivités locales, partis politiques, ONG locales et internationales, société civile, organismes religieux, donateurs, tous les acteurs doivent être mobilisés.

Toutes les expériences nous montrent, en effet, qu'il y a un besoin énorme de médiation entre les acteurs concernés, les aménageurs, les promoteurs immobiliers, les élus et les porteurs de projets ; besoin aussi de renforcer la concertation entre maîtres d'ouvrage et usagers.

Ce n'est qu'en assurant le suivi de ces questions et en renforçant les efforts déployés en vue d'une approche intégrée des questions portant sur le développement urbain que nous pourrions rendre pertinents tous les efforts accomplis jusqu'ici et nous préparer efficacement à faire face aux réalités de l'avenir.



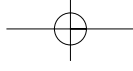


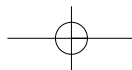
Mesdames, Messieurs, la recherche et le partenariat sont les deux principes qui doivent guider la démarche pour les années à venir.

Je réitère mes remerciements à toutes les compétences qui ont apporté leur contribution à la tenue de ce colloque, en particulier au ministère des Affaires étrangères et aux responsables du PRUD. Comme je l'ai dit, il y a un instant, cet engagement en faveur du partenariat et de la collaboration doit être perçu comme un credo. Travaillons ensemble pour faire de cette rencontre de Paris la manifestation concrète de notre engagement commun.

En souhaitant plein succès à vos travaux.

Merci Monsieur le président.





RÔLE DES CHERCHEURS DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES URBAINES À PHNOM PENH,

par S.E. Kep Chuk Téma, gouverneur de Phnom Penh

La mobilisation des chercheurs internationaux par la municipalité de Phnom Penh est pratiquée depuis une dizaine d'années de façon presque continue pour l'élaboration des politiques urbaines dans le cadre du processus de reconstruction et de développement de la ville.

Nous pouvons citer les interventions du professeur Charles Goldblum dès 1992 sur des analyses du tissu urbain et sur le patrimoine architectural et urbain avec les étudiants de l'atelier Asie-Pacifique de l'école d'architecture de Paris-La Villette et ceux du DESS de l'Institut français d'urbanisme de l'université de Paris VIII.

Plus récemment, on peut citer l'intervention du professeur Marcello Balbo et ses étudiants de la faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université de Venise dans le cadre du projet Asia-urbs en 2001.

Les interventions répétées du docteur Geoffrey Payne de la London university sur les questions de sécurisation foncière pour les habitants les plus pauvres dans le cadre de la politique de la lutte contre la pauvreté complètent les travaux de ses anciens doctorants cambodgiens.

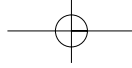
Mais ce qui est remarquable, c'est l'intensité de la mobilisation de la recherche française depuis deux ans, essentiellement dans le cadre de deux projets de coopération FSP, l'un sur l'agriculture périurbaine en Asie du Sud-Est, qui utilise abondamment les ressources du

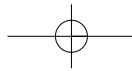
CIRAD, et l'autre en assistance à la maîtrise d'ouvrage en gestion et développement urbain dont la tâche centrale consiste à établir le schéma directeur d'urbanisme de Phnom Penh.

Dans ce dernier projet, trois directeurs de recherche du CNRS, MM. Charles Goldblum, Vincent Renard et Alain Durand-Lasserve, un ancien directeur de centre de recherche en sciences sociales, deux docteurs en urbanisme, M^{lles} Anne Burlat et Valérie Clerc, quatre doctorants et quatorze étudiants en DESS ont participé avec les équipes municipales à l'élaboration des politiques urbaines à mettre en œuvre pour le développement de la ville.

À ce dispositif universitaire et scientifique est venu s'ajouter un concours d'urbanisme sur l'aménagement du boeng Kak, organisé par les ateliers de Cergy, qui a réuni une trentaine de jeunes professionnels venant de onze pays, encadrés par des chercheurs et des experts.

En réalité, cet important dispositif vient compléter les interventions des experts de haut niveau mobilisés auprès des organismes compétents comme l'ISTED, l'IAURIF, la FNAU, l'AFTRP, le GRET, l'IGN, ainsi que des petits bureaux d'études bien ciblés comme ICEA, LSL ou Philippe Billot.





Les compétences locales sont aussi utilisées, notamment pour des expertises ponctuelles, les formations professionnelles en informatique et en assainissement.

Les équipes municipales, une trentaine de personnes impliquées directement dans la réalisation des études, trouvent ainsi les appuis nécessaires dans tous les domaines pour mener à bien l'élaboration des stratégies de développement urbain.

Les sujets abordés par les chercheurs et l'université concernent principalement le positionnement régional de la métropole, la politique du logement, l'économie métropolitaine, l'assainissement, les grandes infrastructures, l'histoire de l'urbanisme, le grand paysage, la décentralisation, le patrimoine architectural et urbain.

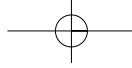
Une telle mobilisation est extrêmement riche de compétences de regards croisés.

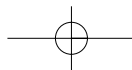
Je retiens surtout trois idées sur les capacités des chercheurs dans l'aide à l'élaboration des politiques urbaines :

- ❑ Tout d'abord, les chercheurs disposent de réseaux de compétences et sont en mesure de réunir une quantité de connaissance considérable en peu de temps. Ils peuvent donc très avantageusement participer à la construction de la connaissance qui s'avère chaque fois indispensable pour fonder des politiques urbaines.
- ❑ De plus, la rigueur scientifique impose la définition de méthodologies préalables qui évitent en principe la réalisation d'enquêtes ou d'études mal ciblées ou peu pertinentes. L'engagement du chercheur selon l'éthique professionnelle qui ressort du milieu de la recherche française apporte des travaux de grande qualité particulièrement utiles pour identifier et mesurer l'ampleur et la nature des grands enjeux du développement urbain.
- ❑ Enfin, la mobilisation des chercheurs permet d'aborder les questions urbaines dans le cadre de questionnements très larges, problématisés et dans une relative indépendance d'esprit. L'animation de débats de haut niveau entre largement dans le champ de leurs compétences.

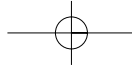
En revanche, j'ai aussi trois réserves sur les possibilités d'utiliser ce potentiel par les autorités locales :

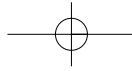
- ❑ Premièrement, je reste perplexe sur la capacité des chercheurs à émettre des recommandations et je ne vois pas comment ils peuvent produire du projet. Il me semble que cela pose un problème déontologique à la recherche en sciences sociales dans la mesure où celle-ci se veut non normative. Et de fait, les chercheurs par leurs fonctions sont trop éloignés me semble-t-il de la réalité professionnelle de la gestion des villes : l'analyse des situations se distingue de l'aide à la prise de décision même si elle y participe.
- ❑ Deuxièmement, les formes de production de la recherche, même dans le cadre de commandes directes auprès des chercheurs, restent peu accessibles, difficilement diffusables pour aider à la prise de décision. Il faut des décodeurs du jargon scientifique, des facilitateurs qui aident à comprendre la pertinence des idées et des réflexions émises. C'est le rôle des techniciens et des conseillers qui jouent ici un rôle de passeur extrêmement important.
- ❑ Enfin, s'il est utile de disposer du regard extérieur, il n'est pas du ressort des chercheurs de s'occuper de gestion administrative ou de gestion de projets ou de politiques urbaines.





Ainsi, à mesure que l'on s'approche de la réalité de la mise en œuvre, la place de la recherche s'éloigne ou se cantonne au rôle d'observateur des jeux d'acteurs, ou parfois d'évaluateur des projets réalisés. Ils peuvent alors apporter des éléments d'appréciation utiles pour des réajustements en cours de route ou pour l'identification de nouveaux enjeux.





COMBLER LE FOSSE

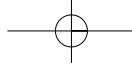
par Banasopit Mekvichai, professeur, université Chulalongkorn – Thaïlande

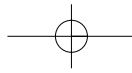
Chers hôtes, chers participants,

C'est un grand plaisir et un honneur pour moi de participer à ce colloque international, parmi vous qui partagez tous le même intérêt pour les résultats des projets de développement urbain au niveau local. À cette occasion, je voudrais exprimer toute ma gratitude aux organisateurs pour leur aimable invitation, et remercier en particulier M. le professeur Charles Goldblum, président du comité scientifique du Programme de recherche urbaine pour le développement, qui m'a obligeamment aidée à obtenir les documents nécessaires pour mon voyage à Paris. Je voudrais ensuite féliciter les coordonnateurs du programme, qui ont su établir un réseau entre universitaires et responsables locaux dans de nombreux pays et former trente équipes qui ont mené des recherches urbaines au cours des trois dernières années. Ces équipes ont élaboré de nombreuses études intéressantes qui, nous l'espérons tous, pourront combler le fossé entre universitaires et gestionnaires urbains. Le programme PRUD est l'occasion pour toutes les parties concernées par le développement urbain de se rassembler, de se comprendre et, sans aucun doute, de contribuer au développement urbain, pour la population de chaque agglomération.

Les différentes parties engagées dans le développement urbain ont des intérêts divers dans la recherche urbaine pour le développement. Le monde universitaire découvre des faits sur les questions urbaines et tente, en même temps, de fournir un cadre théorique pour mieux les expliquer ou proposer des orientations pour un développement urbain idéal. Par ailleurs, les chercheurs doivent toujours tenter de mener des études de bonne qualité, et la plupart y parviennent. Bien que leur base théorique spécifique puisse les rendre plus favorables à un groupe ou à un autre, leur recherche doit être suffisamment ouverte et impartiale pour permettre une nouvelle compréhension des questions et des personnes qu'ils étudient. Enfin, ils doivent utiliser une méthode de recherche propre et fournir les résultats les plus fiables possibles. Ayant été universitaire, avant et après l'exercice de mes fonctions au sein de l'administration de Bangkok, je sais combien il est difficile de mener une bonne recherche. Nous sommes soumis à de nombreuses contraintes, en particulier l'accès limité à l'information et aux données, les délais qui nous obligent à utiliser des méthodes peu idéales, et autres obstacles pouvant aboutir à des résultats qui ne nous satisfont pas tout à fait ou qui nous obligent à consacrer plus de temps que prévu aux recherches.

Les besoins d'un gestionnaire sont bien différents. Mon expérience dans l'administration de Bangkok m'a montré que, bien trop souvent, les conclusions et les propositions de recherche idéalistes ne sont pas utiles ou n'ont pas d'application pratique. Dans d'autres cas, alors que la recherche pourrait être utile, il est très difficile de tirer une application pratique des conclusions et des propositions. Souvent, les résultats de la recherche ne sont malheureusement pas disponibles à temps pour être appliqués. En conséquence, la plupart des gestionnaires urbains ne peuvent pas les utiliser. Du point de vue d'un gestionnaire, la mise en œuvre du développement urbain au niveau local requiert le plus souvent une action





dans l'urgence. Les gestionnaires doivent essayer de satisfaire les besoins des différents groupes de population. Le type de recherche urbaine dont ils ont le plus besoin doit être la recherche-action, et non la recherche purement universitaire, plus fréquemment réalisée. Les chercheurs doivent également tenter de réaliser leurs travaux dans les délais prévus. Ils doivent faire des compromis entre une recherche très approfondie, mais longue, et une recherche en temps opportun, applicable à une utilisation quotidienne par les gestionnaires urbains.

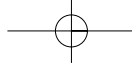
En tant que citoyen, j'aimerais aussi participer au développement de ma ville. Je voudrais avoir la possibilité d'accéder aux informations pour aider à la prise de décisions sur les activités qui me toucheront, et je voudrais avoir une chance de contribuer à la planification et à la mise en œuvre de ces activités. Il faut instaurer une communication entre les habitants, en tant que partie prenante, et les responsables de la ville. Voilà un rôle crucial que les chercheurs peuvent jouer. Ils doivent faire collaborer les citoyens à leurs études : cette participation à la recherche urbaine doit être considérée comme une partie essentielle de la méthode et de la procédure de recherche. Elle permet de donner la parole à la population locale, elle établit des relations plus étroites entre les recherches et les conditions réelles et elle assure la communication avec les gestionnaires urbains.

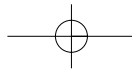
Ayant exercé chacun de ces rôles, en tant que citoyen, chercheur et gestionnaire urbain, je considère que la recherche menée dans le cadre de ce programme est très intéressante et utile. Il est évident que ce programme a eu pour objectif de mener une recherche urbaine prenant en compte tous les éléments qui viennent d'être mentionnés. C'est un excellent exemple de recherche-action, effectuée sur les trois dernières années, tentant de lier la recherche urbaine à l'action, à la gestion et au développement.

Le programme ayant déjà abouti à de bons résultats, je pense qu'il pourrait être avantageux d'ajouter d'autres sujets de recherche à l'avenir.

Premièrement, d'autres caractéristiques urbaines actuelles doivent être prises en compte. Selon les estimations démographiques, la majorité de la population mondiale vivra dans des sociétés urbaines dont la plupart se situeront dans les grandes métropoles des pays en développement. Ces villes seront habitées par une grande diversité de personnes, des plus pauvres aux plus riches. Dans ce contexte, comment la société urbaine peut être un lieu offrant des conditions égales pour tous, sur le plan social, économique et culturel ? Nous observons aujourd'hui qu'il existe littéralement deux sociétés dans le monde urbain : une société formelle et une société informelle. De fait, si nous examinons le développement historique de l'urbanisation mondiale, nous constatons que les villes, planifiées ou non, sont toujours composées de secteurs formels et informels. Les plus favorisés vivent dans le

secteur formel, tandis que les plus défavorisés, les citoyens pauvres, vivent dans la société essentiellement informelle. Ils habitent dans des logements précaires, souvent illégalement. De même, ils travaillent et gagnent leur vie dans l'économie informelle. Bien que les responsables locaux essaient souvent de se débarrasser du secteur informel, les deux secteurs sont essentiels pour la société urbaine et ne peuvent disparaître. Les tentatives des aménageurs et des gestionnaires pour créer une société urbaine plus ordonnée en éliminant le secteur informel ont invariablement échoué. La recherche ou l'action urbaines doivent prendre tout particulièrement en compte ces contextes. Au lieu de tenter d'éradiquer le





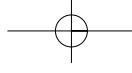
secteur informel, il convient de réaliser des recherches sur la façon dont tous les groupes, riches et pauvres, du secteur formel et du secteur informel, peuvent vivre ensemble, dans la même société.

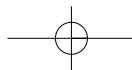
Deuxièmement, il existe aujourd'hui des questions controversées en matière d'aménagement, qui réclament des orientations et des réponses. Quel est le plan local d'urbanisme qui convient à une ville? L'occupation des sols doit-elle être mixte, comme le recommandent la plupart des derniers résultats de recherche? Quelle doit être la taille

appropriée d'une ville, à l'avenir, compte tenu de la limitation des ressources naturelles à laquelle nous sommes confrontés? Quel doit être le rôle des secteurs informels dans le logement, l'économie et d'autres aspects de la vie urbaine?

Troisièmement, nos villes étant de plus en plus surpeuplées, certaines questions spécifiques doivent être étudiées pour répondre aux besoins futurs. Comment assurer l'accès de tous les citoyens, notamment des personnes défavorisées et pauvres, aux services et aux équipements, afin que la ville soit au service de toute la population? Comment permettre la participation des habitants à la recherche et à l'administration urbaines? Comment améliorer la gestion des catastrophes urbaines, en particulier dans les métropoles fortement peuplées du monde en développement? L'approfondissement de tous ces sujets de recherche peut aboutir à la définition de nombreuses politiques urbaines, nouvelles et utiles, à l'avenir.

En conclusion, en l'état actuel de cette recherche, je place de grands espoirs dans les résultats potentiels de ce programme, basé sur des objectifs précis et rassemblant déjà près de 70 études de cas, réalisées par 30 équipes de recherche dans le monde. J'ai hâte d'exploiter les résultats de ce programme et de partager mes propres recherches et expériences avec les autres équipes. Enfin, je voudrais remercier encore une fois les organisateurs, en particulier M. le professeur Charles Goldblum, de m'avoir invité à ce colloque. Et félicitations à tous ceux qui ont mené ces études, si originales et de si grande qualité.





GOVERNANCE URBAINE ET NOUVELLES PROBLÉMATIQUES DE LA RECHERCHE DANS LES VILLES DU SUD

par Amos Elegbe, géographe-aménagiste, ancien ministre, Bénin

Je voudrais tout d'abord remercier les organisateurs de ce colloque et particulièrement Xavier Crépin, délégué général de l'Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED) ainsi qu'Annik Osmont, secrétaire exécutive du PRUD, qui ont bien voulu m'associer à la réflexion sur la gouvernance dans les villes du sud et me permettre de m'exprimer sur « la manière dont le monde de la décision politique oriente la recherche et sur la place qu'elle devrait occuper dans les démarches de gouvernement des villes ».

C'est avec plaisir que j'ai accepté de partager mes opinions et mes questionnements sur la gestion des villes du sud (particulièrement les villes africaines) qui ont connu ces trois dernières décennies des mutations qualitatives importantes mais qui constituent encore des espaces à risques en ce sens qu'elles sont devenues, aujourd'hui plus qu'hier, des lieux de ségrégation sociale, d'insécurité, de violence, d'exclusion et de précarité en matière d'habitat et d'emplois.

Dans cet exposé, je voudrais aborder les points suivants :

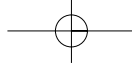
- ☐ État des lieux et diagnostic de la situation actuelle ;
- ☐ La gouvernance des villes : les mécanismes décisionnels, les acteurs et outils de la gestion urbaine ;
- ☐ La recherche urbaine : les nouvelles problématiques en matière de développement et de gestion urbaine.

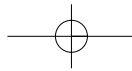
État des lieux et diagnostic de la situation actuelle

L'ampleur du phénomène urbain dans tous les pays du monde et particulièrement en Afrique et l'explosion urbaine qui en est résultée est un événement majeur de notre histoire contemporaine.

Par son rythme accéléré et son caractère massif, le processus d'urbanisation est venu perturber sinon aggraver les problèmes économiques et sociaux auxquels les pays africains étaient confrontés et qui avaient pour noms la pénurie ou la précarité de l'habitat, le manque d'eau potable, l'insuffisance des infrastructures sanitaires et scolaires, l'inexistence des moyens de transports adéquats, le chômage, etc.

Plus de cinquante années après la décolonisation de l'Afrique, les centres urbains (villes-capitales et chefs-lieux des régions, principalement) n'ont pas réussi à créer de meilleures conditions d'accès des populations aux services de base ni à mettre en place des mécanismes d'une gestion rationnelle et efficace de l'espace urbain.





Le phénomène de la « bidonvilisation » persiste et s'accroît dans les villes en raison de la faiblesse des revenus des couches les plus défavorisées. La pauvreté s'étend dans les centres urbains, entraînant une paupérisation généralisée au niveau national en raison de l'instabilité des cours des exportations sur le marché international et de la réduction ou de la stagnation des emplois agricoles dans les campagnes.

Le phénomène de la « ruralisation » ne disparaît pas non plus malgré une urbanisation tentaculaire. Bien au contraire, les campagnes résistent et se maintiennent et les valeurs traditionnelles subsistent au point où le mode de vie rural pénètre la ville.

L'économie urbaine est encore marquée par :

- ❑ La prédominance des activités tertiaires et surtout de l'économie informelle, ce qui laisse une place marginale aux activités de transformation ;
- ❑ L'hyper concentration des activités et des unités de production dans quelques centres urbains ; il en résulte une mauvaise distribution spatiale des activités économiques et des richesses sur le territoire national, compromettant les stratégies pour la mise en œuvre d'une politique d'aménagement cohérente et équilibrée du territoire.

On note également un rythme de création d'emplois très faible par rapport aux flux migratoires et une distorsion prononcée entre le croît démographique et la croissance économique. Cette déstructuration du système de production et des structures économiques a favorisé le développement d'un secteur informel en plein essor.

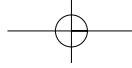
Au plan spatial, trois caractéristiques peuvent être retenues :

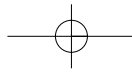
- ❑ Une extension spatiale extraordinaire et chaotique (les villes ont pour la plupart décuplé leur superficie au cours des trente dernières années) résultat d'une forte croissance démographique insoutenable.
- ❑ Une occupation anarchique du territoire urbain avec une insuffisance des équipements et des infrastructures minima et un habitat urbain précaire. Généralement, seulement 20 à 30 % du territoire urbain sont pourvus d'équipements et l'état de pauvreté touche plus de 40 % de la population urbaine.
- ❑ Une absence de contrôle de l'occupation de l'espace avec pour conséquences une mauvaise répartition des densités, des encombrements dans la circulation urbaine, une absence de zonage fonctionnel, en un mot l'inexistence d'un schéma ou plan d'aménagement urbain.

Ce rapide diagnostic vise à rendre compte du cadre de vie urbain et des problèmes d'urbanisation afin d'identifier et de comprendre l'environnement et les problèmes de gestion des villes du sud.

La gouvernance des villes : les mécanismes décisionnels, les acteurs et les outils de gestion urbaine

La gouvernance urbaine doit être comprise comme la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion d'une ville. Elle est l'ensemble des dispositions et comportements qui permettent ou empêchent de bien gérer. Elle englobe les mécanismes, le processus et les outils par lesquels les différents acteurs interviennent dans le gouvernement de la cité.





Il s'agit en fait de la responsabilisation des citoyens dans la gestion transparente et efficace de leur ville.

Le constat aujourd'hui est que le rôle de l'État, à travers les gouvernements, reste prépondérant dans la gestion des centres urbains tant du point de vue politique et des stratégies que du point de vue de la fourniture des services de base aux citoyens.

L'État continue de définir et d'installer le cadre institutionnel dans la plupart des cas. Son rôle s'étend également à la réglementation, au contrôle de qualité des services, à la police urbaine, à la gestion foncière, ou encore à l'élaboration des documents d'urbanisme, etc.

En ce qui concerne les stratégies de développement urbain, elles sont jusqu'à maintenant définies et orientées par les gouvernements.

Le caractère centralisé de l'État et du pouvoir et le coût des investissements en milieu urbain expliquent en partie cette situation dans la mesure où les municipalités n'arrivent pas à mobiliser les ressources financières nécessaires à la mise en place des infrastructures et des équipements. Le cadre réglementaire des marchés financiers et immobiliers des villes leur échappe également. Cette dépendance excessive des municipalités à l'égard de l'État affecte la capacité des administrations municipales à œuvrer en faveur du développement de l'économie locale et à assurer le fonctionnement et l'entretien des infrastructures et des services publics.

Cette situation persiste même dans les États où la décentralisation est déjà mise en œuvre et fragilise le processus dans la mesure où le transfert des compétences aux collectivités locales n'est toujours pas réalisé.

L'interventionnisme des gouvernements est encore plus manifeste dans la conception et l'élaboration des documents d'urbanisme ainsi que dans les procédures de leur mise en œuvre.

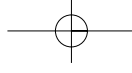
Je m'appuierai sur le cas du Bénin.

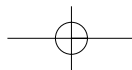
Déjà en période coloniale, on notait une omniprésence de l'État dans la gestion des centres urbains considérés comme des postes avancés pour le contrôle du territoire colonial. La politique urbaine visait avant tout à faire de ces villes des espaces d'échanges à intégrer dans le commerce international.

Après les indépendances, dans la période allant de 1960 à 1990, on assistera à une prise de conscience du phénomène urbain qui s'accélère et les décideurs politiques vont recourir au partenariat international dans le but de maîtriser la gestion des villes et assurer aux citoyens un minimum de services de base.

Ainsi, à partir des années 1970, la Banque mondiale et l'Agence française de développement vont monter avec les États africains (francophones surtout) des projets urbains dont les principaux objectifs sont :

- ☐ L'amélioration du cadre de vie urbain et la réhabilitation des infrastructures et équipements urbains.
- ☐ L'assainissement et l'entretien des ouvrages à réaliser.





- ❑ L'amélioration de façon durable du niveau et de la qualité des services rendus aux populations.
- ❑ L'équipement des quartiers les plus défavorisés.
- ❑ L'amélioration des finances locales par l'accroissement des recettes fiscales.
- ❑ Le renforcement des capacités de gestion des villes par les municipalités.

Cette politique a permis aux villes d'être dotées de nombreux outils de planification urbaine comme les plans directeurs d'urbanisme, les plans d'urbanisme de détail, les registres fonciers urbains à défaut des plans cadastraux, et des schémas de développement et d'aménagement urbain dans certains cas.

Les études ayant prévalu à l'élaboration de ces documents ont été conduites par une équipe pluridisciplinaire comprenant des coopérants techniques français, des experts locaux, principalement des universitaires et des personnes ressources ressortissant des zones d'études. Cette approche a créé une synergie féconde entre les acteurs et a facilité les rapports entre les chercheurs et les populations locales.

Depuis l'année 1990, le Bénin expérimente avec la Banque mondiale et certains partenaires au développement (l'Allemagne et la France) des projets urbains en faveur des principales villes ayant un statut particulier comme Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Il s'agit du projet de réhabilitation et de gestion urbaine (PRGU 1993-2000) et du projet de gestion urbaine décentralisée (PGUD 2001-2005).

Au plan institutionnel, c'est l'État qui fixe le cadre et les règles du fonctionnement des villes.

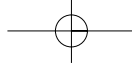
Ce sont les services techniques publics et les agences d'exécution qui ont assuré jusque-là la gestion des services urbains et réalisé l'essentiel des infrastructures et équipements en milieu urbain. On peut citer l'exemple de la Société d'études régionales et d'aménagement urbain (SERHAU) et de l'Agence d'exécution des travaux urbains (AGETUR) et la voirie.

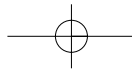
Globalement, le gouvernement des villes du Sud reste dépendant pour l'essentiel des pouvoirs publics et relève donc des décideurs politiques au sommet.

Toutefois, avec l'avènement de la démocratie dans la plupart des pays africains à partir de 1990 et la mise en œuvre des processus de décentralisation, on assiste à une participation de plus en plus active et renforcée d'autres acteurs à la gestion urbaine. Il en est ainsi des communautés à travers leurs mouvements associatifs et des organisations non gouvernementales. Cette implication des représentants de la société civile vise à réduire les conflits sociaux et à intégrer les citoyens au processus de financement et à l'entretien des infrastructures et équipements.

Un partenariat s'établit également entre le secteur public et le secteur privé. Les municipalités encouragent de plus en plus les opérateurs économiques et autres agents privés à se lancer dans la prestation des services pour le compte des populations.

En conclusion, il apparaît clairement que les mécanismes décisionnels ont souvent été monopolisés par l'État et que la recherche urbaine et les orientations en matière de gestion des villes sont généralement inspirées par la puissance publique. Les actions menées jusque-





là sont le fait des gouvernants et des partenaires du développement même si les experts locaux sont souvent impliqués dans la réalisation des études et dans l'application des programmes.

Comment inverser la tendance et faire de la recherche urbaine un véritable instrument de bonne gouvernance des villes du Sud ?

La recherche urbaine : les perspectives et les nouvelles problématiques en matière de développement et de gestion urbaine

La recherche urbaine reste encore embryonnaire dans la plupart des villes du Sud malgré l'acuité des problèmes à résoudre pour pourvoir aux besoins et assurer un environnement urbain sain aux populations. Il faut saluer ici l'important travail déjà réalisé par le PRUD dont les travaux seront restitués au cours de ce colloque.

De mon point de vue, la recherche urbaine devra, pour faire des centres urbains des moteurs de croissance et de développement, viser deux principaux objectifs :

❑ Assurer l'accès des citoyens aux services de base dont notamment l'approvisionnement en eau potable, la salubrité et l'assainissement, l'habitat, le système d'égout, l'électricité, la collecte des ordures, le transport urbain et l'environnement sain.

Ce sont des besoins minima que doivent assurer les municipalités en vue de faire des villes des espaces d'épanouissement individuel et collectif et réduire le mode de vie précaire et la pauvreté qui sont le lot des citoyens actuellement.

❑ Assurer une bonne gouvernance des villes.

Il s'agit d'instaurer une gouvernance urbaine participative par l'implication de tous les acteurs (communautés, société civile, syndicats, organisations de quartiers, partenaires publics et privés, pouvoirs locaux) dans le processus d'élaboration des stratégies et des instruments de planification et de gestion urbaine. Dans ce cadre, il faut dépasser la planification stratégique actuelle en démocratisant l'urbanisme par l'adhésion à un contrat social qui responsabilise les citoyens et les pouvoirs locaux. En définitive, il faut parvenir à une gestion urbaine partagée et basée sur la démocratie locale et une participation citoyenne.

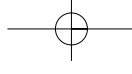
Cette approche doit amener l'État ainsi que les acteurs municipaux, les chercheurs et les partenariats internationaux à prendre en compte les problématiques ou questionnements ci-après :

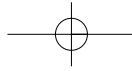
❑ La maîtrise foncière en milieu urbain.

Elle constitue une entrave qui empêche l'amélioration de la production des terrains équipés et la production immobilière dans les villes. On note l'inexistence de la loi d'orientation foncière et des plans d'occupation des sols dans la plupart des cas.

❑ L'analyse et le renforcement des finances locales.

On doit en faire un outil de développement de l'économie locale dans le sens de la mobilisation des ressources nécessaires au financement des investissements. L'objectif est de déboucher sur la responsabilisation des différents acteurs intervenant en milieu urbain à travers une synergie et une flexibilité dans les actions.





❑ Le transfert effectif des compétences du pouvoir central vers les collectivités locales.

Il s'agit d'assurer le succès de la décentralisation actuellement en cours dans la plupart des pays africains et de renforcer les capacités des municipalités à mettre en œuvre une gouvernance efficace des villes. Cette question revêt une grande importance pour les villes du Sud dans la mesure où elle conditionne l'enracinement de la démocratie et le développement local.

Dans ce cadre, un consensus devra être trouvé entre les différents réseaux ou groupes cibles (État, partis politiques, société civile, communautés, pouvoirs locaux) qui interviennent dans la gestion urbaine.

❑ L'analyse des fonctions et de l'importance économique des villes à partir des activités économiques (transformation, bâtiments et travaux publics, transport, commerce, marchés, services) comparées entre elles sur la base des emplois et de la production.

❑ Le rôle et l'importance de l'économie informelle dans les villes.

L'objectif est de renforcer les capacités d'intervention des municipalités dans la mise en place des infrastructures et équipements urbains.

❑ Le financement des investissements en milieu urbain.

Il s'agit de rechercher une synergie entre les acteurs en clarifiant les responsabilités entre les secteurs public et privé d'une part, entre la société civile et les pouvoirs municipaux d'autre part. Il faut établir également un partenariat actif entre les partenaires internationaux et les acteurs locaux.

❑ La protection et la valorisation du patrimoine urbain et de la diversité culturelle dans les villes africaines. Elle fait déjà l'objet d'un programme de l'Unesco.

❑ L'utilisation des NTIC.

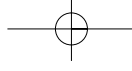
L'objectif est de développer la capacité des villes à disposer d'informations utiles pour l'élaboration d'une politique de gestion urbaine plus efficiente et plus efficace. En effet, la plupart des villes du Sud ne sont pas en mesure d'évaluer les problèmes urbains et leur impact sur les populations du fait de l'absence de données statistiques fiables sur leurs besoins réels en services, sur leurs revenus, sur l'occupation des sols en raison de l'inexistence du registre foncier urbain et du code de l'urbanisme et de l'aménagement.

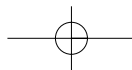
❑ La gestion environnementale en milieu urbain.

Il s'agit de définir les rôles et les responsabilités des acteurs (État, communes et société civile) afin de parvenir à une gestion efficiente du cadre de vie urbain dans les pays du Sud, à travers une charte de la gouvernance environnementale qui fixera les normes et les règles d'intervention de chaque partie contractante.

Les réponses à ces questions passent par la mise en œuvre d'une recherche urbaine plus opérationnelle et orientée vers l'action, la création et un développement urbain maîtrisé. Cette recherche doit être démocratisée et devenir l'affaire d'une expertise plus large à travers les établissements universitaires, les noyaux de recherche dans les municipalités et les grandes entreprises et autres structures privées.

Les gouvernements et les différents acteurs urbains doivent placer systématiquement la recherche à l'amont de leurs actions en vue de rendre plus performante la gestion urbaine dans le but de créer un environnement urbain sain, de fournir des prestations et des services





de qualité aux populations, de créer de nouveaux emplois, de réduire la pauvreté urbaine et de mieux gérer les villes dans le futur.

Dans ce cadre, de nouvelles stratégies doivent être clairement définies en matière de recherche urbaine dans les domaines comme l'économie urbaine, l'environnement et l'aménagement urbains, la gestion domaniale et foncière, l'amélioration des ressources locales et la rationalisation de dépenses locales.

Conclusion

Le phénomène de la croissance urbaine s'accélère et rend plus complexe le processus d'urbanisation ainsi que les mécanismes de gestion des villes.

Les villes du Sud sont confrontées à des défis majeurs tels que l'inexistence d'infrastructures et d'équipements urbains, la fourniture médiocre ou le manque de services de base aux populations, la pénurie et la précarité de l'habitat et de l'emploi et la gestion urbaine non maîtrisée.

De plus, beaucoup de villes du Sud perdent leur compétitivité à l'échelle mondiale et n'arrivent pas à attirer vers elles des technologies et des capitaux internationaux. Au plan interne, elles n'arrivent pas non plus à mobiliser les ressources financières nécessaires à la mise en place des infrastructures et services urbains dont les populations ont besoin.

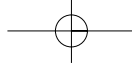
Pour relever ces défis, il y a nécessité pour les gouvernements du Sud de mettre en place une gouvernance urbaine participative par l'implication de tous les acteurs dans :

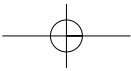
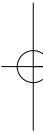
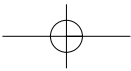
- ☐ L'élaboration des politiques et des stratégies de gestion urbaine.
- ☐ La mobilisation des ressources en vue renforcement des capacités des villes à assurer une bonne gestion municipale.
- ☐ La mise en œuvre d'une programmation cohérente et performante des investissements pour asseoir une économie urbaine créatrice d'emplois dans le souci de réduire la pauvreté en milieu urbain.

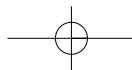
Il y a également nécessité de maîtriser le processus d'urbanisation ainsi que les mécanismes et les instruments de gestion des villes.

Dans cette orientation, la recherche urbaine apparaît comme un outil incontournable pour la connaissance et l'approfondissement des nouvelles problématiques et perspectives dont la finalité est de faire des villes des moteurs de croissance et de développement durable des pays du Sud.

Enfin, il est souhaitable que les résultats issus des travaux du Programme de recherche urbaine pour le développement soient déclinés en projets opérationnels afin d'établir un pont entre la recherche et l'action.



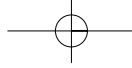


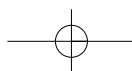


ATELIERS

SOMMAIRE

ATELIER A – STRATÉGIES D'ACTEURS ET LOGIQUES D'ACTION	51
Connaître les professionnels de l'urbanisme du Sud pour mieux coopérer et agir	52
Expertises locales et étrangères dans les infrastructures urbaines au Vietnam et aperçu concernant le Cambodge	55
Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine (Vietnam)	58
L'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel : une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise ? Le cas des quartiers d'habitat non réglementaire au Maroc ; élite de proximité et système politique local	62
Les acteurs à ras de terre : gestion foncière et légitimation, entre « coutumiers », État et administrations locales (Afrique de l'Ouest)	70
Villes en guerre, guerres en ville : projet de recherche	76
Légitimité des collectivités territoriales et pouvoirs locaux. Questions de la démocratie locale	82
ATELIER B – CONFIGURATIONS SPATIALES ET SOCIALES URBAINES	91
Les mobilités temporaires au sein des métropoles vietnamiennes : Ho Chi Minh-Ville et Hanoï	92
État, gouvernement local et acteurs privés : la gestion des espaces publics à Lagos et à Ibadan, 1952-2004	98
Projets de voirie et reconfigurations urbaines à Vientiane et Hanoï	104
Les grands marchés de Madagascar : espaces de transactions et pôles de développement	110
Urbanités Dialogiques. Le cas Vietnamien. Logiques d'acteurs et production urbaine à Hanoï	117
L'urbanisation des camps de réfugiés dans la bande de Gaza et en Cisjordanie ..	121
Émergence de nouveaux acteurs locaux et reconfiguration des territoires urbains ; appropriation de la centralité des villes par les Moodu Moodu : exemple de Dakar, Saint-Louis et New York	125
Innovation et modification des champs urbains : évaluation de l'action municipale dans le centre déshérité de Johannesburg	130



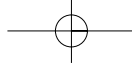


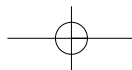
ATELIER C – POLITIQUES URBAINES ET RELATIONS PUBLIC / PRIVÉ ... 137

La réhabilitation des centres anciens de Bethléem et d'Hébron ou comment mettre en œuvre un projet urbain dans une situation de conflit ...	138
Les politiques publiques entre rapports de force, « participation » et négociations dans des projets urbains au Maghreb et au Liban	143
L'évaluation des projets d'aide publique au développement urbain au Vietnam .	152
Un outil d'aide à la gestion de l'extension spatiale des quartiers périphériques des grandes agglomérations urbaines d'Afrique subsaharienne	158
Les enjeux du relogement des zones d'habitat précaire à Ho Chi Minh-Ville : entre grands programmes et micro projets	160
Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable – Maroc et Vietnam	170
Autour de services urbains, l'émergence de dispositifs gestionnaires composites (Abidjan, Dakar, Durban)	176
Réseaux de transport et services urbains au Maghreb : les cas de Casablanca et de Tunis	184

ATELIER D – DISPOSITIFS DE GESTION DES VILLES 189

Les services urbains liés à l'environnement, entre mondialisation et participation : regards croisés Sénégal-Maroc	190
Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne	195
Les facteurs contribuant à la réussite des initiatives communautaires à l'échelle du quartier – Expériences à La Havane, Cuba	202
La gestion foncière néo-coutumière dans les pays d'Afrique sub-saharienne	208
« Les incivilités de la société civile ». Espace public urbain, société civile et gouvernance communale à Bobo-Dioulasso et Bamako (Communes 1 et 2) ...	213
Gestion urbaine en Palestine Construction institutionnelle, processus, et modes de régulation – Ville de Gaza et de Khan-Younis (territoire de Gaza) ..	219
Les municipalités dans le champ politique local. Les effets de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient	223
Intégration régionale, corridors de développement et dynamiques transfrontalières : une mise en parallèle entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique australe	227

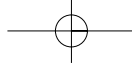


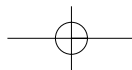


ATELIER A

STRATÉGIES D'ACTEURS ET LOGIQUES D'ACTION

Le jeu des acteurs urbains s'est considérablement complexifié par suite de la mise en œuvre de politiques de décentralisation, ainsi que des processus de privatisation et d'internationalisation de la production urbaine dans les villes du Sud ; par suite, également, de la diversification des acteurs et des formes de l'aide internationale dans le champ urbain – y compris sous l'aspect de l'aide humanitaire en situation de crise –, l'expertise technique, voire l'intervention dans les projets, accompagnant généralement la mobilisation des instruments de financement. L'analyse des nouvelles configurations en présence soulève des interrogations quant aux systèmes de pouvoir et aux nouvelles formes de régulation qui se mettent en place localement, combinant souvent modes de gestion traditionnels relevant de la coutume et modèles de gestion importés. La mise en œuvre des dispositifs de gestion urbaine et des projets urbains donne, en effet, lieu à des stratégies d'alliance, à des jeux d'intermédiation entre les divers échelons de pouvoir, entre les sphères « légales » et « illégales » de la réglementation, suscitant des modes de réaction et d'implication des populations concernées. Dans ce contexte, les instances locales élues sont confrontées à l'émergence de nouvelles qualifications émanant de la société civile et, par conséquent, à la question de la légitimation dans l'exercice de leur compétence. L'étude des milieux et des savoirs professionnels locaux – ou encore du statut et des formes d'intervention de l'expertise nationale ou étrangère – apporte sur ces points un éclairage indispensable tant pour la compréhension des contextes de la coopération urbaine que pour l'élaboration de projets.





CONNAÎTRE LES PROFESSIONNELS DE L'URBANISME DU SUD POUR MIEUX COOPÉRER ET AGIR

Responsable scientifique : Taoufik Souami, IFU – Université Paris VIII

Contact : taoufik.souami@cstb.fr

Équipe de recherche : Sylvaine Bulle, Abderrahim Kassou, Élisabeth Longuenesse, Joe Nasr, Éric Verdeil, Mercedes Volait et Stéphane Yerasimos

Auteur de la communication : Taoufik Souami

La recherche « Cultures et milieux urbanistiques locales dans le Sud de la Méditerranée » offre les premiers repères pour l'analyse de ces milieux professionnels locaux de l'urbanisme et de l'aménagement au sud et à l'est de la Méditerranée. Elle part d'une hypothèse : au-delà des structures lisibles dans une approche institutionnelle et politique, il existe une histoire des métiers, des compétences spécifiques dans leur élaboration et mises en œuvre, mais aussi des formes de division du travail, des configurations de métiers et des épaisseurs sociales propres aux groupes de personnes et de communautés engagés dans l'action sur la ville. Cet ensemble complexe que nous nommons milieux urbanistiques, jouerait un rôle particulier dans la réception et l'élaboration des politiques urbaines ainsi que dans leur mise en œuvre.

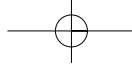
Cette recherche s'est focalisée sur six pays (Algérie, Maroc, Liban, Égypte, Turquie, Palestine) et a bénéficié d'éclairages complémentaires sur trois autres pays (Syrie, Jordanie et Tunisie). Elle a abouti à la production de connaissances, d'analyses critiques et comparées dans quatre domaines plus particulièrement :

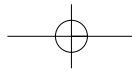
- ❑ La formation (universités et instituts, programmes et organisation pédagogique, équipe enseignante et cursus);
- ❑ Les lieux d'exercice (administrations nationales ou locales, agences publiques, bureaux d'études publics ou privés, consultants indépendants...);
- ❑ Les organisations professionnelles (associations, fondations ou sociétés savantes, ordres, mutuelles, syndicats...);
- ❑ Les pratiques.

Dans la présente communication, nous proposons de relire ces résultats en fonction de l'éclairage qu'ils apportent aux enjeux actuels en matière de coopération et d'intervention locale dans le champ urbain. Parmi ces éclairages, trois nous paraissent tout particulièrement importants.

Les professionnels locaux de l'urbanisme existent : quelles conséquences pour la coopération et l'action ?

Aujourd'hui, les professionnels locaux, spécialistes de l'urbanisme et de l'aménagement, sont répartis en deux catégories. Dans la première catégorie, des professionnels se consa-





crent à l'urbanisme d'une manière exclusive et constituent le noyau dur de ces milieux. Il est difficile de les quantifier avec exactitude. La seconde catégorie de professionnels est constituée de praticiens qui travaillent dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement d'une manière partielle et parfois ponctuelle. Elle intègre aussi des professionnels potentiellement mobilisables dans ce domaine. Leur nombre est donc variable selon les périodes et l'importance de la demande. Dans tous ces pays, il existe donc d'une manière permanente un ensemble de professionnels susceptibles de travailler en urbanisme. Ils représentent un effectif important: 18 000 architectes-ingénieurs civils au Liban; près de 10 000 architectes et 23 000 ingénieurs en Algérie; plusieurs milliers d'ingénieurs, de géographes et d'architectes formés en Turquie et en Égypte; près de 2 000 architectes et 6 000 ingénieurs au Maroc.

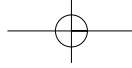
Cette présence claire des professionnels locaux de l'urbanisme interroge finalement les politiques de coopération qui persistent à envoyer en nombre et pour des durées parfois longues des praticiens du Nord dans ces pays. Dans les faits, l'assistance technique demeure une composante importante des projets de coopération, notamment français. Quelle est la signification de cette assistance étant donné l'importance numérique des professionnels locaux, aujourd'hui? Sans une connaissance réelle de ces milieux et de leur composition, quels manques de compétences locales cette assistance technique est-elle supposée pallier? Les projets et les programmes de coopération peuvent-ils durablement continuer à ignorer et à méconnaître tous ces milieux, en travaillant avec une minorité de contacts locaux?

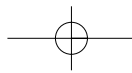
**Des milieux et des formations en décalage
par rapport aux réalités urbaines locales:
quels soutiens extérieurs pertinents
et quelle gestion locale des ressources de compétences?**

Les professionnels locaux apparaissent dans leur discours, et en partie dans leur pratique, relativement marginalisés dans la réalité des jeux d'acteurs et de la production urbaine locale. Dans ces pays, les urbanistes nationaux continuent à produire des plans d'urbanisme largement contredits par les quartiers irréguliers qui font l'essentiel de la ville. Leurs études urbaines ne tiennent pas compte de la réalité des processus de décision ou même de la propriété foncière.

Cette relative déconnexion des milieux professionnels est alimentée et maintenue par les formations universitaires. Les enseignements d'urbanisme dispensés dans ces pays, portent rarement sur les situations locales. Dans la plupart des cas étudiés, les programmes et leur contenu sont décidés dans les ministères de tutelle. Ces derniers se préoccupent peu, semble-t-il, de leur connaissance des problèmes urbains du pays et plus tard de leur capacité à y faire face. La réalité des débouchés et des possibilités d'emploi n'est pas prise en compte. Ces tutelles ne paraissent pas mesurer la demande effective des sociétés locales en matière d'urbanisme et d'urbanistes (d'un point de vue quantitatif et qualitatif). Cette approche répond à une logique purement universitaire de multiplication des capacités d'accueil et d'évolution des carrières pour les enseignants.

Ces pays peuvent-ils réellement fonctionner avec des urbanistes dont une partie seulement traite des problèmes urbains réels et urgents, alors que les autres sont maintenus dans une mécanique de production de plans? Est-il possible de maintenir des systèmes académiques qui forment des urbanistes sans débouchés avérés et surtout sans utilité sociale effective?



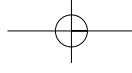


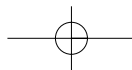
Comment adapter ces systèmes de formation pour que les sociétés trouvent en leur sein et à leur service des spécialistes capables de traiter de leurs problèmes urbains, en fonction de leurs processus sociaux locaux, en s'appuyant sur leurs propres manières de faire, tout en maintenant une connaissance des techniques ou des références internationales ?

**Organismes privés :
des lieux stratégiques pour transformer les pratiques de l'urbanisme**

Jusqu'à une période récente, les urbanistes locaux exerçaient majoritairement dans des administrations ou des bureaux d'études publics. Les rares praticiens travaillant en libéral, étaient très fortement insérés dans ces circuits publics. Seul le Liban a vu naître des bureaux d'études privés dès les années 1960. Ces bureaux d'ingénierie ont pris de l'ampleur pour être classés parmi les plus importants au monde aujourd'hui (Dar El Handassa Team). La Turquie et l'Égypte retrouvent ce modèle dès le début des années 1980 par la création de bureaux privés focalisés sur le BTP. Début 1990 en Algérie, les grandes agences publiques passent sous statut privé et adoptent des stratégies commerciales. Ces structures d'études développent, dans tous les pays étudiés, une stratégie de diversification où l'urbanisme est une composante importante. Pour pallier l'instabilité des marchés d'ingénierie ou compenser la fin d'une position hégémonique ou monopolistique, ces structures d'études investissent le champ de l'urbanisme. La diversification dans le domaine urbanistique est ainsi allée de pair avec une stratégie d'internationalisation. Il s'agissait d'échapper à la dépendance économique vis-à-vis d'un monde politique national ou local unique. La présence directe de financements internationaux dans le domaine urbanistique a encouragé à l'investir comme une spécialité. Ces organismes d'études privés ou privatisés qui prennent une position importante dans le champ de l'urbanisme deviennent progressivement les « locomotives » de la transformation dans ce domaine : par leur recrutement, ils poussent les formations à mieux s'adapter à la demande de compétences réelles ; par leur participation à la formulation des demandes, ils contribuent à rapprocher le contenu des études et les exigences du terrain.

Quel rôle peut jouer ces bureaux d'études pour améliorer le traitement des problèmes urbains nationaux ? Ne seraient-ils pas de bons supports adaptés à des actions de coopération à la recherche de vecteurs stratégiques pour transformer le milieu des professionnels et leurs pratiques ?





EXPERTISES LOCALES ET ÉTRANGÈRES DANS LES INFRASTRUCTURES URBAINES AU VIETNAM ET APERÇU CONCERNANT LE CAMBODGE ²

Responsables scientifiques: Éric Baye, Économie et humanisme
et Jean-Michel Cusset, Laboratoire d'économie des transports

Contact: *eric.baye@economie-humanisme.org* et *jean-michel.cusset@let.ish-lyon.cnrs.fr*

Équipe de recherche: Nguyen Thien Phu, Laurent Pandolfi, Ton Nu Quynh Tran et
Nguyen Ngoc Hieu

Auteurs de la communication: Éric Baye et Jean-Michel Cusset

Cette recherche portait sur les bureaux d'études ou sociétés d'ingénierie intervenant au Vietnam et au Cambodge dans les infrastructures et services urbains (transports, déchets, et assainissement) à différents niveaux: planification, études spécifiques, mise en œuvre des équipements. La recherche s'est appuyée sur une série d'entretiens des différents acteurs concernés:

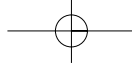
- ❑ Responsables d'organismes de coopération, bailleurs de fonds et administrations principalement – conduits en France, au Vietnam et au Cambodge, ainsi qu'à Manille,
- ❑ Consultants internationaux et vietnamiens – à Hanoï, HCMV et Phnom Penh,
- ❑ Seniors de l'administration centrale, vietnamienne et comités populaires – visant à consigner les expériences retenues par la « maîtrise d'ouvrage ».

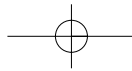
Parallèlement, des recherches sur Internet ont permis de repérer et de mieux cerner les projets dans lesquels sont intervenus les bureaux d'études et le profil général de ces derniers.

Les bureaux d'études et les consultants vietnamiens

L'ingénierie vietnamienne (plus de 620 bureaux d'études, soit au total plus de 20 000 ingénieurs, experts et techniciens), est progressivement devenue une force numériquement importante accompagnant la multiplication des projets d'investissement et de construction. On observe actuellement une multiplication sous tous azimuts des structures d'ingénierie et de conseil que l'on peut regrouper en quatre catégories: l'ingénierie publique, les structures d'émanation universitaire et les instituts de recherche, les consultants privés et les sociétés en joint-venture. L'ingénierie technique vietnamienne demeure éclatée et l'individualisme domine. L'un des enjeux majeurs aujourd'hui est probablement la capacité des structures publiques à prendre la distance qui convient par rapport à la maîtrise d'ouvrage dans les projets. La plupart des dirigeants de bureaux d'études vietnamiens, hommes d'influence et de réseaux, ont des profils mal adaptés aux exigences de l'ingénierie moderne. Restent les

2. Recherche réalisée en partenariat avec l'Institut des métiers de la ville (Hanoï), le Centre d'études sur le développement urbain (CEFURDS, Ho Chi Minh-Ville) et avec l'appui de l'Institut d'études urbaines (Hanoï).





jeunes ingénieurs: ils sont souvent des pièces discrètes, mais maîtresses d'une conduite réussie des projets internationaux.

L'ingénierie professionnelle au Cambodge

L'expertise autochtone sous la forme de cabinets d'études est embryonnaire: pas de secteur d'ingénierie locale structuré comme au Vietnam en Thaïlande ou aux Philippines, aucune association de consultants... Pour répondre à la nécessité de s'associer à un partenaire local, se créent sur des bases très flexibles des groupements mixtes de consultants allogènes /indigènes. Le rôle du partenaire local se limite parfois à faciliter les relations avec les pouvoirs publics et au lobbying. Les interventions internationales massives et la forte dépendance à l'égard de l'aide extérieure, les effets du génocide sur la population de spécialistes, la nécessité de répondre avant tout à des urgences sans moyens de former une expertise locale, l'absence fréquente de données techniques de base, sont autant d'éléments explicatifs de cette situation.

Regards croisés sur les activités d'ingénierie au Vietnam

Les consultants étrangers sont très largement considérés par les représentants de la maîtrise d'ouvrage vietnamienne comme compétents et professionnels, et ce indépendamment des problèmes rencontrés sur le terrain et de leur origine nationale.

Certains interlocuteurs vietnamiens, tout en reconnaissant clairement leur supériorité professionnelle globale, rendent compte de collaborations difficiles, voire de conflits. Il n'est pas demandé à l'expert d'apporter la solution à un problème – le choix reste de toutes façons l'affaire de la maîtrise d'ouvrage – mais d'exprimer un avis sans ambiguïté. Par ailleurs, des interlocuteurs vietnamiens déplorent l'attitude arrogante, voire méprisante de certains consultants étrangers, qui traduit pour les Vietnamiens un manque de considération grave à leur égard et une méconnaissance du contexte local.

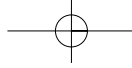
Cela étant, de nombreux hauts responsables de l'administration ont par ailleurs bien conscience que tous les problèmes rencontrés sur le terrain ne viennent pas de l'ingénierie étrangère: disponibilité insuffisante des fonctionnaires, carences de nombreux bureaux d'études vietnamiens, aptitudes et responsabilités lacunaires des PMU supposés superviser les consultants (compréhension claire des termes de référence des études par exemple), manque d'autonomie des services techniques par rapport au « politique ».

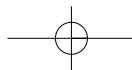
Enseignements majeurs de la recherche

Dans un contexte de complexité croissante et rapide des problèmes urbains, le Vietnam attend beaucoup des bureaux d'études étrangers en matière de transferts de savoir-faire, lesquels doivent se faire à travers la collaboration quotidienne. Ces transferts se heurtent parfois à deux problèmes: le peu d'empressement des bureaux d'études étrangers à accompagner le développement de concurrents locaux d'une part, les termes de référence des prestations tels qu'ils sont définis dans le contrat d'assistance d'autre part.

La culture et la communication sont un aspect essentiel de la relation entre les consultants étrangers et leurs interlocuteurs locaux.

Au Vietnam, et sans doute aussi pour d'autres pays d'Asie, la thèse du transfert de « modèles » par les consultants internationaux n'est pas pertinente. Le jeu de la concurrence, la donne





du financement des missions d'expertise, les exigences de la maîtrise d'ouvrage empêchent que cette thèse aille de soi. Ce que l'on sait du Cambodge suggère une conclusion bien moins péremptoire. Du point de vue vietnamien, le rôle du consultant étranger est moins d'apporter la bonne solution que de proposer des options « claires » et très argumentées : compte tenu des difficultés à obtenir les données et de la différence de temporalités entre expertises et systèmes de décision publics, les risques de frustrations des consultants étrangers sont réels, surtout si ceux-ci imaginent initialement susciter la mise en œuvre d'un projet particulier.

Considérant les enjeux énormes de l'urbanisation au Vietnam, les besoins d'expertise, et les atouts de ce pays, la question de l'ingénierie – et les interrogations culturelles profondes qu'elle pose – devrait être l'objet d'initiatives plus hardies des acteurs publics de la coopération en matière de formation, d'aide à la capitalisation d'expériences, et de soutien institutionnel à la maîtrise d'ouvrage.

Perspectives et approfondissements

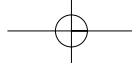
Un observatoire permanent

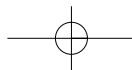
Les bureaux d'études ont une vision très floue de l'ensemble de l'activité de l'ingénierie étrangère au Vietnam. Pas plus que leurs partenaires vietnamiens, ils ne sont outillés pour avoir une vue globale et dynamique des processus d'échanges et de transferts de savoir-faire sur longue période. En vue de contribuer à la compréhension actualisée des interactions entre expertise étrangère et développement urbain dans les pays émergents, nous proposons, à partir de la grille d'analyse mise au point dans le cas vietnamien, la création d'un observatoire des expertises urbaines mobilisées et en devenir, et de mieux apprécier leur impact sur la production de la ville contemporaine au Vietnam. Cette démarche pourrait être reprise pour d'autres pays, par exemple le Laos où des contacts ont été pris en ce sens.

Analyse comparative et importance du facteur culturel dans l'appropriation du savoir faire et des problématiques

En retenant toujours comme champ d'investigation les infrastructures et les services urbains, nous suggérons une recherche comparative sur l'importance du facteur culturel dans l'appropriation des savoir-faire et des problématiques urbaines. La recherche pourrait être menée dans plusieurs villes de l'Asie du Sud-Est comme Hanoï, Ho Chi Minh-Ville, Jakarta et Surabaya, Kuala Lumpur et Penang en Malaisie, Bangkok en Thaïlande. L'expertise étrangère y est très présente depuis de nombreuses années.

Une investigation plus spécifique dans le secteur des transports urbains mériterait d'être entreprise afin d'analyser, sur une longue période, les évolutions et infléchissements des politiques de transport dans ces villes à la lumière des interventions et recommandations des consultants étrangers intervenant dans le cadre de projets multilatéraux (Banque mondiale, BAD) et de la coopération bilatérale.





LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA GESTION ENVIRONNEMENTALE URBAINE (VIETNAM)

Responsables scientifiques: René Parenteau, Institut d'urbanisme – Université de Montréal et Nguyen Quoc Thong, École d'architecture de Hanoï

Contact: rene.parenteau@umontreal.ca

Équipe de recherche: Trinh Duy Luan, Nguyen Huu Minh, Pascal Lavoie, Pham Khanh Toan, Giang Thu Hien, Duong Lan Huong, Le Quang Thong, Vu An Khanh, Tran Thi Thu Thuy, Ngo Thi Bich Dao, Nguyen Trong Phuong, Nguyen Thi Hai Hanh

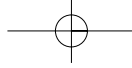
Auteurs de la communication: Ngo Thi Bich Dao, École d'architecture de Hanoï et René Parenteau

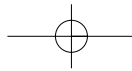
Toutes les agences de coopération internationale font la promotion de la participation du public et affirment la nécessaire mobilisation de la société civile dans la gestion environnementale urbaine. La Banque mondiale se fait l'un des grands promoteurs de cette approche qu'elle désigne sous le vocable de bonne gouvernance urbaine. En fait tous adoptent très étroitement les principes mis en avant par l'Agenda 21 (Rio 1992). Ces principes soutiennent la décentralisation des responsabilités en matière de gestion environnementale vers les gouvernements locaux, la nécessité pour ces gouvernements d'associer le public, de travailler en partenariat avec le secteur privé, les secteurs associatifs et communautaires. La majorité des programmes favorise donc le développement des capacités de ces acteurs et le transfert réel de pouvoirs vers eux. Mais ces principes supposent que la société civile est organisée et qu'elle compte avec des acteurs indépendants des gouvernements qui peuvent devenir des partenaires.

L'objectif de notre recherche était d'étudier le rôle de la société civile vietnamienne dans la gestion environnementale urbaine, à l'occasion de dossiers concrets. Ces derniers devaient illustrer trois types de mobilisation de la société civile à l'occasion de pratiques de gestion environnementale urbaine: la planification et la gestion environnementales urbaines, la fourniture de services environnementaux urbains et la gestion de conflits environnementaux.

Globalement, c'est sous le parapluie du concept de gouvernance que se fait la construction des nouvelles approches de gestion environnementale urbaine. La gouvernance désigne un contexte sociopolitique général où s'inscrivent les relations entre les gouvernements et la société civile dans une perspective de renforcement des capacités locales pour une gestion décentralisée. La société civile inclut le secteur privé; mais, dans les stratégies politiques actuelles, il s'agit principalement des organisations communautaires de base.

Dans les pays à régimes socialistes/communistes de l'Asie du Sud-Est (Vietnam, Laos), la participation du public comme on l'entend en Occident est plus que limitée. En revanche, ces régimes ont mis en place leurs propres mécanismes de mobilisation de la population encadrée dans des institutions formelles: les Comités populaires, le Front de la Patrie,





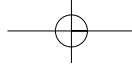
l'Association des Femmes, l'Association des Jeunes, les syndicats. Ces mécanismes et institutions constituent une sorte de zone noire dans nos connaissances, d'une part parce que nous les ignorons, ou ne comprenons pas exactement comment ils fonctionnent en pratique et d'autre part, parce que les interlocuteurs de ces régimes expriment difficilement et avec réserve le rôle et le fonctionnement de ces institutions et mécanismes.

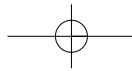
Au terme de cette recherche sur la société civile vietnamienne et sur sa participation à la gestion environnementale urbaine, nous avons constaté que les grandes associations reconnues par le Parti et les autorités administratives font l'objet d'un encadrement serré, et que leur représentation est limitée en termes d'enjeux et d'intérêts soulevés par des projets et programmes de gestion environnementale urbaine. Nous avons observé qu'elles n'avaient pas vraiment de ressources propres et peu d'autonomie en termes de développement de leurs capacités. Nous avons observé également que leur participation était perçue et organisée de façon plutôt instrumentale par les autorités politiques et administratives. En outre, nous avons conclu qu'elles représentaient un potentiel énorme pour mobiliser les acteurs locaux, pour identifier des enjeux et pour participer à des initiatives locales.

Après cette recherche, les questions qui restent présentes à notre esprit sont des questions qui se rapportent au contexte vietnamien et à celui de tous les autres régimes socialistes centralisés, mais également qui relèvent de la problématique générale de la participation de la société civile à la gestion environnementale urbaine dans n'importe quel contexte.

Nous avons vraiment la conviction qu'une société civile nationale évolue plus lentement et sur une plus longue durée que les régimes politiques et les appareils administratifs. Il y aurait donc en termes de problématique appliquée des spécificités nationales dont il faudrait tenir compte. Nous souhaiterions approfondir sur une longue période nos interrogations portant sur la spécificité de la société civile vietnamienne. La famille au Vietnam, comme dans beaucoup de sociétés asiatiques, reste, sur le long terme, l'unité sociale de base fondamentale; elle a été depuis toujours la base d'organisations sociales de premier niveau: les groupements de familles que l'on trouvait au niveau villageois dans le Vietnam ancien sont toujours présents dans le Vietnam urbain contemporain. Ces groupements sont ancrés d'abord territorialement sur le lieu de résidence et sont, avant ou après le socialisme, voulus comme des groupements de petite taille visant la gestion des environnements et des cadres de vie de la quotidienneté. Ce sont les groupes d'habitants, les *To Dan Pho* et nous les avons rencontrés dans notre recherche, principalement à Thanh Xuan où ils étaient très actifs. Nos questions étaient les suivantes: ont-ils dans le Vietnam contemporain le degré d'autonomie qu'avaient les groupements villageois du Vietnam traditionnel dans le domaine de la gestion du territoire et de la gestion environnementale? Qu'ont-ils en commun? Et sans avoir les codes villageois traditionnels (les *Huong Uoc*), comment les groupes d'habitants contemporains gèrent-ils les rapports entre les individus et les groupes et les environnements quotidiens dans un espace qui échappe aux interventions et aux contrôles des appareils politiques et administratifs? Sur quoi et comment s'élaborent actuellement les nouveaux *Huong Uoc* au niveau des *To Dan Pho*, encadrés par le Front de la Patrie?

Nous avons questionné dans nos conclusions le développement des grandes associations (des femmes, des jeunes, des personnes âgées, des vétérans) dans le Vietnam contemporain à cause de leur nombre limité, de leur membership relativement faible et parce qu'elles mobilisent des habitants sur la base de bénéfices réservés aux membres. Dans le contexte





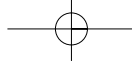
de croissance et d'amélioration des conditions de vie, peut-on aussi conclure que le rôle des associations sera de plus en plus limité compte tenu du fait que les habitants auront moins besoin de recourir à ces associations pour obtenir des bénéfices qu'ils pourront se donner eux-mêmes? Peut-on conclure au contraire que l'amélioration des conditions de vie donnera plus de capacités et laissera plus de temps aux habitants pour participer à la direction et à la gestion des affaires publiques, sur le modèle de participation importante des classes moyennes au mouvement environnemental en Occident?

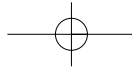
Le système politique vietnamien s'est engagé dans des réformes politiques et administratives qui engagent un début de décentralisation vers les autorités locales en matière de gestion environnementale urbaine. Il reconnaît en même temps un rôle à des acteurs quasi-privés et à des organisations de base. C'est le Parti qui joue ici le rôle d'initiateur pour mobiliser les acteurs à la base (locaux) dans le cadre d'initiatives locales de changements politique et culturel. Mais est-il possible, dans cette période de transition qui s'annonce longue, de développer des initiatives directement avec des autorités locales autonomes et responsables? Pouvons-nous concevoir à court terme par exemple des possibilités de coopération réellement décentralisée, en supposant que celles-ci peuvent être des occasions d'apprentissage et d'innovations et des facteurs de changement? Sachant que les agences des aides multilatérales et bilatérales ont fait la promotion de la coopération décentralisée, particulièrement en Afrique dans le domaine de la gestion environnementale et de la gestion urbaine, que faudrait-il retenir des succès et des échecs des expériences récentes qui pourraient instruire la situation de transition du Vietnam?

La participation de la société civile dans les affaires environnementales et urbaines a le plus souvent été perçue comme un bon moyen de soutenir des décisions plus démocratiques et plus acceptables, donc plus facilement réalisables. En outre, la mobilisation du public dans la mise en œuvre des projets a souvent été considérée comme un moyen de sensibiliser les populations. Il faudrait aussi se demander si la participation de la société civile contribue aux solutions à des problèmes environnementaux notamment en termes de gestion environnementale et urbaine.

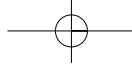
Pour le moins, nos recherches au Vietnam nous ont permis de conclure que la connaissance et la pratique des quotidiennetés territoriales par les habitants sont essentielles pour la recherche de solutions, même si c'est de façon minimale ou marginale. Faut-il conclure que la participation de la société civile à la gestion environnementale urbaine n'est opérationnelle qu'à des échelles microscopiques? Faut-il conclure que les grands choix en termes de solutions techniques, mis en œuvre à l'échelle des agglomérations, n'émanent que de l'espace politique et ne sont définis que par les gouvernements et négociés avec l'industrie de l'environnement?

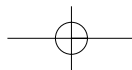
Nous avons constaté dans nos recherches au Vietnam que la participation de la société civile était limitée et que la représentation des enjeux et des intérêts était partielle. Nous ne croyons pas que cela soit propre au Vietnam. La participation du public à la gestion environnementale urbaine est toujours limitée: on a généralement soutenu qu'elle était souvent le fait de représentants des classes moyennes, de personnes informées, de groupes servant des causes; on considère souvent maintenant que les mécanismes de participation devraient mobiliser d'abord, sinon essentiellement, les vrais « stakeholders », comme dans les mécanismes de médiation environnementale par exemple.





Comment faire pour rejoindre ceux dont les intérêts ne sont pas manifestes à court terme ou ceux dont les intérêts ne se manifestent tout simplement pas ? Au Vietnam, il peut s'agir des populations non enregistrées, des migrants temporaires, mais aussi des regroupements non reconnus et non couverts par le parapluie des associations reconnues et par celui du Front de la Patrie. Mais qui sont-ils dans d'autres sociétés ? Le rêve de la démocratie directe dans les affaires environnementales formulé dans les années 70 et 80 semble avoir fait place à un nouveau projet dit de « bonne gouvernance ». Mais ce nouveau projet semble surtout porté par une préoccupation de résultats à court terme et par projet, et moins par des préoccupations relatives à la démocratie directe. Cette notion de « bonne gouvernance » ne devrait-elle pas être revue afin de tenir compte des différentes échelles (locale, urbaine, agglomération, régionale, nationale) et des différents acteurs (politiques, administratifs, privés, communautaires) prédominants à chacune de ces échelles ?





L'ÉMERGENCE D'ACTEURS LOCAUX DANS LE CHAMP DÉMOCRATIQUE ET PROFESSIONNEL : UNE NOUVELLE DONNE POUR LA MÉDIATION ET L'EXPERTISE ? LE CAS DES QUARTIERS D'HABITAT NON RÉGLEMENTAIRE AU MAROC ; ÉLITE DE PROXIMITÉ ET SYSTÈME POLITIQUE LOCAL

Responsables scientifiques: Michèle Jolé, IUP – Université Paris XII et Aziz Iraki, INAU, Rabat

Contact: *jole@univ-paris12.fr et aziz_iraki@yahoo.fr*

Équipe de recherche: Pascale Philibert, Liliane Pierre, Emeline Bailly, Sophie Dubois et Abderrahmane Rachik

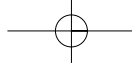
Auteur de la communication: Aziz Iraki

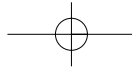
Depuis les années 90, les pays du Sud connaissent, face à une forte régression des capacités redistributives de l'État, la mise en avant des « prêt-à-porter » de la gestion urbaine, impulsés par les bailleurs de fonds et l'implication grandissante de ressources financières externes (ONG locales et internationales...). Ce contexte interroge en premier lieu la place de l'État dans la régulation locale alors que le développement et l'émergence des acteurs locaux débouchent de plus en plus sur une hétérogénéité d'arrangements territorialisés (formule empruntée à S. Jaglin et E. Dorier). Il est intéressant de voir avec qui l'État négocie (les types d'élites locales) et quelle ouverture du système politique local il permet.

Ce texte ne reprend qu'une partie des conclusions du travail de notre équipe sur l'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel, au Maroc et au Burkina Faso. Nous avons choisi de présenter ici l'exemple de quartiers d'habitat non réglementaire au Maroc.

En effet, depuis quelques années, les orientations centrales en matière d'habitat non réglementaire sont à la régularisation et à la mise en place de dispositifs cherchant la participation financière des populations pour l'équipement de leur quartier. Dans le processus de négociation ouvert autour de la régularisation de ces quartiers (reconnaissance du droit à la construction et à l'équipement), la légitimité des acteurs, et notamment celle des élites locales et de leur rôle d'intermédiaire, s'avère essentielle. Dans leur analyse, les chercheurs ont souvent privilégié la vision d'une relation asymétrique entre des notables, grands propriétaires fonciers (devenant des pourvoyeurs de terrains) et des assujettis (titulaires des bas revenus) citadins appauvris ayant bénéficié d'une « action bienfaitrice », à savoir une relation d'assujettissement qui renforcerait l'enracinement des notables dans le milieu et leur pouvoir mobilisateur. Même s'ils reconnaissent l'interpénétration des intérêts des uns et des autres³, l'analyse est plus encline à épouser les flux de domination.

3. A. Abouhane: « Chaque action du notable sécurise les petits acquéreurs et chaque revendication de ces derniers élargit le champ des opérations du notable ». in Pouvoirs, villes et notabilités locales Urbama, Rabat 1999, P. 171.





Les acteurs subordonnés sont supposés passifs, objets et non sujets de leur histoire. Par contre, si l'on suit Michel de Certeau, une autre question est possible : « quelles manières de faire forment la contrepartie, du côté des consommateurs (ou des dominés), des procédés muets qui organisent la mise en ordre socio-politique ? ». Tout en évitant une approche dichotomique, il s'agit de s'interroger sur l'action politique des groupes sociaux subordonnés.

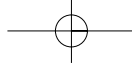
À trop scruter les transactions sociales à travers les institutions (ici, le conseil municipal et les associations comme les amicales de propriétaires, par exemple), n'a-t-on pas omis de porter l'attention sur les éléments qui émergent du territoire concerné, « les gens qui comptent » dans le quartier ? Si l'on observe les périodes pré-électorales dans les quartiers populaires de certaines villes moyennes marocaines, on est frappé par la sollicitude qui entoure certaines personnes du quartier de la part aussi bien des « délégués locaux » des principaux partis du mouvement national que de ceux des partis appelés de l'administration. Tous deux leur proposent une accréditation de leur parti respectif. Plus que cela, la négociation sociale ouverte autour de la régularisation et l'équipement de ces quartiers éclaire davantage leur place dans le système politique local.

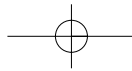
Les différents cas étudiés dans deux petites villes marocaines et dans la périphérie de Casablanca ont pu dégager différents modes de fonctionnement du système de régulation interne. Nous nous proposons de décrire deux d'entre eux ; ils émergent de quartiers restructurés de villes de création récente, Souk Larbaa et Tiflet :

□ Un mode clientéliste qui prend la forme de relations plus ou moins équilibrées, s'apparentant davantage au régime des obligations réciproques qui marque la vie politique locale des démocraties occidentales. La population du quartier a des représentants qui monnaient leurs voix au sein du conseil municipal suivant le degré de réponse des élus, prétendant à la chefferie du conseil, aux demandes de la population du quartier en équipement. Dans ce système, on remarque une importante longévité de cette élite de proximité au sein du conseil municipal. Finalement, quand il y a justice spatiale, élections locales transparentes ou « contrôlées », ces élites prennent une importance primordiale dans le système de régulation locale. Il faut préciser que l'existence de terres de statut collectif et la conjoncture de non-intervention du pouvoir central favorisent sans doute ce type de rapport.

□ Un mode de fonctionnement marqué par une césure entre les populations et les élites politiques qui gèrent la ville. L'articulation aux populations se fait dans une relation ambivalente : dans une première étape, des intérêts communs lors de la régularisation, puis des divergences et des conflits autour de l'équipement du quartier. La population crée ses propres moyens de pressions en s'adressant directement au « centre » (requête auprès de membres de la famille royale, délégation au siège du ministère de l'Intérieur à Rabat...). Dans ces actions, on repère l'importance d'une élite de proximité formée d'anciens militaires, d'instituteurs, de clercs qui émergent comme des leaders du quartier agissant en dehors de tout dispositif institutionnel (municipalité, association). Leur poids au niveau local est tel que l'arbitrage du « centre » devient une nécessité. Leur capacité de mobilisation en fait des acteurs principaux dans la vie politique locale.

En fait, plus que de modes de fonctionnement, il s'agit de rapports de forces qui prennent des formes particulières suivant les capacités de mobilisation du « populaire », principale ressource de pouvoir face aux élites locales dirigeantes et aux impulsions du « centre ».





Négociation sociale et profils d'une élite de proximité

Pour le mode clientéliste, qui s'appuie sur l'exemple du quartier Kellito de Souk Larbaa, l'analyse des caractéristiques des représentants de la population du quartier concerné fait ressortir trois faits majeurs :

❑ Le rôle de l'origine géographique et de la durée de résidence : l'origine géographique des candidats ne constitue pas un atout dans le choix des représentants de cette population. En effet, la population de ce quartier a intégré depuis plus de 50 ans des migrants ruraux de divers horizons.

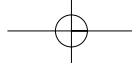
La participation du candidat (et de sa famille) à la vie et à la construction du quartier nous semble primordiale en tant que première condition à l'élection. La proximité joue ici un rôle essentiel. Origine ou durée de résidence doivent correspondre au contexte socio-démographique dans lequel sera placé le candidat. Cette donnée se recoupe aussi, avec le passé familial et d'autres atouts. Mais ce qui attire l'attention reste certainement le poids de l'ancrage au territoire. Ici, le poids de l'argent n'arrive pas à casser les réseaux clientélistes, il s'y intègre. Même si plusieurs « étrangers » au quartier n'ont pu se présenter, aucun élu présentant une certaine longévité au sein du Conseil Municipal n'a pu être « parachuté » malgré tout l'argent qui circule durant les élections locales !

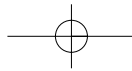
❑ Les compétences et les comportements individuels : il est certes difficile, sinon hasardeux, de traiter de la représentation et des valeurs que doit porter le candidat pour s'attacher les faveurs du groupe auquel il appartient. Sans doute les valeurs d'un leader islamique deviennent de plus en plus porteuses⁴, comme nous avons pu le constater lors des élections législatives de 1997 et plus encore en 2002. Le *mohcine* (qui aide les pauvres sans contrepartie, qui assure matériellement la construction d'une mosquée...) est mis en avant. Cet exemple montre combien la solidarité dans des milieux défavorisés arrive encore à constituer une valeur qui donne à celui qui la met en acte des atouts considérables dans le groupe.

Dans la définition des facteurs d'appartenance à l'élite locale, les diverses analyses politiques privilégient l'éducation, la participation sociale et politique (lutte pour l'indépendance) ou l'identité socio-professionnelle. Ces facteurs relèvent d'une analyse de la légitimité locale dont les sources sont l'accumulation du savoir et du prestige qui procurent un certain pouvoir capable d'être « monnayé » vis-à-vis du pouvoir central (cas des *Oulama* et du notable traditionnel en général) ; ainsi la possession d'un savoir technique peut aider à l'accomplissement de certains rôles sociaux (d'intermédiaire) comme la participation civile et politique, notamment dans la lutte pour l'Indépendance, qui peut constituer aussi une valeur ancrée dans la population locale.

Ces facteurs relèvent en fait de sociétés locales traditionnelles des années 60 ayant des traditions urbaines – vieilles familles de *Oulama* dans des structures locales du « savoir » (*mofti*, *cadi*, historien), ancrage dans le mouvement national de certaines familles. Dans des villes nouvelles et dans des quartiers de formation relativement récente, si

4. Mohamed Tozy parle d'une « nouvelle temporalité (qui) ne se caractérise pas seulement par l'avènement de l'État-Nation, la socialisation de la monarchie, l'institutionnalisation de la fonction religieuse et l'étatisation des moyens de reproduction des clercs, mais aussi et surtout, par une revendication de la religion en tant que totalité structurante par tous les acteurs du champ politique (Amir El Mouminin, partis politiques, Ulama,...) et avec la même intensité que ceux qui animent le contre champ politico religieux, c'est-à-dire en partie les islamistes » in « Champ et contre champ politico-religieux au Maroc » Thèse de Doctorat d'État en Science Politique – Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille 1984, P. 190.





effectivement des « notabilités » ont pu émerger au cours de ces 70 ans, c'est aussi autour d'éléments de formation d'une nouvelle identité qui forge la mémoire collective ; parmi ces éléments, par exemple, le buteur de l'équipe de football locale qui cristallise en lui un idéal collectif, ne serait-ce que pour les jeunes de ce quartier. Les éléments de la légitimité locale évoluent avec le système de valeurs du groupe qu'il est censé représenter. Ici interviennent le poids de la population jeune dans le quartier et la place que lui ouvre le système politique local.

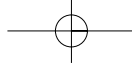
□ Les capacités de l' élu dans la prestation de service : le maintien de l' élu ne se fait que s'il arrive à répondre aux demandes sociales. Si, dans les années 60, certains petits fonctionnaires étaient nécessaires pour porter celles-ci, à cause de leurs connaissances et leurs savoirs techniques, actuellement le recours à des intermédiaires de ce type n'est plus une obligation. N'importe quel citoyen peut former un groupe avec ses voisins et présenter ses doléances à l'autorité et l'administration locale. Ce qui est demandé désormais à l' élu sera de procurer des faveurs administratives ou des services sociaux.

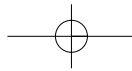
Si une certaine légitimité locale a été nécessaire à tout candidat pour son élection, son maintien ne se réalise que par ses capacités à répondre à une série de prestations de services. Pour cela, chacun des élus se range dans une faction au sein du Conseil Municipal qui lui permet d'avoir le poids nécessaire pour faire aboutir les doléances de ses protégés. Lorsque l' élu ne peut plus répondre à ces doléances, cela correspond à sa « mort politique ». Les prestations de services ne passent pas toutes par les rouages de l'administration, certains métiers prédisposent plus que d'autres à la formation d'un réseau de clientèle. Il en est ainsi des commerces alimentaires avec les systèmes de crédit ou de certaines positions dans le marché du travail local qui permettent le recrutement d'une main d'œuvre.

Ainsi, la nécessité d'une réponse concrète aux différentes demandes de la clientèle forme le nœud du système lorsque l'action de l'élite se cantonne dans les organes élus.

Pour le mode plus régulé par le « centre », dont l'analyse s'appuie sur le quartier Quotbiynes à Tiflet, l'impression générale qui se dégage reste celle de rapports de face à face entre la population et le Président du conseil municipal. Il est important de noter que la mobilisation est bien intégrée comme un droit par la population. Par exemple, il n'y a pas, ou presque pas, de réponse des personnes interviewées insistant sur « la peur du Makhzen ou de l'autorité locale ». La voie formelle (passage par la municipalité) est bien comprise comme une possibilité par laquelle plusieurs demandes peuvent passer ; mais pas dans n'importe quelles conditions : en l'occurrence pas avec le président du moment, ni en cas de faible représentativité des élus du quartier dans le conseil. On est bien, comme le formule J.-C. Vatin, « dans une large gamme d'alternatives qui passent de la contestation, au compromis et même au retrait. La grande question est bien : quelle place laisse-t-on à ces médiateurs naturels ? ».

Le mode de fonctionnement de l'action collective dans ce quartier ressemble en plusieurs points à celui des mouvements communautaires qui se caractériserait par une mobilisation, une indifférenciation interne (ou du moins, des différenciations qui sont tues), un essai d'expulsion de ce qui n'est pas homogène à la collectivité et un appel à des leaders charismatiques, figures spécifiques qui dessinent le sens de l'action (M. Wieviorka, 1991). La forme de mobilisation nie également les hiérarchies entre dirigeants et dirigés et met en avant la collectivité comme un acteur. La solidarité ainsi créée sur des conditions de vie





communes et son corollaire, à savoir une base revendicative pour lutter contre la marginalisation, donne toute sa signification à ce mouvement. Ici, les représentants syndicaux et les influences partisans sont écartés; cette situation n'a pas pour autant permis l'émergence d'une contre élite organisée en réseau sur des bases religieuses. Les principales organisations islamistes du pays (El Adl oua El Ihsane et El Islah oua Tajdid) ne comprennent que quelques adhérents bien répertoriés par les autorités locales⁵. La population de ce quartier a pu « sécréter » des représentants en dehors des organes élus. Ces leaders ont fait un passage par le premier parti nationaliste marocain au sortir de la colonisation. Mais cette expérience leur a laissé un goût amer. Le parti les aurait surtout manipulés pour atteindre un objectif local: mettre un des siens à la tête du conseil municipal. Les effets en retour ont été faibles; cela aurait même discrédité ces leaders face à leurs populations. Depuis lors, toute influence partisane est considérée comme nuisible à l'action collective, capable de briser la solidarité acquise dans les luttes communes.

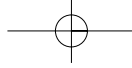
La confiance va à un groupe de 13 personnes qui ne sont que rarement définies par leur appartenance ethnique. Bien au contraire, les principaux leaders viennent de l'extérieur de la région et de la tribu qui a donné naissance à ce quartier. Cette situation rappelle le rôle de levier que jouent les intellectuels extérieurs au groupe latent, dans le déclenchement de l'action collective et que décrit Mancour Olson. En effet, rappelons qu'organiser un groupe suppose des compétences importantes: l'instruction, « l'expérience urbaine », la militance dans un parti du mouvement national et une bonne connaissance de l'islam sont des atouts majeurs. Ces éléments extérieurs agissent ainsi comme des agents bénéficiant d'une distance par rapport au groupe ethnique d'origine, distance qui donne la qualité d'étranger dont on sait peu de choses.

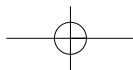
La seconde caractéristique de ce groupe reste l'ancienneté dans le quartier. C'est ainsi que toutes les personnes citées par les habitants ont résidé dans le quartier avant sa restructuration.

Enfin, il est intéressant de noter la profession de ces leaders. On y compte plusieurs retraités militaires, anciens du quartier, parmi lesquels l'administration a recruté les premiers relais pour la formation de l'amicale chargée de représenter les populations pour la restructuration. Ces derniers sont surtout respectés pour leur action d'avant et pour le fait qu'ils vivent le quartier au quotidien. Un autre sous-groupe concerne les commerçants. Il s'agit essentiellement d'épiciers, jouant un rôle économique important parmi cette population indigente. Une véritable clientèle arrive à être constituée quand d'autres compétences sont mobilisées. Un dernier groupe enfin regroupe les « artisans de service »: coiffeur, couturier, transporteur qui arrivent à monnayer aussi leurs services vis-à-vis de la population. Le paiement se fait toujours par crédit, les démunis sont pris en charge gratuitement.

Ces différentes catégories socio-professionnelles montrent l'absence d'instituteurs ou de fonctionnaires. Même si on sait qu'un instituteur peut se trouver parmi le groupe qui va contacter les autorités, rédiger une requête ou une pétition, on ne le cite pas parmi les véritables représentants du quartier. Le « savoir » est demandé, mais pas celui qui finit par créer trop de distance. Ces leaders sont véritablement des personnes qui vivent dans le quartier et y exercent leur métier. Ils ont la capacité de traduire les demandes et de les porter.

5. Appréciation du *caïd* de l'arrondissement, du *cheikh* et des deux *moqadmines* du quartier.





Politique et lieux de sociabilités

Nous avons pu mesurer dans ces deux quartiers combien la mobilisation sociale s'inscrivait dans les appartenances anciennes articulées à de nouvelles solidarités territoriales nourries de la « marginalisation ». Cela répond en partie à la question de la recherche : comment le politique peut se construire à partir des sociabilités et du micro-social.

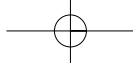
En fait, les sociabilités autour du religieux finissent par donner aux lieux de culte une place centrale dans la compétition politique locale. La mosquée structure et rythme la vie de la population résidente qui occupe quotidiennement le quartier. Autour de cette dernière se structure l'espace approprié par elle. Après les différentes prières, on assiste à des passages de la mosquée à des lieux de rencontre, café, garage, salon de coiffure... qui rassemblent un même groupe autour des affaires de la vie quotidienne du quartier.

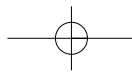
C'est le groupe des anciens qui organise aussi la gestion du lieu de culte et des actions caritatives. Mais cette organisation donne certainement lieu à des compétitions entre les membres de cette *jmaa*, car elle renforce davantage les appartenances locales fondées sur « l'antériorité », les familles anciennes, celles qui revendiquent des pratiques d'ancêtres liés à ce lieu (même si l'origine des uns et des autres peut être très différente). L'ensemble des acteurs s'engouffre dans cette brèche ; particulièrement les autorités locales et les élites de proximité. Une véritable instrumentalisation politique en est faite ; des circonscriptions électorales sont soit taillées autour de lieux de cultes ayant des noyaux mobilisateurs, soit au contraire redécoupées pour casser certains liens. Cette compétition se développe au sein d'une collectivité qui revendique un droit à « l'urbanité » de plus en plus ancré comme une revendication première, issue des discours sur les droits de l'homme, la modernité de la société marocaine, une collectivité qui se définit et se retrouve dans des conditions de vie difficiles, marquées par l'abandon de la part des pouvoirs publics (même lorsque les équipements de base sont là, on remarque la différence avec les autres quartiers et surtout, on se rend compte de l'importance de la marginalisation économique, du chômage de ses jeunes...).

Cette situation est bien relayée politiquement par les anciens, mais si la mobilisation se fait autour de l'équipement et de la régularisation du quartier, elle reste très éloignée des besoins des jeunes. Un hiatus que ne semble prendre en compte aucune force politique formelle et encore moins une politique publique ciblée.

La place de l'élite de proximité dans le système politique local

Malgré leur caractère récent, les dernières élections locales (de septembre 2003) et le nouveau mode de scrutin adopté nous transportent dans de nouvelles logiques qui laissent déjà transparaître un éloignement de l'apprentissage démocratique amorcé en 1997. En effet, en inscrivant la ville dans une circonscription électorale unique, l'électeur est censé choisir l'élite capable de gérer l'ensemble de la ville et non les intérêts particuliers de son propre lieu de vie quotidien que constitue le quartier. Par cette entremise et par celle du scrutin de liste, le territoire du quotidien, celui que vivent les populations des quartiers non réglementaires, est ignoré comme lieu d'émergence de la demande. Même ceux qui vivent ce quotidien et se placent comme des médiateurs naturels sont écartés au profit des seuls candidats ayant l'accréditation d'un parti politique (qui se monnaye) et la capacité de mobiliser un réseau de relation couvrant toute la ville. Les élites de proximité ne se retrouvent toujours que sur les fins de liste, c'est-à-dire avec aucune chance d'être élu. Ils ne sont cooptés que pour monnayer des voix dans leur quartier au profit des candidats têtes





de liste. Ce mode de scrutin élimine l'essence même de tout processus de légitimation basé sur des rapports entre l'élu et « sa population » sur un territoire. La logique des partis politiques qui a présidé à l'adoption de ce mode de scrutin relève clairement de la mise en avant dans chaque localité d'une notabilité locale présentée en tête de liste et assurée de son élection. En écartant l'élite de proximité des conseils municipaux, toute la question reste posée au niveau de ses autres lieux d'expression et de ses capacités à porter la demande à travers les voies formelles.

L'étude des systèmes politiques locaux des petites villes au Maroc nous montre clairement un mouvement de vases communicants: plus le système municipal s'ouvre, plus il intègre cette élite de proximité. Plus il fonctionne par le haut, plus il la pousse dans les circuits informels formant des contre-pouvoirs nourris par la mouvance islamiste.

En guise de conclusion : nouveaux acteurs et régulation

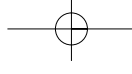
La place de l'élite de proximité dans le système politique local au Maroc interpelle de façon plus large le rôle et la place de l'État dans la multiplication des nouveaux acteurs urbains. Au sein de notre équipe, Pascale Philifert et Michèle Jolé ont pu suivre les institutions centrales, chargées de l'urbanisme, à travers les tentatives de décentralisation et de déploiement de nouvelles démarches, entre autres sur l'habitat non réglementaire, dans leurs effets sur le développement de nouvelles compétences, nouveaux métiers et nouvelle organisation du travail. Elles ont pu mesurer ainsi le faible poids au niveau local des équipes techniques municipales et l'instabilité institutionnelle qui marque les départements de l'urbanisme et de l'habitat⁶.

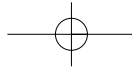
En effet miroir, le cas du Burkina Faso montre davantage une situation de profusion d'initiatives locales et de centres de pouvoirs; l'importance des ressources financières externes (face aux faibles capacités redistributives de l'État) finit par générer une multitude d'acteurs, bien décrits dans leur degré d'implication dans la vie de la cité par Liliane Pierre⁷. Dans les petites villes de Dédougou et de Pouytenga, des éléments de régulation interne se dessinent entre les différents acteurs locaux. Les municipalités arrivent à discipliner l'activité des marchés, des processus de concertation intéressants sont mis en place autour des gares routières. À l'instar des lotissements « clandestins » au Maroc, ces processus entraînent aussi des modes de régulation clientélistes autour des lotissements, augmentant les besoins en équipement. Plusieurs systèmes d'acteurs s'organisent selon les territoires. Laisser les régulations se faire par le bas (c'est-à-dire localement), c'est aussi laisser se

6. Voir « Changements institutionnels, configurations d'acteurs et dynamiques professionnelles » in *L'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel; une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise?* par Pascale Philifert et Michèle Jolé.

7. « Dispositif administratif de décentralisation: gouvernement des territoires, stratégies municipales et marchandisation foncières », Liliane Pierre, en collaboration avec Sophie Dubois et Emelyne Bailly:

- acteurs locaux intéressés, désignant les représentants des acteurs économiques incontournables de la stratégie de développement de leur commune ;
- acteurs locaux engagés qui traduisent l'engagement des habitants dans le processus d'attribution des parcelles par le dispositif de lotissement. Ils appartiennent à des réseaux de relation pré-construits qui figurent la situation actuelle des relations entre le pouvoir politique et des pouvoirs d'origine coutumière. Dans cette catégorie se retrouvent aussi les « porteurs de dons », très impliqués dans la gestion municipale ;
- acteurs locaux impliqués, différents des précédents par le fait que les missions dans lesquelles ils s'investissent sont le fait de leur seule initiative (militants associatifs, praticiens de bureaux d'études...).



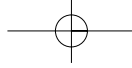


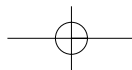
développer une autre représentation de l'action de l'État. Face à une décentralisation législative avançant à grands pas, de véritables pouvoirs locaux s'installent marquant ainsi, lorsqu'ils instrumentalisent le volet identitaire, les risques d'une atomisation du pouvoir et une remise en cause plus profonde de la légitimité de l'État.

Les arrangements locaux construisent le territoire par le bas, nous l'avons dit. Nous le retrouvons aussi bien au Burkina qu'au Maroc. Mais une différence subsiste lorsque le champ politique local, comme au Maroc, est bridé par un pouvoir central ayant encore des possibilités de redistribution. Il freine alors l'émergence de nouveaux acteurs (non voulus). Même si un champ politique local finit par s'affirmer, il reste sous tutelle alors que le cas burkinabé montre une régulation locale bénéficiant d'une grande autonomie. Toute la question devient alors : quelle est la place de l'État dans la mise en place des balises et des normes régissant le domaine d'intervention entre les différents acteurs ?

À travers les différents cas étudiés, une double conclusion semble s'imposer :

- La place de l'État dans la régulation dépend fortement de l'objet et de l'enjeu local de la négociation de même que tous les territoires ne constituent pas le même enjeu pour le pouvoir central. Par exemple, ceci se vérifie à travers sa place presque exclusive dans les rapports avec les firmes internationales et le capital étranger (au Maroc, projet urbain autour de l'avenue royale de Casablanca, plan azur et zones touristiques ouvertes au capital étranger...), son relatif retrait autour d'équipements liés à des acteurs locaux solvables dans des petites villes (gare routière, marché) et sa présence multiforme dans la répartition de la rente foncière urbaine ;
- La place de l'État dans la régulation implique aussi l'utilisation d'un type d'intermédiaire État/population. L'élite locale, pivot entre la société locale et le « centre », bénéficie de ressources internes (compétences, légitimité locale) et de ressources externes (éléments de redistribution au niveau local) issues du pouvoir central ou d'autres centres (ONG et financements étrangers). Une classification de ces élites peut être faite suivant la part de ressources internes et externes associées à l'objet et à l'enjeu de la négociation (J-P Bras). La part de légitimité locale restera toujours essentielle. Maintenir une cohésion sociale passe par la reproduction de ces élites, un dilemme toujours difficile à dépasser pour des régimes souvent autoritaires et centralisés.





LES ACTEURS À RAS DE TERRE : GESTION FONCIÈRE ET LÉGITIMATION, ENTRE « COUTUMIERS », ÉTAT ET ADMINISTRATIONS LOCALES (AFRIQUE DE L'OUEST)

Responsable scientifique : Odile Goerg, Laboratoire Sedet – Université Paris VII

Contact : odile.goerg@paris7.jussieu.fr

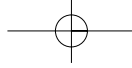
Équipe de recherche : Chérif Dian Mamadou Diallo, Michel Goeh-Akue, Mohamed Mbodj, Ayodeji Okuloju, Sébastien Sotindjo et Sissao Claude Étienne

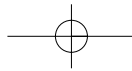
Auteurs de la communication : Odile Goerg, Michel Goeh-Akue, Université du Togo

La maîtrise de l'espace constitue une des marques habituelles du pouvoir. Il n'est donc pas étonnant que le foncier apparaisse en filigrane dans une étude qui porte sur la hiérarchie des pouvoirs urbains et leurs formes de légitimation.

Les études contemporaines montrent que le foncier fait l'objet de tractations complexes entre de multiples acteurs, organismes publics ou parapublics, privés, propriétaires de type usufruitier ou privatif. L'approche historique met en évidence l'ancienneté et les racines de ce processus. Elle montre également le mélange ambigu de discours s'appuyant à la fois sur une phraséologie de la coutume et sur la loi foncière d'inspiration occidentale, revue et corrigée par la colonisation. Le fait d'envisager la question foncière sur la longue durée permet de porter un regard rétrospectif sur les modalités de l'aménagement des espaces périurbains et le rôle des divers acteurs. La durée envisagée ici est plus ou moins longue selon la période d'expansion des zones étudiées, qu'il s'agisse de lieux anciens de l'expansion urbaine (Lagos), de petites villes (Zorgho) ou de villages récemment rattrapés par la ville (banlieue de Conakry, Cadjèhoun à Cotonou, Bè à Lomé).

Le bilan global n'est pas surprenant au regard des réalités actuelles. On assiste à une marginalisation progressive de ceux qui contrôlent l'accès à la terre au nom d'une présence ancienne, cautionnée par la « coutume », quelle qu'en soit la profondeur. Le terme de « coutumiers » a d'ailleurs opéré un intéressant glissement de sens. Alors qu'il désignait auparavant des codes récapitulant les usages antérieurs à la loi coloniale, il renvoie actuellement aux acteurs garants de ces dites traditions. La marge de manœuvre des coutumiers nouvelle manière se réduit comme peau de chagrin dans le contexte de la marchandisation et de l'individualisation de la terre. En termes de légitimation, cette évolution suppose le passage du mythe des « maîtres de la terre », reposant sur le primat d'une autochtonie, érigée en autorité inamovible, à une approche bureaucratique et patrimonialisée. On note cependant dans le même temps des phénomènes d'instrumentalisation, de collusion d'intérêts et de partage des tâches entre anciens et nouveaux pouvoirs, notamment dans le contexte renouvelé de la démocratisation, souvent de façade, des années 1990. Les acteurs coutumiers s'avèrent en effet parfois indispensables dans la mise en œuvre de projets d'aménagement urbain. De ce fait, ils affirment leur place dans le nouvel organigramme des autorités. Le processus observé n'est pas forcément linéaire, mais il va





globalement du collectif au privé par le biais d'un rapport légal à la terre introduit par la colonisation. On constate toutefois des écarts notables par rapport à la pratique métropolitaine et donc des innovations qui ont pour nom : Titre Foncier collectif, permis d'habiter ou permis d'occuper, étapes antérieures à l'appropriation privée.

Localement, les paramètres qui déterminent les politiques urbaines sont variés et mêlés. L'enjeu foncier dépend en particulier de l'ancienneté de l'urbanisation, de la localisation du quartier dans l'espace urbain et des rapports politiques. L'emplacement et l'histoire du quartier induisent des degrés divers de privatisation de la terre. Ainsi, entre Zorgho, ville moyenne d'environ 20 000 habitants et les quartiers centraux de Lagos, sans réserve foncière, il n'y a guère de point commun. L'emplacement urbain module la pression foncière et fait jouer des notions telles que centre/périphérie, lieux stratégiques, plan d'aménagement. Ces notions sont fluctuantes car leur contenu varie avec le temps. Ainsi, l'ouverture de nouvelles voies de communications, l'implantation d'infrastructures nouvelles (autoroutes, aéroport) ou la délocalisation du centre administratif peuvent déplacer les enjeux fonciers. À l'inverse une désaffectation, momentanée ou non, du noyau central, peut y amoindrir les conflits fonciers. Les autorités en ont bien sûr conscience et exploitent ceci dans leur stratégie d'aménagement et de clientélisme.

De fait, l'existence de conflits ou de tensions entre les divers agents est inversement proportionnelle à l'enjeu que représente la terre : ce jeu entre le politique et l'économique s'accroît du fait de la conscience de la valeur des terres comme forme privilégiée d'investissement. En découlent des démarches spéculatives, touchant particulièrement les réserves foncières de la périphérie.

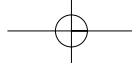
L'abandon des « coutumiers », de l'État et des administrations locales comme agents de l'aménagement foncier⁸ évoque d'emblée des combinaisons nombreuses. Leur existence même et leur rôle muent au cours des décennies, ce qui permet d'envisager la question foncière sous l'angle des continuités et ruptures.

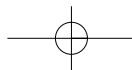
La question foncière dépend fondamentalement des rapports entre l'État et ses avatars, dans le cadre de la décentralisation contemporaine, et les anciens occupants. La colonisation constitue la rupture primitive par l'introduction du droit romain et la transformation du statut de la terre. Ceci est d'autant plus vrai de la pratique française, mettant l'État au centre du jeu foncier⁹. Les répercussions de ces changements peuvent toutefois être repoussées dans le temps, si la localisation des terrains ne les situe pas d'emblée au cœur des stratégies d'aménagement urbain. C'est le cas des localités de la périphérie, englobées récemment dans la ville. Par ailleurs, les colonisateurs innove en cherchant à s'adapter aux situations locales tant que ceci ne s'oppose à leurs intérêts fondamentaux. Après l'indépendance, les pouvoirs étatiques agissent de même.

Avant la colonisation, le rôle des autorités centrales était limité dans le domaine foncier. Certaines familles, dépositaires d'un droit d'usage sur la terre, le conféraient aux nouveaux venus. La loi foncière coloniale, instaurant la prééminence de l'État, se fonde sur une spoliation fondamentale au nom du droit de conquête ou d'autres manipulations, variant selon le contexte historique et les rapports de force. L'introduction des procédures légales

8. Il faudrait ajouter les acteurs privés qui se situent hors de la thématique de la légitimation.

9. Les villes étudiées procèdent de la colonisation française, mis à part Lagos où le marché privé est de règle depuis longtemps.





occidentales se fit cependant à des rythmes différents, même si la loi était potentiellement applicable partout. Anciens habitants tout comme migrants ne cherchèrent pas forcément à légaliser la situation en se conformant à la procédure lourde de la loi coloniale. Un certain flou planait ainsi sur le statut des terres, hors du centre de la ville coloniale. Seule une minorité accédait à la propriété d'une concession définitive, munie d'un titre foncier. Ailleurs régnaient les permis précaires d'habiter et les occupations coutumières, sans sanction officielle. Cet état de fait est bouleversé par la pression foncière liée à l'accélération de la croissance démographique des villes. Les années 1950 constituent un laboratoire pour le passage de mode collectif d'accès à la terre à des formes d'appropriation privée.

Diverses strates d'autochtonie : entre « maîtres de la terre » et « coutumiers »

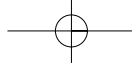
La reconnaissance implicite, par le biais de titres fonciers collectifs, de droits fonciers ne relevant pas de l'appropriation privée pose la question de l'identité des titulaires des droits antérieurs. Qui gère la terre ? Comment ce pouvoir est-il transmis ? Quelle en est la légitimité ? Comment évolue la pratique du droit d'usage conféré sur la terre aux nouveaux venus ? Ces questions renvoient à la notion d'autochtonie et aux conflits éventuels autour d'elle. Dans les cas les plus fréquents (quartiers centraux de Lagos, Cadjèhoun à Cotonou et Bè à Lomé), les habitants anciennement installés sont dépositaires du pouvoir de distribution des terres. À Cadjèhoun, il s'agit de vingt-six collectivités fondatrices, originellement propriétaires de terres de cultures. À Bè, de la communauté éponyme.

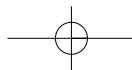
Mais on peut aussi constater l'existence de diverses strates d'autochtonie, et donc des légitimités diverses. Un groupe migrant, ayant bénéficié de terres, peut se trouver en position de répartir des terres à son tour. C'est le cas dans la banlieue de Conakry. L'exemple de la famille d'El Hadj Alpha Diallo, arrivée au tournant du xx^e siècle, illustre ce processus. D'abord logée à Tumbo, elle s'installe ensuite en banlieue où elle peut garder son bétail : elle se fixe à Cameroun puis à Dixinn où elle « demande une autre terre aux vieux Bagas ». Ceux-ci lui confient des terrains, en conservant toutefois pour eux le bord de mer. À partir de là, cette famille joue le rôle de « maîtres de la terre », accueillant à son tour les nouveaux venus, dans un village peuplé principalement de Peul et dirigé par eux¹⁰. Les chefs de Dixinn-Foulah sont en effet choisis parmi les migrants peuls. Ceci ne pose pas de problème tant que la demande foncière est limitée et que la loi coloniale n'est pas appliquée à la lettre : on en reste à une conception usufruitière de la terre sans passage à une appropriation privée, individuelle, cautionnée par un titre de propriété. Les données changent après 1945 quand les autorités coloniales prévoient la planification des premiers villages de la banlieue, dont Dixinn-Foulah. Sont confrontées alors diverses pratiques foncières tandis que plusieurs légitimations sont mises en avant au nom de la « coutume » ou de la loi coloniale. Le chef de Dixinn-Foulah s'exprime ainsi en 1948 :

« Ces agglomérations ont été créées depuis 50 ans environ et il ne vient actuellement à personne l'idée de contester à leurs habitants leurs droits d'occupation coutumière. C'est donc en ma qualité de représentant traditionnel de cette collectivité que j'ai cru devoir vous écrire »¹¹.

10. Cf. entretien à Conakry, le 5 juin 2002.

11. Ibrahima Sy, lettre à l'urbaniste Le Caisne du 1-7-48 sur le plan d'aménagement.





Les droits coutumiers invoqués ici ne découlent pas du droit habituel du « premier occupant » mais bien d'une installation plus récente, soit un demi-siècle, cautionnée par l'administration coloniale. L'identité des dépositaires coutumiers varie : seule la reconnaissance officielle vaut.

La loi, l'État et la coutume

Le primat de l'État dans les affaires foncières, en tant que propriétaire éminent et régulateur, est réaffirmé à l'indépendance ainsi que deux mécanismes de gestion foncière : la pratique du lotissement et la notion de Domaine, tel que défini dans la loi française. Le devenir du domaine est lié à la nature et à la forme de l'État post-colonial. L'on assiste ainsi à un processus de patrimonialisation et à son instrumentalisation par le pouvoir central. Celui-ci s'arroge, directement ou via ses clients, le droit sur des terres domaniales (les terrains jouxtant les routes ou des infrastructures importantes, le rivage...).

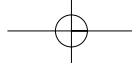
Le lotissement est maintenu comme mode majeur de gestion foncière et de rapport à la terre. Il devient un des éléments de définition de la ville : « la ville c'est là où on ne construit pas au hasard, on lotit et on distribue les terrains » (Zorgho). Lotir est considéré par certains comme un devoir de l'État. Ce n'est pas toujours l'avis des responsables coutumiers qui défendent leurs prérogatives et y voient des formes de spoliation : « le lotissement est l'œuvre du blanc, sinon nous les autorités traditionnelles, nous n'avons pas besoin de lotissements... les lotissements ont détruit nos champs » selon le Tengsoba (chef de terre) de Zorgho. Il en va de même à Tombolia, quartier excentré de Conakry.

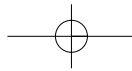
L'ancien village de Tombolia, occupé par des Baga, s'est trouvé progressivement inclus dans l'agglomération de Conakry. Son développement date des années 1970. Il donne actuellement son nom à un quartier¹² qui le dépasse largement. Comme ailleurs en Guinée, trois régimes fonciers se sont succédé : la loi coloniale, peu appliquée car le village est éloigné de la ville coloniale, est suivi par une longue période de refus de la propriété individuelle sous le régime de Sékou Touré (1958-1984). L'État y affirme d'autant plus ses prérogatives. Il faut attendre 1992 pour voir l'adoption d'un nouveau Code Foncier et Domanial, basé sur la logique du marché¹³. On observe alors un partage des tâches et des formes de collusion entre les anciennes familles baga – un des leurs est choisi comme président du Conseil de Quartier par le pouvoir central en 1991 (en poste jusqu'en 2002) – et les services de l'État, notamment le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, qui cherche à imposer des normes « modernes » de lotissement. Dans ce contexte, des concessions sont faites aux coutumiers qu'il faut ménager : octroi de parcelles à ceux qui avaient été déguerpis, maintien intact des lieux de culte et des terrains de culture situés en bordure de la mangrove. Globalement cependant, l'essentiel des opérations de viabilisation des zones à lotir est fait par la SOLOPRIMO (Société de Logement à Prix Modéré), établissement public créé en 1988. Les coutumiers sont bel et bien marginalisés, même si leur autorité est toujours reconnue par leur communauté, désormais minoritaire dans la population du quartier.

Il en va de même à Cadjéhoun. Les collectivités fondatrices ont cédé des terres à titre gracieux à l'État colonial puis postcolonial pour l'implantation d'infrastructures d'utilité

12. Réforme de la décentralisation de 1991 qui crée des communes, divisées en quartiers. Tombolia devient un quartier de la commune de Matoto.

13. Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992.





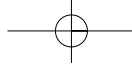
publique. Ceci a entraîné une réduction notable de leur patrimoine foncier. Parallèlement, elles ont vendu des parcelles à bâtir depuis les années 1960. Le lotissement, imposé en 1976, constitue une rupture ; il attaque les fondements religieux du pouvoir local en détruisant des arbres et lieux sacrés (cimetières) et en traçant dans le vif de larges voies à la place des sentiers. Les coutumiers ne surent ou ne purent y défendre leurs droits fonciers mais ils gardent une autorité morale.

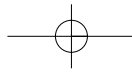
Décentralisation et administrations locales : où l'on retrouve les acteurs coutumiers ?

Dans la majorité des cas, le règlement des questions foncières et les mesures d'urbanisme ne font pas légalement partie des attributions déléguées aux acteurs locaux, mais certains mécanismes, antérieurs à la constitution des pouvoirs urbains, restent en place et peuvent jouer un rôle dépassant la stricte attribution foncière. L'analyse la plus intéressante porte sur les zones récemment intégrées à la ville, là où existe encore une réserve foncière. Un jeu complexe s'instaure entre les familles locales influentes et le pouvoir central : la position ou les individus en place peuvent être instrumentalisés. On retrouve ainsi d'anciens chefs comme représentants élus ou nommés. Ainsi, lorsque Zorgho accède au statut de commune de plein exercice (loi de 1993), le chef coutumier du canton devient maire en 1995.

De manière générale, même s'ils sont titulaires d'un pouvoir officiel, leur marge de manœuvre est limitée et l'est d'autant plus que la réserve foncière s'épuise. Selon le rapport de forces et la situation politique, on passe d'une spoliation ouverte (des terres communautaires sont appropriées par le pouvoir central sans discussion ou consentement) à des formes de concertation ou de reconnaissance minimales, comme à Tombolia. Cette situation entraîne souvent un sentiment d'impuissance et de frustration de la part des occupants de longue date de terrains désormais convoités par l'État, ses représentants ou des spéculateurs privés, anticipant la croissance urbaine. Les règlements fonciers mettent alors en jeu aussi bien les rapports intra-communautaires (entre familles dirigeantes, entre anciens dirigeants et occupants, entre occupants anciens et nouveaux venus) que les rapports entre les divers représentants du quartier (coutumiers, officiels, associatifs) et les gouvernants.

Selon les rapports de force et l'histoire du quartier, les coutumiers peuvent toutefois être un maillon important dans la chaîne des pouvoirs, sur un autre plan que la question foncière. Ainsi, la communauté de Bè n'a pu protéger les forêts sacrées ou résister à certaines spoliations, mais les populations de Bè continuent d'adhérer aux règles coutumières malgré les contraintes urbaines. Le chef propriétaire spirituel des lieux et le chef de canton ou de village conservent un rôle dans les tractations foncières, notamment par un paiement et la remise d'une bouteille de gin pour les libations en l'honneur des ancêtres. Le lien à la terre, qui ne peut être réduite à son statut marchandise, est ainsi affirmé. L'objectif de telles pratiques est aussi d'intégrer le nouveau venu, dans la chaîne de solidarité des habitants, ce que l'administration municipale ne peut faire. Le pouvoir du chef de canton, et sa légitimité traditionnelle reconnue par les Bè, est ainsi étendu aux autres urbains, étrangers au milieu mais adoptés par la pratique foncière. Cette légitimité est renforcée par la reconnaissance officielle de l'administration, à travers la confiance donnée aux actes signés par le chef de canton. Dans ce cas, la prégnance de la notion de chef de terre et du droit coutumier ainsi que l'autorité morale des autorités anciennes en font des rouages indispensables, au moins symboliquement.



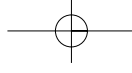


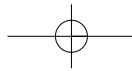
Cette cohésion a facilité le développement d'une capacité d'intégration des migrants au point de faire de cette zone, le premier quartier d'accueil des jeunes poussés en ville par l'exode rural. La question récurrente, qui se pose maintenant avec acuité, est celle de la survie des institutions traditionnelles face à l'émergence de nouvelles formes d'organisation sociale avec de nouveaux leaders et donc d'autres sources de légitimité. C'est aussi la question de leur capacité à contenir la cohésion communautaire alors que se marquent de nouvelles ruptures socio-spatiales induites par l'accroissement de la pauvreté dans les quartiers.

La volonté de modernisation des structures urbaines n'a nulle part balayé les organisations anciennes du pouvoir, parfois effacées temporairement du fait d'une réglementation contraignante. Les structures anciennes s'adaptent et résistent au gré de la conjoncture politique, mais la pression démographique et l'afflux de ruraux (non liés à ces pouvoirs et qui ne s'y reconnaissent pas) remettent en cause cet état de fait. Sollicités en cas de conflit, parfois reconnus honorifiquement, les pouvoirs anciens sont globalement marginalisés, même si divers exemples montrent leur caractère intégrateur, assurant la cohésion des populations par une communauté historique, culturelle et religieuse.

L'étude de deux *wards* de Lagos débouche sur un constat similaire. Elle conclut d'une part à la légitimité incontestée des institutions traditionnelles et à la persistance des formes de contrôle social exercé par elles, mais de l'autre à leur impuissance relative face aux différents représentants du pouvoir de l'État. Dans le cas de Conakry, la perte de pouvoir effectif des institutions *baga*, à titre collectif et non individuel, est encore plus poussée.

La période actuelle semble donc bien être une période de négociation et de transition où se côtoient diverses formes de pouvoir, basées sur des légitimations d'essence différente : le poids des ancêtres, le sens de la communauté d'habitat, l'élection, la nomination par le haut... mais aussi les instances internationales. Ces pouvoirs collaborent, s'opposent ou s'allient selon des stratégies à chaque fois renouvelées, déterminées le plus souvent non par une perception d'ensemble de la gestion urbaine ou de l'aménagement mais par des enjeux ponctuels ou localisés, sur lesquels on peut espérer mobiliser ceux dont ils tirent leur légitimité.





VILLES EN GUERRE, GUERRES EN VILLE: PROJET DE RECHERCHE

Responsables scientifiques : François Grünewald et Éric Levron, Groupe URD (Urgence – Réhabilitation – Développement)

Contact : elevron@urd.org

Équipe de recherche : Bonaventure Sokpoh, Sandra D'Urzo, Ahmed Ag Hamahady, Sandra Dessimoz, Mamadou Bobo Diallo, Ing. Baki, Stephan Magnaldi, Jessica Patera, Jean-Paul de Passos, Agnès de Geoffroy, Alexis Bambolo, Florence Toix, Hélène Bonvalot, Fleur Ferry, Caroline Martin, Julien Taïeb, Émilie Aberlen, Sory Camara et Ing. Farhad

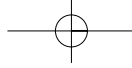
Auteur de la communication : Éric Levron

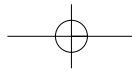
Le projet de recherche « villes en guerre, guerres en ville » a fait l'objet d'une série d'études dans trois pays de la ZSP (Mali, Guinée et Angola), d'entretiens avec des responsables des sièges d'agences internationales et d'organisations humanitaires ainsi que d'une revue bibliographique sur le thème. En outre, des recherches (non financées dans le cadre du PRUD) dans des métropoles situées hors de la ZSP (Bogota, Kaboul et Peshawar) nous ont permis d'obtenir des données complémentaires. L'analyse des stratégies de survie et d'adaptation des populations déplacées ou réfugiées, sur laquelle se fondent les stratégies d'intervention des organisations de solidarité internationales (OSI), a constitué le pilier de cette étude. Cependant, dans le cadre de cet atelier, nous nous limiterons à la présentation d'un état des lieux des logiques d'intervention des OSI dans les villes en situation de conflit.

La problématique des conflits urbains

L'évolution urbaine d'un nombre croissant de villes est de plus en plus liée aux phénomènes des conflits armés et des mouvements de population qui en découlent. Deux phénomènes concernent les villes :

- ❑ Si dans l'histoire des États, le contrôle de l'espace urbain a souvent été le pivot de leur survie, l'émergence d'un nouveau type de conflits motivés par des raisons ethniques, économiques, identitaires ou encore nationales, a vu la ville acquérir, dans la fin du xx^e siècle, un rôle encore plus central dans la géostratégie globale. Le contrôle de la ville devient aujourd'hui un enjeu majeur. Il est apparu ces dernières années une nouvelle forme de conflit, dit « dissymétrique », « dérégulé », où des factions politiques, religieuses ou ethniques peuvent investir plus facilement l'espace urbain, symbole de la concentration des richesses et du pouvoir.
- ❑ De la crise urbaine au conflit : la ville, par ses dysfonctionnements, peut générer des situations de crises pouvant être le cas échéant récupérées par certains acteurs (groupes religieux, mafieux) avec l'appui de franges de populations marginalisées. La ville de Karachi est une illustration par excellence de ce malaise. L'intensité de cette forme de déstabilisation peut déterminer le passage de la notion de crise urbaine à celle de conflit urbain. L'autorité et le maintien de l'ordre deviennent l'apanage de factions et intérêts





variés, nombreux, difficiles à identifier et souvent rivaux; la crise urbaine survient à différents niveaux d'intensité et son étendue territoriale varie.

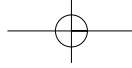
Villes et guerres

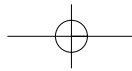
Le sujet était vaste. Les villes et les conflits revêtent des formes que l'on peut décliner en de très nombreux cas de figure. La taille d'une ville apparaissait comme un indicateur important mais pas unique pour la définir. D'où la démarche de s'appuyer sur des typologies déjà existantes, attachant autant d'attention à la fonction des villes qu'à leur forme. Le rapport de la ville avec les conflits restait à analyser. En situation de conflit, les stratégies d'adaptation des populations sont animées par les jeux complexes des acteurs et agitent l'espace urbain de dynamiques à géométries variables. La ville est alors perçue différemment selon les populations qui la composent. Entre « villes cibles » des conflits et « villes refuges » pour des populations, la frontière est parfois ténue.

La faible prise en compte de la spécificité urbaine chez les acteurs humanitaires

La spécificité de l'action humanitaire d'urgence en milieu urbain n'est encore que peu, voire pas, traduite formellement dans les orientations générales et les stratégies d'interventions de celle-ci. Il y a plusieurs explications à cela :

- ❑ Une certaine tradition : à l'instar des actions de développement, l'action humanitaire s'est durant de longues années focalisée sur le monde rural. Petit à petit s'est développée dans de nombreuses organisations humanitaires la présence incontournable d'une expertise liée au monde rural. Il est par ailleurs symptomatique de constater que les formations données au personnel humanitaire ainsi que la littérature qui lui est conseillée laisse encore à penser que les acteurs humanitaires restent avant tout des « urgentistes ruraux » ou des opérateurs destinés à construire et gérer des campements provisoires. Cette approche de constructeur et de maître du champ d'intervention n'est pas ou n'est que très partiellement applicable dans un milieu urbain qui, marqué par les conséquences du conflit, conserve néanmoins ses racines, son histoire et certaines modalités de son fonctionnement. Les humanitaires seraient dès lors contraints de prendre un peu plus en compte ce contexte préexistant et de s'y adapter avant de définir une politique de formation et d'intervention cohérente. On note d'ailleurs que les interventions en ex-Yougoslavie dans les milieux modernes et urbanisés ont marqué le début d'une évolution.
- ❑ Des contraintes d'ordre politique : l'aide humanitaire en ville n'est souvent pas souhaitée par les autorités locales et nationales qui accueillent les exilés. Même si ces derniers contribuent à l'essor de certains secteurs des économies locales et transfrontalières, leur présence est souvent non désirée, souvent niée voire condamnée au point de leur assigner le rôle de bouc émissaire de tous les maux de la société.
- ❑ L'originalité et la complexité du milieu urbain : l'analyse des mécanismes de survie en ville est complexe et différente en milieu urbain. L'assistance à une population urbaine ne peut pas être une simple translation de celle pratiquée pour des populations rurales ; les habitudes, les moyens de survie des populations sont différents. De plus, les organisations humanitaires ne sont encore aujourd'hui que trop peu enclines à s'ouvrir à de nouveaux types d'expertise liés à la ville (économie, sociologie, urbanisme, etc.), seules véritables clés pour le défi et l'enjeu que représente l'intervention en ville en situation de conflit.





❑ *Des a priori* : l'aide humanitaire favoriserait l'exode rural. Il est encore trop fréquemment admis chez les acteurs humanitaires que l'action en milieu urbain représente un « *pulling factor* » qui entraîne un appel d'air incontrôlable de populations d'origine rurale vers les villes. Autre grief : l'aide humanitaire en milieu urbain ciblerait un environnement non prioritaire. Le milieu rural a longtemps été considéré comme l'environnement le plus vulnérable lors d'un conflit et par conséquent nécessitant une action prioritaire. La ville, synonyme de concentration des emplois, des services et donc favorisant les possibilités de survie, ne représenterait donc pas a priori le champ prioritaire pour les acteurs humanitaires. Enfin, l'aide humanitaire en milieu urbain s'avérerait impuissante devant des phénomènes de masse. Or les acteurs humanitaires se doivent de cibler prioritairement les populations les plus vulnérables, directement victimes des conflits.

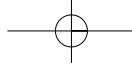
Nous le voyons, les tenants de la pensée rousseauiste restent encore aujourd'hui fortement ancrés dans le milieu humanitaire. Il serait néanmoins erroné de penser que les acteurs humanitaires sont absents de la ville en situation conflictuelle. Une prise de conscience sur les enjeux de l'aide humanitaire en ville émerge depuis peu. Les réponses humanitaires en milieu urbain existent, bien que souvent réactives, et non fondées sur une stratégie d'intervention urbaine avec ses caractéristiques propres.

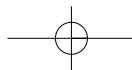
Les conséquences de la présence des OSI dans les villes

Si les organisations internationales utilisent la ville comme support logistique de leurs actions, rares sont les projets qui y sont mis en œuvre. Pourtant, la seule présence d'organisations internationales est interprétée par les populations comme une opportunité d'emploi, la garantie d'un certain niveau de sécurité ou la possibilité d'obtenir une aide. Ce gage de confiance influence les dynamiques migratoires vers les villes qui accueillent les sièges des OSI. Or la quasi absence d'assistance en ville et le dénuement des migrants contrastent avec la visibilité de moyens matériels (souvent très luxueux au regard des standards locaux) des OSI. Cela ne manque pas de susciter les critiques, voire l'animosité des habitants des villes qui ne comprennent pas pourquoi ces institutions fortunées ne leur viennent pas en aide.

Les acteurs humanitaires réinvestissent les quartiers résidentiels aisés, les aménagent, les équiper. Cela stimule le secteur de la construction ; ce dernier pouvant d'ailleurs être directement lié aux acteurs finançant les belligérants... Les acteurs humanitaires contribuent ainsi à la création ou à l'accentuation d'une ville « duale » : d'une part, une ville des OSI, espace hermétique où les personnels expatriés ne communiquent qu'avec les campements ou les projets situés dans l'hinterland, et d'autre part une ville avec son fonctionnement singulier.

Parallèlement, les OSI représentent une manne importante pour le secteur commerçant des villes et contribuent à développer et diversifier l'offre de services commerciaux dans les villes. De plus en plus les OSI adoptent une politique visant à s'approvisionner en biens et matériaux auprès des acteurs locaux. Leurs capacités financières permettent d'acheter au prix fort pour leurs besoins et leurs projets et font ainsi augmenter le coût de la vie en général. Ceci accroît la vulnérabilité des ménages les plus pauvres. Ces pratiques renforcent les opérateurs commerciaux locaux (commerçants, transporteurs, etc.) au détriment des ONG locales, des organisations paysannes et ce, bien au-delà du périmètre de la ville. Si la réactivation du tissu économique local est primordiale dans ce type de contexte, les





politiques d'achat restent complexes, non coordonnées entre les acteurs. De fait, il arrive que les ONG justifient leur intervention par l'existence d'une vulnérabilité qu'elles auront elles-mêmes créée. Ce phénomène a été notamment observé dans les zones rurales autour de la ville de Huambo (Angola).

Les relations entre les ONG et les autorités locales

Les relations entre les organisations humanitaires et les autorités locales sont marquées par des manifestations d'intérêt et par un certain nombre de craintes de ces dernières.

D'un côté, les organisations de solidarité internationales représentent une manne financière qui permet le financement et le développement d'équipements, d'infrastructures, le désenclavement et le contrôle de certains territoires sensibles.

D'un autre côté, les autorités craignent que les projets humanitaires urbains ne créent un « appel d'air » incontrôlable pour des populations rurales en situation de grande vulnérabilité, populations dont on craint aussi qu'elles apportent la violence. Par ailleurs, les projets mis en œuvre par les acteurs humanitaires mettent en relief les problèmes sociaux préexistants, peuvent créer un sentiment de dépendance vis-à-vis d'une aide de meilleure qualité et gratuite, et générer ainsi de nouveaux besoins sociaux. Aussi, la construction d'équipements et d'infrastructures est perçue comme une charge supplémentaire de fonctionnement à assurer pour les municipalités. À cela s'ajoute le fait que ces projets sont souvent mis en œuvre dans des quartiers spontanés et contribuent donc à consolider des zones non planifiées et très coûteuses à aménager.

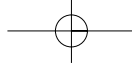
Enfin, l'arrivée d'acteurs humanitaires suscite un déploiement de fonds et de projets qui stimulent les formes de gouvernance locale, s'appuient sur elles. Ces organisations locales peuvent être perçues par les autorités comme des contre-pouvoirs, des instances incontrôlables ou revendicatrices.

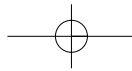
Conséquemment, deux types de politiques peuvent s'ensuivre : la « politique du silence » dans les municipalités soucieuses de préserver leur image ou à l'inverse une stratégie plus « opportuniste » pour les villes « oubliées » du pouvoir central qui voient dans la présence des OSI une manne financière.

Les projets des OSI et les problèmes majeurs liés à l'intervention en milieu urbain

L'intervention humanitaire s'inscrit clairement en deux temps. D'une part, la phase d'urgence se caractérise par des projets de distribution d'aide alimentaire, de santé curative, de réhabilitation d'infrastructures d'eau et d'assainissement, d'aides au logement (habitat provisoire, subvention pour la location de logements dans les métropoles). La phase suivante, vouée à la réhabilitation/stabilisation sociale et économique des victimes prend place lorsque les conflits tendent à perdurer ou pour œuvrer à la consolidation de la paix. Des actions de reconstruction/réhabilitation de l'habitat via le don de matériaux, de construction/réhabilitation d'équipements sociaux et sanitaires et plus occasionnellement de programmes d'aide dite « intégrale » (formation/aide psychologique/appui juridique) et de micro-crédit se développent alors.

Les acteurs humanitaires doivent œuvrer dans un contexte institutionnel complexe. Le contrôle territorial de certains quartiers par des acteurs de la violence, le recyclage des





économies de guerres dans la reconstruction, l'arrivée de mouvements religieux les plus divers, les capacités des autorités locales souvent exsangues (destruction des documents, etc.), la création souvent opportune d'organisations non gouvernementales contribuent à rendre le cadre institutionnel confus et les actions de coordination très complexes. Au final, on assiste à une juxtaposition de projets, sans réelle cohérence, même si l'on voit, comme à Bogota, que la régulation peut se réaliser a posteriori.

Sur le plan opérationnel, l'identification et l'appui aux populations les plus vulnérables demeurent les principaux soucis des opérateurs. L'intégration en milieu urbain, régie par des logiques économiques et culturelles modernes, relève plus de logiques individuelles que de logiques collectives. Ceci mériterait une analyse particulière de la part des humanitaires. Les ménages les plus fragilisés constituent une population très mobile dans les villes où elle s'installe parfois pour une durée provisoire, les migrations répondant à des aller-venues. Les critères d'éligibilité à une aide doivent donc être repensés: la propriété foncière, qui constitue un capital souvent aux mains d'une partie restreinte de la population, ne doit plus être considérée comme un prérequis pour accéder à l'aide internationale. Ceci est le cas notamment des opérations de reconstruction, réhabilitation de l'habitat qui ne touchent donc que rarement en priorité les populations les plus « vulnérables ». L'appui à ces ménages devrait donc s'opérer selon de nouveaux principes d'intervention, notamment par un renforcement des mécanismes de solidarité (appui aux familles qui accueillent des populations « sans droits », etc.), une plus grande mobilité de l'aide (clinique mobile, etc.) et des campagnes d'information efficaces (notamment dans les métropoles).

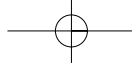
Les CBO (Community Based Organization), sur lesquelles les OSI tentent de s'appuyer, souffrent souvent de dérives partisans et se révèlent difficilement autonomes sans un appui soutenu des ONG. Cela interroge notamment le concept de participation communautaire et des moyens possibles afin de prévenir les dérives et de soutenir l'autonomie des organisations de base.

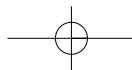
En conclusion

Face à l'urgence et aux conditions de travail souvent difficiles les actions humanitaires s'inscrivent de façon sectorielle et partielle sur des territoires et des populations. Champ privilégié des humanitaires, l'assistance dans les campements provisoires constitue en cela l'exemple le plus significatif. Les projets humanitaires en ville restent rares et là aussi concentrés sur des zones spécifiques. Le plus souvent, ces projets urbains résultent d'une approche « par défaut », déterminée par l'impossibilité d'accéder aux zones rurales (en Angola par exemple) ou bien parce que l'intensité de la crise urbaine est trop forte pour être oubliée (Bogota).

Faute de temps, face à la difficulté d'établir des diagnostics urbains et institutionnels en situation de turbulence mais aussi par une certaine inertie dans leurs approches, les actions humanitaires n'appréhendent pas les réseaux d'interaction entre les différents types d'espaces (ville, zones rurales et camps) qui œuvrent à la transformation du tissu urbain. Or travailler à la transformation des zones rurales, à l'aménagement des camps, c'est aussi œuvrer à la transformation des villes, et inversement.

En dépit de cela, les humanitaires contribuent à créer du fait urbain au travers de l'organisation et de la gestion des camps, façonnent de nouveaux visages aux villes qui les accueillent et modifient les dynamiques territoriales des régions dans lesquelles ils opèrent.

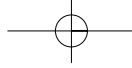


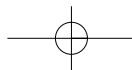


Les investissements consentis par les acteurs humanitaires, le solde migratoire positif des territoires qui accueillent les exilés, la dynamisation artificielle de l'économie ne suffisent pas à créer une dynamique de développement dans les villes une fois la crise passée et les acteurs humanitaires partis. Nous l'avons vu dans les villes secondaires d'Afrique noire, les secteurs formels restent moribonds alors que le secteur informel de base reste dominant et fortement exposé aux aléas de la conjoncture économique. De plus les nombreux emplois non qualifiés générés par la présence des OSI ne sont pas pérennes. Alors que l'anticipation des départs annoncés paraît donc comme un impératif des agendas des OSI et des bailleurs de fonds, rien n'est fait. On constate qu'un projet humanitaire a des impacts diffus au-delà du projet lui-même et de la population cible assistée. Les difficultés constatées lors de la fin du projet d'assistance doivent inciter les ONG à réfléchir dès la conception du projet à l'ensemble des impacts plausibles que celui-ci aura sur l'ensemble du tissu social, économique et sur les relations entre les villes et la campagne.

Malgré la complexité et les surcoûts de l'intervention d'urgence dans les villes, le défi de sensibiliser les acteurs humanitaires à la nécessité de se saisir d'une politique urbaine apparaît majeur. Ce débat qui a agité le monde du développement doit maintenant percer dans le monde de l'urgence. Car les besoins dans les villes en guerre sont importants et la non prise en charge des populations urbaines en difficulté alimente l'incompréhension et les frustrations. Les risques de reproduire des dysfonctionnements graves, des crises urbaines qui portent les germes des nouveaux conflits urbains sont saillants. Il apparaît important de dépasser les clivages ville/campagne, d'appréhender à leur juste valeur les dynamiques de peuplement urbain et les transferts de richesses entre les milieux ruraux et urbains. Pour cela, les acteurs humanitaires doivent s'ouvrir à de nouveaux champs professionnels, revisiter leurs pratiques, batailler contre certaines idées reçues et convaincre les acteurs locaux, nationaux et les bailleurs de fonds du bien fondé de prendre mieux en compte le milieu urbain dans les politiques d'assistance.

Les apports de la recherche urbaine et des pratiques du monde du développement peuvent être précieux. En effet, un certain nombre de maux, de mécanismes d'adaptation peuvent être lus en parallèle de situations de crises urbaines plus classiques, souvent liées aux phénomènes d'exclusion et de pauvreté.





LÉGITIMITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET POUVOIRS LOCAUX. QUESTIONS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Responsable scientifique : Michèle Leclerc-Olive, CEMS-CNRS, EHESS

Contact : *michele.leclerc-olive@ehess.fr*

Équipe de recherche : Amagoin Keita, Aly Ouloguem, Céline Diogo et Eunice Gomez

Auteurs de la communication : Michèle Leclerc-Olive et Amagoin Keita, SNV-Mali

Notre recherche visait à étudier les effets induits par la mise en œuvre des programmes de développement urbain sur le paysage sociopolitique local. Les agences de coopération préconisent que ces programmes soient mis en œuvre de manière participative. Comment ces dispositifs de participation contribuent-ils à ce que certains acteurs acquièrent une nouvelle légitimité alors que d'autres (formels ou informels) se trouvent disqualifiés ? Quelle forme d'expérience de démocratie locale les pratiques qui se développent autour de ces projets génèrent-elles ? Quelles sont les attentes réciproques des populations et des pouvoirs publics locaux ? Toutes ces questions n'ont pas pu être examinées de manière exhaustive : cette recherche est plus une ouverture de chantier que l'établissement de conclusions stabilisées. Ceci explique la place importante accordée à l'élaboration d'un cadre théorique susceptible d'être mis à l'épreuve dans d'autres actions politiques situées.

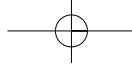
Deux lignes de réflexion principales se sont dégagées de cette étude.

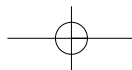
La première attire l'attention sur les effets induits par la manière de qualifier, de décrire et de traiter les problèmes à résoudre : ces problèmes sont le plus souvent en effet complètement immergés dans un discours technique, et traités au sein de structures animées par les seuls experts, tendant ainsi à disqualifier les « fabriques » du politique qui accordent une place centrale aux pratiques d'assemblée.

La seconde propose quelques réflexions pour « documenter » une inquiétude : a-t-on accordé suffisamment d'attention aux relations entre les diverses formes de pouvoirs locaux (souvent considérés comme purement résiduels, et plutôt cantonnés en zone rurale) et les nouveaux pouvoirs publics locaux qui cherchent à se légitimer ? Le choix de travailler à l'échelle du quartier trouve ici sa justification principale puisque s'y rencontrent des dynamiques autochtones, des dynamiques modernisatrices nationales et des dynamiques exogènes.

Les collectivités territoriales au centre des deux études

Les deux études menées à Zébou, vieux quartier du centre de Porto-Novo au Bénin, et à Samé, quartier périphérique de la commune III de Bamako au Mali, portent sur des programmes antérieurs à l'instauration des nouvelles collectivités territoriales. Mais aujourd'hui, ces expériences mettent en exergue des questions cruciales qui se posent à ces collectivités locales pour leur future légitimité.





À Porto-Novo, le Registre Foncier Urbain (RFU) dont nous avons étudié la mise en place dans le quartier de Zébou a été conçu avant les lois de décentralisation. Cependant, cette réforme de décentralisation, déjà annoncée, est effective depuis mars 2003. Il s'agissait, à travers la mise en place d'un système d'informations foncières, de permettre aux villes concernées par le projet (Parakou, Cotonou et Porto-Novo dans un premier temps) d'améliorer la mobilisation de leurs ressources locales (fichier de contribuables plus complet, assiette mieux identifiée, meilleure gestion, etc.). Le civisme fiscal, mis à l'épreuve au cours de ce programme est évidemment aujourd'hui un aspect majeur de la consolidation des nouvelles collectivités locales. Si le RFU est considéré globalement comme un succès, Zébou est l'un des quartiers de Porto Novo où le RFU a rencontré le plus de résistances, notamment de la part des descendants des pouvoirs « traditionnels ».

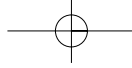
Le projet de réhabilitation de Samé est intégré en 1993 au programme « Sauvons Notre Quartier » (SNQ) du District de Bamako qui est financé par la Banque mondiale. Ce programme concerne vingt-quatre quartiers « spontanés » (ils sont quarante environ qui abritent plus de 45 % de la population de la capitale). Il s'agissait de viabiliser ces quartiers pauvres et de procéder à une régularisation foncière afin de sécuriser l'installation des habitants. À mi-parcours, en novembre 1996, au vu des difficultés rencontrées, les attributions de parcelles (elles relèvent légalement du domaine de l'État, mais avaient été gérées, jusque-là, selon des pratiques « coutumières ») sont suspendues. Il apparaît nécessaire de clarifier les procédures. La mesure est levée en octobre 1999 : cette décision est accompagnée d'une série de recommandations (approuvées par le gouvernement) qui stipulent notamment « la pleine responsabilité des [nouveaux] Conseils Communaux dans la poursuite des opérations de réhabilitation ». Ceux-ci auront notamment à « délibérer sur la liste des bénéficiaires », mesure qui vise à « moraliser » le processus d'attribution des parcelles. À Samé, qui est le seul quartier à avoir quasiment réalisé la totalité du programme de réhabilitation¹⁴, et bien que celui-ci ait été initié par les responsables du quartier, les habitants ont désapprouvé et démis de leur fonction, le chef de quartier et ses conseillers. Dans les nouvelles dispositions, issues de la réforme de décentralisation, seul le conseil communal est investi de la représentation légitime des populations alors que dans le dispositif précédent, y étaient associés le chef de quartier et ses conseillers.

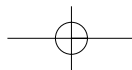
Deux traits communs rapprochent dès lors ces deux quartiers malgré les différences profondes qui les séparent :

- ❑ Les nouvelles collectivités territoriales ont à tenir compte de ces expériences faites par les citoyens au cours de ces programmes de développement urbain ;
- ❑ Ces expériences posent, chacune à leur manière, la question de la reconnaissance des formes de pouvoir autochtones par les nouveaux pouvoirs publics locaux.

Dans les deux cas, la manière de faire « participer » la population à la mise en œuvre du programme a joué un rôle important, voire décisif, pour « l'appropriation » dudit programme. Les conceptions en matière de participation, rarement explicitées, varient selon les lieux, les institutions, les programmes. De plus, nos observations montrent que la transitivity entre

14. *Rapport d'évaluation du programme spécial de réhabilitation « Sauvons Notre Quartier »* ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité, janvier 1999.





l'expérience faite par les populations dans les dispositifs de participation liés à un projet particulier, et leur participation à l'espace politique local ne va pas de soi. Il était donc nécessaire de se doter d'un cadre analytique permettant de problématiser la nature des liens éventuels entre ces deux engagements.

De la légitimité des collectivités territoriales

La méthode retenue a consisté à s'appuyer sur les catégories d'analyse élaborées pour comprendre l'évolution des choses à Samé et à Zébou, et analyser les diverses formes des dispositifs de participation au sein desquels les projets ont été mis en œuvre. Ces observations et analyses nous ont conduits à analyser la légitimité des collectivités territoriales (ou les attentes formulées à leur endroit) selon deux dimensions en partie corrélées¹⁵.

De manière schématique, la légitimité de la collectivité territoriale comporte une dimension instrumentale. Du point de vue de la population, la collectivité est alors surtout considérée comme une institution prestataire de services, administratifs mais pas seulement (voirie, assainissement, éclairage, etc.). Du point de vue des agents et des élus municipaux, elle a un devoir opérationnel : notamment prélever les impôts pour assurer ces services. L'activité de la ville s'analyse alors moins en termes de procédures qu'en termes de résultats. Il s'agit d'abord de « gérer » la ville. Elle peut même être vue comme une entreprise.

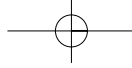
Une autre dimension de la légitimité des collectivités territoriales est de type politique. Il s'agit de « gouverner » la ville. L'accent est alors mis sur les manières d'exercer le pouvoir¹⁶ et/ou d'associer les populations aux décisions et à la mise en œuvre des politiques. Ces deux dimensions ne sont pas indépendantes : la conception instrumentale, soucieuse d'efficacité, s'accommode le plus souvent de pratiques politiques peu préoccupées par la forme proprement participative de la démocratie locale. C'est ce que nous pouvons observer : que ce soit à Samé ou à Zébou, l'argumentation dominante qui commande les pratiques politiques est toujours d'abord d'ordre technique. Plus : la compétence de l'expert est reconnue bien au-delà des seuls aspects techniques des problèmes posés, imposant aux aspects sociaux de ceux-ci des conceptions simplistes, a-historiques, qui trouvent leur formulation savante dans l'expression « ingénierie sociale ».

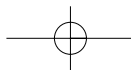
Ce travail théorique fait, nous avons soumis les programmes étudiés à Zébou aux grilles issues de cette première enquête. L'inadéquation s'est révélée féconde sur plusieurs plans. Nous avons essayé de dégager des pratiques à la fois « constituantes » de la fabrique du politique et « constitutives des styles politiques » : expériences et expérimentations qui nourrissent, du point de vue du citoyen, deux formes de pouvoir qu'il convient de distinguer analytiquement¹⁷ : le « pouvoir sur », c'est-à-dire le pouvoir de domination, que l'on exerce sur les gens, et le « pouvoir de », c'est-à-dire le pouvoir d'agir ensemble qui trouve sa

15. M. Leclerc-Olive, « Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentale ou légitimité politique ? » dans Y. Lebeau, B. Niane, A. Piriou, M. de Saint Martin, (édits), *États et acteurs émergents en Afrique*, Karthala, 2003.

16. Ou de ne pas pouvoir l'exercer : il est intéressant par exemple de noter que, moyennant rétribution, il arrive qu'un maire béninois célèbre un mariage dans le lieu choisi par la famille et non à la mairie.

17. P. Ladrière, « Espace public et démocratie : Weber, Arendt, Habermas » dans *Espace public et légitimité : les figures de l'espace public*, *Raisons pratiques* n° 3, 1992.





concrétisation première dans les diverses formes d'assemblée¹⁸. Cette approche nous semble offrir une grille pour analyser la manière dont ces nouvelles collectivités territoriales sont « appropriées » : appropriation conditionnée à la fois par la conception qu'en ont leurs promoteurs et par les expériences antérieures faites par les citoyens. Ce qui sera donc rapporté ici, ce sont les effets induits par la mise en œuvre à Zébou du RFU de Porto-Novo, programme implicitement porteur d'une conception purement instrumentale de la collectivité territoriale (minorant du coup le pouvoir d'agir ensemble qu'il pourrait contribuer à développer) et les conséquences du programme de réhabilitation de Samé, initié par ses habitants qui a, in fine, contribué à disqualifier l'espace politique local, au profit d'une expérience du politique qui fait peu de cas d'un pouvoir d'agir ensemble, voire qui confine au clientélisme.

Cadre théorique pour l'analyse de l'action politique située : prévalences et préférences normatives

Un programme de développement urbain, comme toute action politique située, doit tenir compte des normes de l'espace socio-politique dans lequel il opère, mais il peut en même temps viser à modifier les normes en vigueur. L'action politique ne vise pas seulement à résoudre des problèmes concrets (mobilisation des ressources fiscales et réhabilitation de quartier, par exemple), elle concerne également les normes de l'action politique elle-même, les normes qu'elle préconise ne coïncidant pas forcément avec celles en vigueur. Nous proposons donc d'analyser les actions politiques situées selon les deux horizons normatifs suivants : d'une part les prévalences normatives¹⁹, c'est-à-dire le dispositif de règles qui prévaut pour prendre des décisions et énoncer les décisions retenues et, d'autre part, les préférences normatives²⁰, c'est-à-dire les règles ou les normes inscrites dans l'action elle-même (place accordée à telle ou telle pratique, les répertoires d'action, les registres de justification, etc.). Notre enquête a essayé d'examiner comment les préférences normatives portées par des programmes de développement urbain et observable notamment dans les dispositifs de participation qui les accompagnent, viennent conforter ou invalider les prévalences normatives de l'espace politique dans lequel ces programmes s'inscrivent.

Préférences normatives et dispositifs participatifs à Samé et à Zébou

Il n'est pas possible, dans ce bref compte rendu, de restituer de manière détaillée l'analyse de ces deux dispositifs participatifs. Nous nous contenterons d'une description rapide de leur déroulement.

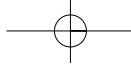
La réhabilitation de Samé

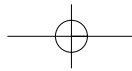
Le quartier de Samé, organisé classiquement selon le schéma communautaire (il sera présenté plus loin), avait pris l'initiative des démarches qui ont abouti à sa réhabilitation. Le chef de quartier, appuyé en cela par l'assemblée générale des chefs de famille, et conseillé

18. M. Détienné (dir) *Qui veut prendre la parole ?* dans *Le genre humain*, Seuil, 2003.

19. Cette expression est empruntée à M. Hunyadi. Il désigne ainsi la prééminence et l'antériorité logique de l'auto-constitution communautaire sur la délibération publique dans la philosophie politique de M. Walzer. Voir M. Hunyadi, *L'art de l'exclusion*, Cerf, 2000.

20. On trouve déjà une idée voisine chez H. Becker, lorsqu'il distingue l'ajustement à la situation et l'engagement (*commitment*).





par quelques habitants du quartier, avait introduit, dès la fin des années quatre-vingt, une demande à la mairie de la commune III.

Mais cette démarche est restée sans suite. C'est la rencontre avec l'ONG Alphalog qui permet que le projet prenne forme. Dans une première période, les suggestions et attentes des populations sont entendues par l'ONG qui mobilise des compétences extérieures (des étudiants allemands) pour mener à bien les études nécessaires. Habitants et experts dialoguent pour construire un projet commun. La notion de « forum hybride » semble bien ajustée à cette première phase. Celle-ci aboutit à la création d'une association qui donne un cadre juridique formel à l'assemblée communautaire des chefs de famille, et à la signature de conventions entre cette nouvelle association et l'ONG d'une part, entre « le projet » (c'est-à-dire le couple ONG/association) et les pouvoirs publics d'autre part. Ces contraintes institutionnelles et les pratiques de travail instaurées par l'ONG modifient peu à peu le style du dispositif participatif. Les relations de l'association avec la mairie sont à présent médiatisées par l'ONG (l'interlocuteur de la mairie est « le projet »).

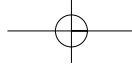
Progressivement, l'association adresse ses comptes rendus plus souvent à l'ONG qu'à la population. Quand un différend apparaît au sein de l'association, les protagonistes démissionnent sans engager de véritable débat. Le principal différend concerna l'attribution des parcelles (recasement, répartition, contribution financière, matérielle et physique à la réalisation des infrastructures et des équipements). Ces responsabilités furent confiées à différentes commissions dont les présidents acquièrent ainsi peu à peu un pouvoir qui échappa à l'assemblée générale des chefs de famille. Le dispositif participatif s'est converti en procédure de légitimation de décisions prises en dehors de lui.

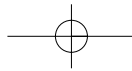
Lorsqu'en 1998, l'ONG impose le respect des statuts prévoyant la remise en jeu des mandats du bureau, l'équipe issue de l'assemblée communautaire est destituée. Le nouveau bureau, largement étranger au quartier d'origine, est à présent inactif. Le programme est au point mort. Si, à la différence des autres quartiers du programme SNQ, les réalisations techniques sont presque achevées, il reste dans le quartier un sentiment d'échec, d'inachèvement. Le prix de ce relatif succès technique est la déstabilisation des structures communautaires, voire la disqualification du politique.

Le registre foncier urbain de Porto Novo

La mise en place du RFU à Porto Novo, après Parakou et Cotonou, date de 1995. Pour les trois villes, on estime que sa mise en place est un succès. Le RFU a élargi l'assiette de l'impôt (les émissions ont notablement augmenté) et amélioré le montant global des recouvrements. Néanmoins, à Porto-Novo (et à la différence de Parakou et de Cotonou) le rapport entre les recouvrements et les émissions a considérablement diminué. Calculé à partir des données fournies par le Programme de développement municipal, ce taux (que l'on peut considérer comme un indicateur de civisme fiscal!) est passé de 66 % en 1994, à 59 % en 1995 et 35 % en 1999, quatre ans après la mise en place du RFU. Autrement dit, ce dispositif a sollicité un plus grand nombre de citoyens pour qu'ils payent des impôts, mais ils sont moins nombreux, en proportion, à les avoir payés. La performance politique du dispositif mérite d'être interrogée, d'autant plus que dans les autres villes ce taux est plutôt en augmentation.

Rappelons que la décentralisation a consisté, pour Porto Novo, à transformer (en 2003) les circonscriptions urbaines, pouvoirs déconcentrés de l'État, en collectivité territoriale élue au suffrage universel. Lorsque le programme a été introduit, la circonscription urbaine n'a





eu qu'à simplement « réceptionner » ce nouvel outil élaboré sans elle. La sphère de décision n'inclut à aucun moment les bénéficiaires directs du projet que sont les « collectivités » béninoises : le RFU leur a été livré « clé en main ». Il a pourtant bien fallu associer les « élus » locaux (et d'autres personnalités locales !) avant le début de la collecte des données : un comité d'animation a finalement été créé qui regroupe l'administration locale, les « élus » locaux, les délégués de quartier, et les trois associations de développement qui participent au conseil consultatif de la circonscription urbaine.

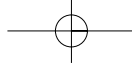
La mise en application du RFU a rencontré des difficultés : les héritiers des nombreuses lignées royales estiment ne pas devoir payer d'impôt, de nombreux édifices sont des lieux de culte et non des logements, et enfin ces collectivités « royales » font aujourd'hui partie du patrimoine de la ville. Finalement, c'est le non paiement pur et simple qui fut le comportement le plus fréquent.

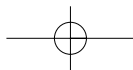
Nous avons affaire à un dispositif de communication réduit à sa seule dimension pédagogique. Les « profanes » ont bien essayé de faire des propositions dans le cadre des rencontres sur le RFU. Ils ont, par exemple, suggéré de donner un nom aux rues, mais les cadres techniques ont coupé court. Cette tentative d'ouverture du champ des possibles a été immédiatement réprimée. Pour autant, le dispositif n'a pas réussi à faire en sorte que le public « adopte » les mesures annoncées, les protestations individuelles et collectives furent nombreuses : nous sommes en deçà de ce que nous avons appelé procédure de légitimation. Plus encore, on observe que concurremment à ce processus, les pouvoirs « traditionnels », culturels ou royaux, se sont réorganisés. La récente réforme de décentralisation aurait été interprétée comme une invitation faite aux « pouvoirs locaux » de réapparaître sur la scène politique. La façon dont le RFU a été introduit peut avoir contribué également à cette « renaissance », ces anciennes monarchies gagnant en légitimité dès lors qu'elles se donnent à voir comme des acteurs qui protestent, arguments à l'appui, contre le paiement des impôts.

Pour conclure cette description des deux programmes que nous avons étudiés, notons qu'à Samé, après une phase d'ouverture, de forum hybride, le dispositif se referme sur une simple procédure de légitimation, associée à un repli des populations sur leurs intérêts particuliers. À Zébou, nous n'avons observé que des procédures de légitimation réduites à leur dimension purement pédagogique. Dans les deux cas, l'argument utilisé pour justifier ce style politique, est celui de la technicité des problèmes. À Zébou, par exemple, la dimension proprement politique de l'imposition a été occultée. « Je n'ai pas pour mission de modifier les comportements, j'ai comme mission de mettre en place un outil de travail », réaffirme un responsable du RFU. Ce qui n'a pas manqué d'avoir des effets sur la conception qu'une partie de la population se fait aujourd'hui de ce que doit être un bon maire : « quelqu'un qui a de l'argent, qui pourra, grâce à ses ressources propres, financer le développement de la ville ». L'élus est un mécène potentiel, la municipalité un prestataire de services et une source possible de financement.

La prééminence du langage technique, progressive dans le cas de Samé, immédiate à Zébou favorise cette conception du politique. Dans le premier cas, ce cadrage technique a eu pour effet une disqualification du politique, en tant que pratique d'assemblée pour délibérer des affaires communes, au profit d'un style politique fait de fragmentation des problèmes, de défense d'intérêts particuliers et de proximité recherchée avec le pouvoir.

Dans le second, s'il y a eu convocation de réunions pour « informer » les populations, celles-ci, principalement au regard de l'argument technique, n'ont jamais constitué des « assemblées » :





l'incompétence technique est toujours avancée pour ne pas donner la parole. En revanche, les dispositifs participatifs mis en place à Zébou ont, semble-t-il, « réveillé » des formes traditionnelles d'expression politique, alors qu'à Samé, à l'inverse, ils semblent les avoir peu à peu disqualifiées. Pour autant, il ne faudrait pas en déduire le caractère purement aléatoire des effets du cadrage technique des affaires communes, accréditant l'hypothèse très souvent réaffirmée de la neutralité et de l'autonomie du politique par rapport au champ technique. Nous souhaitons montrer que le cadrage technique des problèmes, est plutôt affilié à certains types d'espaces politiques, ceux qui font peu de cas des pratiques d'assemblées.

Préséances normatives : quels espaces politiques locaux ?

L'opérationnalité de la distinction dualiste entre espace communautaire et espace public est limitée pour décrire les situations dans lesquelles s'inscrivent les actions de développement urbain.

Il convient d'établir une distinction – observable dans les pratiques – entre des arènes que l'on peut appeler « civiles » et des arènes « publiques ». Cette distinction s'ajuste aux courants qui traversent les théories de la démocratie. D'un côté, les conceptions de la démocratie qui mettent l'accent sur le rôle des acteurs de la société civile accordent du coup une place centrale à la défense d'intérêts catégoriels et aux affirmations identitaires. De l'autre, les conceptions qui gravitent autour de la notion d'espace public, décrivent le processus démocratique comme un mécanisme qui transforme les préférences²¹ par le débat public²² ou la délibération²³.

La notion de société civile est chargée de multiples significations²⁴. Nous l'employons ici dans le sens qui lui a été attribué récemment²⁵ et sur lequel sont arc-boutés les textes programmatiques de la coopération internationale. Dans ces arènes civiles, l'action est organisée préférentiellement autour de regroupements volontaires. Et c'est au nom d'une identité partagée que les représentants d'une association prennent la parole, qu'ils négocient avec des partenaires sociaux et agissent auprès des pouvoirs publics et des décideurs politiques (*lobbying*) pour obtenir des décisions conformes à leurs vœux. L'expression et la défense de ces intérêts catégoriels, ces négociations se déroulent le plus souvent à l'abri des regards indiscrets. La mise en cohérence des demandes et des points de vue différents, l'habillage du dissensus, la mise en compossibilité est ultimement l'affaire d'arbitres. « La coordination vient après ; soit elle est renvoyée au secret des bureaux, soit abandonnée aux providentiels ajustements de la « main invisible »²⁶. Les actions de développement génèrent plus souvent des arènes civiles où prévalent à la fois la défense d'un bien commun (plutôt que la responsabilité d'un bien public) et l'expérimentation de la négociation plutôt que celle de la délibération.

Les arènes publiques, adossées également à la reconnaissance du dissensus, traitent autrement de la différence : on y voit mettre l'accent sur la délibération publique comme

21. J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Sciences Politiques*, 44, 1994.

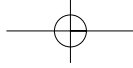
22. J. Habermas, *Droit et démocratie*, op. cit. p. 365.

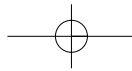
23. B. Manin, « Volonté générale ou délibération ? », *Le débat*, n° 33, 1985.

24. Voir M. Leclerc-Olive, *De l'usage de la notion de société civile*, note rédigée pour le PRUD.

25. *Zivilgesellschaft* et non *bürgerliche Gesellschaft*.

26. M. Gauchet, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Gallimard, 1998, p. 124.





forme de préparation, d'élaboration et de critique des décisions d'action politique. Régies par un principe de délibération, ces arènes font vivre le dissensus sous une forme qui ne fige pas les attentes et les opinions initiales, car la préséance normative de l'action est l'ouverture à la différence. C'est non seulement la reconnaissance du dissensus de fait, mais plus radicalement la reconnaissance de sa fécondité qui est alors en jeu. La publicité des débats est ici essentielle, même si elle ne caractérise pas toutes les étapes du parcours de la parole. La place de l'argumentation y est plus importante, en partie sous la contrainte de la publicité.

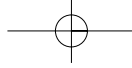
Cet éventail d'idéaux-types permet de noter que certains dispositifs participatifs font faire une expérience du politique plutôt affiliée à un type d'arène particulier. Les procédures de légitimation, en ce qu'elles ne laissent pas la place à une parole qui ouvrirait le champ des possibles ne permettent pas d'expérimenter, au sein de cette situation particulière, ce qui constitue les traits spécifiques d'un espace public : non seulement pouvoir prendre la parole mais savoir que celle-ci est entendue, voire attendue. Elles font expérimenter une situation où il est parfois possible de prendre la parole, mais où celle-ci est sans effet sur ce qui se joue au sein de la procédure. Les forums hybrides, en revanche, sont l'occasion de faire l'expérience dans une situation particulière, sur un problème particulier, de ce que peut être un espace public.

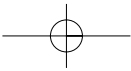
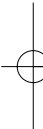
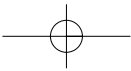
Vers une société locale d'assemblée ?

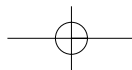
À Zébou de toute évidence, les catégories analytiques proposées ne permettent pas de décrire tous les espaces politiques locaux qui se côtoient ou se superposent dans ce quartier. Ces trois idéaux-types font tous place, certes à des degrés divers, à des pratiques d'assemblée, à des formes de « pouvoir de ». Même la notion d'arène communautaire n'est pas ajustée à l'espace politique qui semble se reconstituer autour des monarchies de Porto-Novo. Il ne semble pas, à travers ces indices, que le « pouvoir sur », la domination qui organise cet espace politique local autochtone, soit tempéré d'aucune pratique de « pouvoir de », de pratiques d'assemblée qui pourrait se prévaloir d'un début de souveraineté.

Cette observation permet de faire retour à présent sur la comparaison entre les fragments d'histoire des deux sites. Ce n'est pas tant le politique comme domaine général qui est ainsi disqualifié, mais ses formes délibératives. Le cadrage prioritairement technique des problèmes n'a en soi aucune raison de s'embarrasser de pratiques d'assemblée qui délibèrent des affaires communes (de s'embarrasser du « pouvoir d'agir ensemble » des citoyens mais, en revanche, par ses manières de faire, il a partie liée avec le « pouvoir sur » les habitants. Le caractère non seulement généraliste, mais ouvert, voire public (au sens de visibilité et d'accueil de l'altérité) d'une assemblée, est un style politique qui n'est compatible avec les nécessaires approches techniques que si une volonté délibérée porte cette manière de faire comme un projet en tant que tel.

Il apparaît dès lors que si on veut que les nouvelles collectivités territoriales ne soient pas de simples municipalités prestataires de services, mais aussi des communes, capables d'animer et de garantir les pratiques d'assemblée (y compris au-delà des instances formelles), il faut être soucieux tout à la fois de faire expérimenter aux populations ce type de dispositifs, ouverts, réflexifs et publics et, pour renforcer leur légitimité, de trouver des éléments de transitivity entre les formes autochtones du politique et les nouveaux espaces politiques locaux.





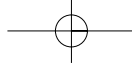


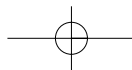
ATELIER B

CONFIGURATIONS SPATIALES ET SOCIALES URBAINES

Les transformations matérielles et physiques des territoires urbains entraînées par des interventions sur la ville – projets d'infrastructures, de services urbains ou d'équipements collectifs – sont aussi le fruit de jeux d'acteurs diversifiés dont les stratégies et les pratiques politiques, économiques et financières ont des impacts complexes, souvent antagoniques, à court, moyen et long terme sur la fabrication et la dynamique des formes urbaines et sur les modes de vie et de la mobilité des populations. En outre, les configurations urbaines, leur transformation, leur réhabilitation et leur entretien sont la manifestation de la capacité ou de l'incapacité des pouvoirs publics à mettre en place des politiques urbaines en mesure d'associer les différents groupes d'acteurs sociaux dans un projet commun d'intérêt collectif. L'élaboration de projets d'aménagement des espaces urbains tend à s'enrichir des apports matériels et immatériels des différents groupes sociaux, en faisant appel à des savoir-faire adaptés aux situations toujours spécifiques de développement des territoires urbains et à des pratiques à la fois endogènes et exogènes.

Force est de constater que les cadres institutionnel et juridique sont débordés par une grande diversité d'activités et d'initiatives entrepreneuriales non conventionnelles qui, notamment dans les centres villes anciens, renforcent la fragmentation des territoires urbains et favorisent parfois les comportements de désaffiliation et de dissidence urbaine. Comment relever le défi de la cohésion sociale, comment éviter le morcellement de ces villes en devenir dans un contexte où, dans le même temps, elles doivent s'adapter aux impératifs de l'internationalisation des économies et aux prescriptions des organismes d'aide au développement, faire face aux stratégies souterraines de survie des populations les plus démunies et négocier avec les puissants réseaux économiques, sociaux et religieux dont les logiques échappent au contrôle des pouvoirs publics?





LES MOBILITÉS TEMPORAIRES AU SEIN DES MÉTROPOLES VIETNAMIENNES : HO CHI MINH-VILLE ET HANOÏ

Responsable scientifique : Patrick Gubry, Institut de recherche pour le développement (IRD)

Contact : gubry@ird.fr

Équipe scientifique : Patrick Gubry, Lê Thi Huong, Lê Van Thanh, Nguyễn Thi Thiêng, Phạm Thuy Huong, Trần Thị Thanh Thuy, Vu Hoang Ngân

Auteurs de la communication : Patrick Gubry, Lê Thi Huong²⁷, Nguyễn Thi Thiêng²⁸, Trần Thị Thanh Thuy²⁹

En dehors de la migration, qui représente un changement de résidence, les mobilités de la population sont constituées par des déplacements temporaires, dont les mouvements pendulaires. Ce type de mobilités s'accroît au sein des grandes métropoles vietnamiennes aussi bien au niveau de leur fréquence que des distances parcourues, au fur et à mesure de la croissance urbaine et d'une intégration plus poussée dans le processus de mondialisation, suite à la libéralisation économique décidée en 1986. Nous n'aborderons ici que celles qui sont généralement d'une durée inférieure à la journée, les mouvements pendulaires pour aller au travail, amener les enfants à l'école ou suivre des cours supplémentaires. Ces déplacements, encore peu étudiés, sont un des facteurs importants à prendre en compte au niveau de la planification urbaine, car ils mettent en lumière aussi bien les différences géographiques dans la densité des équipements que les problèmes croissants de transports urbains.

Les agglomérations de Hô Chi Minh-Ville et Hanoï

Les deux grandes métropoles vietnamiennes sont Hô Chi Minh-Ville (ex-Saigon), au sud, en bordure du delta du Mékong, que l'on peut considérer comme la capitale économique et Hanoï, au nord, dans le delta du Fleuve Rouge, la capitale politique.

Au dernier recensement de 1999, la population de Hô Chi Minh-Ville était de 5 millions d'habitants, dont 4,2 millions d'urbains, car la ville est encore entourée d'une vaste zone rurale au sein de son unité administrative ; une estimation plus précise conduit à évaluer la population urbaine à 3,7 millions d'habitants à la même date (Lê Thi Huong, 2000). La population de Hanoï était de 2,7 millions d'habitants, dont 1,5 million d'urbains (General Statistics Office Vietnam, 2001).

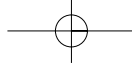
Les mobilités intra-urbaines sont un domaine peu exploré par les enquêtes ménages ; le programme PRUD a été novateur à cet égard. Dans une première phase, on a étudié les migrations à partir des données du recensement de 1999 et on a mis en lumière un solde

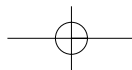
27. Institut de recherche économique (IER), Hô Chi Minh-Ville, lehuongloc@hotmail.com

28. Centre de population, Université nationale d'économie, Hanoi, thiengnt@neu.edu.vn

29. Institut de recherche économique (IER), Hô Chi Minh-Ville, thuytr47@yahoo.com

Les auteurs remercient Nguyễn Quốc Huy pour l'appui technique qu'il leur a aimablement fourni.





migratoire positif du centre ville vers la périphérie, phénomène plus net à Hô Chi Minh-Ville qu'à Hanoï (Gubry & al. 2002). Dans une seconde phase, une enquête ménage a porté sur les mobilités temporaires (Institut de recherche pour le développement, Institut de recherche économique, Centre de population, 2004).

L'enquête sur les mobilités intra-urbaines à Hô Chi Minh-Ville et Hanoï

Une enquête par sondage auprès des ménages, sur un échantillon aléatoire représentatif à tirage systématique, a été réalisée en mars-avril 2003 dans les deux métropoles vietnamiennes. Cette enquête a porté sur 2 000 ménages à Hô Chi Minh-Ville et 1 500 ménages à Hanoï.

Une méthodologie originale a permis de réduire significativement « l'effet de grappe » au sondage dont il n'a guère été tenu compte dans le passé dans les enquêtes de ce type. En effet, le plan de sondage à deux degrés a pour la première fois tiré parti de « l'ilotage » très serré en milieu urbain. Au 1^{er} degré du sondage, on a ainsi directement pris en compte les îlots (*tô dân phố*), qui ont une taille beaucoup plus réduite que les *phuong* ou les *xa* (unités immédiatement inférieures à l'arrondissement, respectivement urbaines et rurales), qui avaient été généralement retenus jusqu'à présent. La liste des ménages a ensuite été établie sur le terrain dans les îlots sélectionnés³⁰. Les ménages de l'échantillon ont été tirés au 2^e degré.

La connaissance des mobilités temporaires et de leurs implications en matière d'urbanisme constituent les résultats principaux de cette enquête.

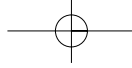
Des motifs de sortie similaires dans les deux villes

Il est intéressant, pour commencer, d'avoir une vue d'ensemble des déplacements temporaires afin de cerner les types de déplacements à Hô Chi Minh-Ville et Hanoï et leur répartition selon le jour de la semaine. À cet effet, on a demandé aux répondants quels ont été leurs motifs de sortie de leur logement durant la journée précédant le passage de l'enquêteur.

Les raisons de sortie ont été classées en neuf catégories, une dixième regroupant les personnes qui ne sont pas sorties de chez elles (tableau 1):

0. N'ai pas quitté le logement
1. Travail (autres modalités rencontrées: commerce, vente en gros, recherche de partenaires pour le travail, recherche de travail, entraînement militaire, « je me suis rendu au travail pour demander une autorisation d'absence »)
2. École/formation (autre modalité: recherche d'une place pour la formation) [il s'agit aussi bien de l'école classique à l'usage des enfants et des adolescents, que des cours de rattrapage ou leçons particulières, ou encore de la formation continue en soirée]
3. Emmener/chercher les enfants à l'école/à la formation
4. Courses

30. Les arrondissements de Cu Chi et de Cán Gio à Hô Chi Minh-Ville et l'arrondissement de Soc Son à Hanoï, encore très largement ruraux, ont été exclus de l'enquête, qui a donc porté sur 20 arrondissements à Hô Chi Minh-Ville et 11 arrondissements à Hanoï. Une liste de 21 255 îlots a été établie dans les arrondissements retenus à Hô Chi Minh-Ville et 7 717 îlots à Hanoï.



5. Rendre visite à la famille [en ville ou à la campagne]
6. Rendre visite aux amis
7. Aller au dispensaire/à l'hôpital (autre modalité: aller à la pharmacie/acheter des médicaments)
8. Distractions (modalités: bar, « boire un coup », « prendre le petit-déjeuner », promenade, flânerie, sorties avec amis, activités sportives, gymnastique, football, roller, tennis, échecs, activités sociales, maison de la culture, tourisme)
9. Divers (modalités: pagode, église, funérailles, réunion d'anciens combattants, réunion de quartier, « j'ai apporté de la nourriture à l'extérieur »).

Tableau 1 : Raisons de sortie du logement durant la journée précédant celle du passage de l'enquêteur selon le sexe et la ville (%)

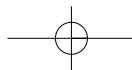
Raisons de sortie du logement	Ho Chi Minh-Ville			Hanoï			Hanoï		
	Données brutes			Données pondérées*					
	Ens.	M	F	Ens.	M	F	Ens.	M	F
0. N'ai pas quitté le logement	16,4	16,0	16,9	17,4	19,3	15,5	18,7	20,6	16,8
1. Travail	46,1	57,1	36,1	44,3	47,9	40,9	43,7	47,2	40,2
2. École/ formation	13,0	13,5	12,6	14,4	16,3	12,5	14,1	16,1	12,1
3. Amener les enfants à l'école	6,5	5,6	7,3	3,1	2,6	3,7	4,4	3,9	5,0
4. Courses	21,8	4,9	37,1	21,7	4,6	38,3	22,0	4,7	38,8
5. Rendre visite à la famille	3,5	3,7	3,3	4,2	4,2	4,2	4,4	4,2	4,6
6. Rendre visite aux amis	4,9	6,6	3,4	6,2	7,9	4,5	6,4	8,1	4,7
7. Aller au dispensaire/ hôpital	0,9	0,5	1,2	0,5	0,4	0,6	1,9	1,8	1,9
8. Distractions	5,1	6,3	4,0	5,2	6,9	3,5	6,5	8,2	4,8
9. Divers	0,8	1,1	0,5	0,5	0,6	0,5	1,9	2,0	1,7

12 009 personnes âgées de 13 ans ou plus; plusieurs réponses possibles

* Calendrier des interviews identique à celui de HCMV

Les constatations les plus intéressantes au sujet des raisons de sortie concernant :

- ☐ Le fait que le motif de sortie pour raison de travail touche tous les jours de la semaine, même les week-ends (plus à Hô Chi Minh-Ville qu'à Hanoï), montrant que l'activité économique ne connaît pas de répit.
- ☐ Les motifs différentiels de sortie selon le sexe : les sorties pour raison de travail sont plus fréquentes pour les hommes, alors que les femmes sont plus souvent astreintes aux



tâches traditionnelles (faire les courses, amener les enfants à l'école); par ailleurs, les hommes bénéficient sensiblement plus des activités ludiques (visite aux amis, distractions).

□ Certaines spécificités de chacune des deux villes: les femmes sont sensiblement plus intégrées au monde du travail à Hanoï qu'à Hô Chi Minh-Ville.

Les déplacements pour le travail, l'accompagnement des enfants à l'école et l'assistance à des cours supplémentaires

On s'interrogera sur les temps et les distances des parcours selon la zone d'habitation, les horaires des déplacements et le mode de transport utilisé.

Les distances et les temps de déplacement

Les temps de parcours moyens pour se rendre au travail sont de 20,3 mn à Hô Chi Minh-Ville contre 16,3 mn à Hanoï (tableau 2). Ces durées restent somme toute raisonnables si l'on tient compte de l'étendue de ces villes et des problèmes de circulation. Il est logique qu'elles s'accroissent avec la taille de la ville. Les distances, telles qu'évaluées par la population, évoluent dans le même sens.

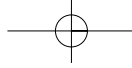
Tableau 2 : Distance moyenne la plus courte et temps moyen pour aller au travail selon la zone d'habitation et la ville

Zone d'habitation	Hô Chi Minh-Ville		Hanoï	
	Distance (km)	Temps (mn)	Distance (km)	Temps (%)
Arrondissements centraux	4,91	20,0	4,24	16,2
Arrondissements périphériques	5,10	20,3	5,08	19,1
Arrondissements ruraux	4,50	20,2	3,29	15,4
Ensemble	4,88	20,6	3,97	16,3

Il est intéressant de remarquer que les distances les plus grandes concernent les arrondissements périphériques, qui offrent encore peu d'emplois par rapport à l'augmentation de la population, qui est dès lors obligée de trouver du travail au centre ville ou d'y conserver l'emploi qu'elle occupait avant de migrer vers la périphérie. Les distances sont les plus courtes dans les arrondissements ruraux, encore peuplés en partie par des cultivateurs dont les champs sont localisés près de leur habitation.

Les temps moyens pour aller à l'école sont de 14,7 mn à Hô Chi Minh-Ville contre 15,2 mn à Hanoï. Ces temps sont logiquement plus courts que ceux mis pour aller au travail car la densité des écoles est plus élevée que celle des entreprises et des administrations. Le temps de trajet s'accroît régulièrement en allant du centre ville vers la périphérie du fait de la décroissance de la densité des infrastructures scolaires. Bien entendu, on pourrait faire cette analyse en fonction du cycle scolaire fréquenté.

Les distances apparaissent plus courtes pour se rendre à un cours supplémentaire. La logique veut que l'on choisisse un cours près de son domicile ou de son travail car on n'a ici ni

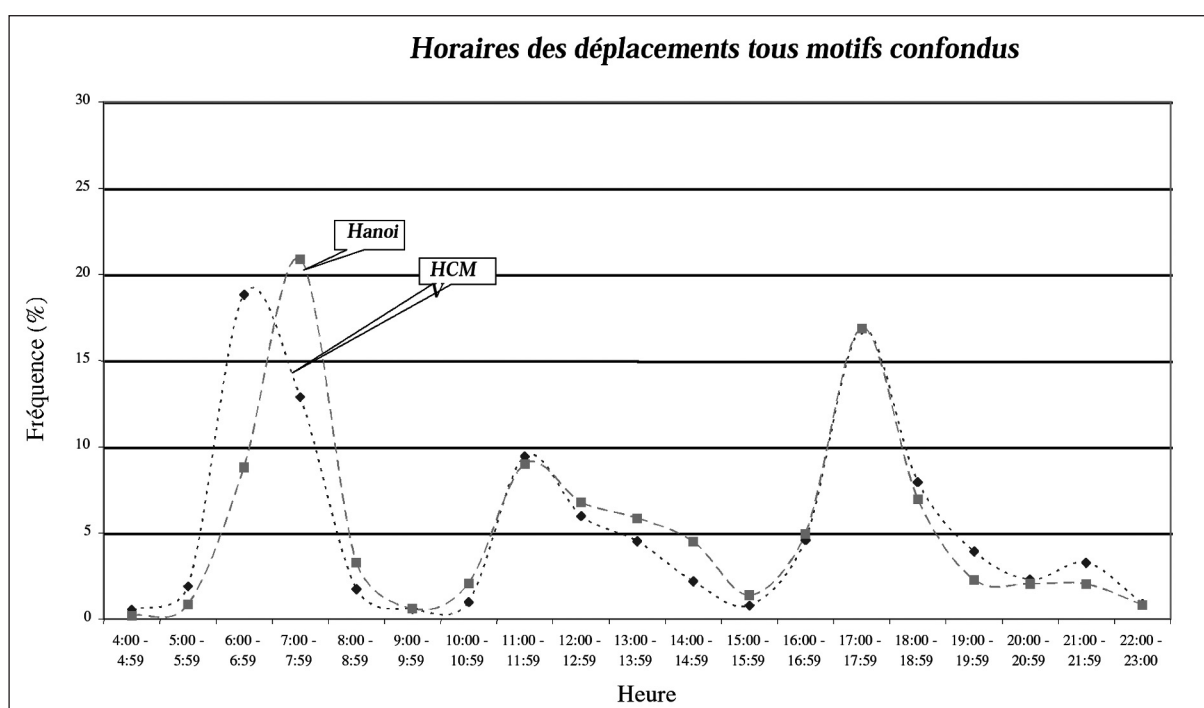


l'astreinte de se rendre à un lieu de travail dont on ne choisit pas souvent la localisation, ni l'obligation de respecter la carte scolaire. Il est intéressant de remarquer que ce type de cours est choisi plus souvent non loin du lieu de travail, dans les deux villes, de sorte qu'on peut s'y arrêter aisément après le travail en fin de journée. Les arrondissements périphériques sont pénalisés par l'offre plus faible dans ce domaine.

L'analyse montre également par ailleurs que les femmes travaillent généralement plus près de leur domicile que les hommes. En revanche, les différences selon le sexe concernant la distance pour se rendre à une formation (école ou cours supplémentaires) ne sont pas nettes.

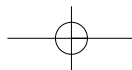
Les horaires des déplacements temporaires

Le graphique 1 regroupe les horaires concernant les trois types de déplacements analysés : pour aller au travail, à l'école et au cours supplémentaire. Il s'agit des déplacements pour se rendre à l'activité concernée comme pour en revenir.



Graphique 1 : Horaires des déplacements pour les motifs confondus de travail, d'école ou de cours selon la ville (%)

On obtient de la sorte une bonne image des heures de pointe susceptibles de voir apparaître des embouteillages de circulation. On observe logiquement trois pics de circulation : le matin, aux alentours de midi et en fin d'après-midi. L'expérience montre cependant que peu d'embouteillages se produisent à la mi-journée dans chacune des deux villes, montrant que bon nombre de personnes déjeunent près du lieu de travail ; cela conduit à prendre le seuil de 10 % de personnes en circulation parmi celles qui se déplacent dans la journée comme limite minimum pour le risque d'embouteillage. Dans ces conditions, on observe un risque d'embouteillage sérieux dans les plages horaires suivantes : 06:00-08:00 et 17:00-18:20 à Hô Chi Minh-Ville ; 06:45-08:15 et 17:00-18:20 également à Hanoi. Les déplacements commencent plus tôt à Hô Chi Minh-Ville et s'y achèvent plus tard ; on observe plus de



circulation durant l'après-midi à Hanoï. Le fait que le pic de circulation matinal soit plus précoce dans la métropole du sud pourrait être expliqué en grande partie par le fait que « l'horaire d'hiver », plus tardif, était en place à Hanoï au moment de l'enquête. En fin d'après-midi, le pic de circulation à partir de 17 heures, à la fin des horaires officiels de travail dans l'administration, est le même dans les deux villes.

Le mode de transport pour aller au travail

La motocyclette reste de loin le moyen de transport privilégié dans les grandes agglomérations vietnamiennes pour se rendre au travail. La part occupée par les motocyclettes pour aller au travail est nettement plus importante à Hô Chi Minh-Ville, où les revenus sont plus élevés (75,1 %), qu'à Hanoï (57,9 %). Dans cette dernière ville, marche à pieds et bicyclettes restent des moyens de déplacement courants et la distance à couvrir y est d'ailleurs plus faible.

Les hommes utilisent plus souvent la motocyclette que les femmes. Ces dernières sont nettement plus nombreuses à aller à bicyclette ou à pied et ont en moyenne moins de distance à parcourir.

Conclusions

La place impartie ici n'a permis de faire part que d'une petite partie des analyses réalisées. Néanmoins, plusieurs enseignements utiles à l'urbanisme dans les grandes agglomérations vietnamiennes peuvent être dégagés à partir de ces résultats :

- ❑ Les déplacements pour raison de travail se produisant tous les jours, tout système de transport public doit en tenir compte pour l'aménagement des fréquences ;
- ❑ Les horaires des déplacements relevés ici donnent une vue globale du phénomène en permettant de repérer facilement les plages horaires à risques d'embouteillage ; cette approche est complémentaire d'un comptage routier plus spécifique ;
- ❑ La zone périphérique des villes reste sous-équipée compte tenu de l'accroissement de sa population ;
- ❑ Les mesures en faveur du développement du transport collectif pour limiter les embouteillages et la pollution, en diminuant notamment les moyens de transport individuels, restent plus que jamais d'actualité.

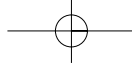
Références

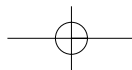
General Statistics Office Vietnam, 2001, *Completed census results of the Population and Housing Census 1^{er} avril 1999. Whole country*. Hanoï (1 CD-ROM) + user's guide 52 p.

Gubry Patrick, Lortic Bernard, Grenèche Gilles, Lê Van Thanh, Lê Thi Huong, Trần Thị Thanh Thuy, Nguyễn Thị Thiêng, Phạm Thuy Huong, Vu Hoang Ngân, Nguyễn Thê Chinh, 2002, *Hô Chi Minh-Ville et Hanoï : Population et migrations intra-urbaines*. Séminaire « Regards croisés sur Hanoï : Transition, spécificité urbaine et choix de développement », Hanoï (12-14 novembre 2002), 42 p.

Institut de recherche pour le développement, Institut de recherche économique, Centre de population, 2004, *Les mobilités intra-urbaines à Hô Chi Minh-Ville et Hanoï (Viêt-nam)*. Rapport au PRUD. Paris, Hô Chi Minh-Ville, Hanoï, 280 p. + annexes 39 p.

Lê Thi Huong, 2000, *La population de Hô Chi Minh-Ville*. In Gubry Patrick (Dir.), *Population et développement au Viêt-nam*. Paris : Karthala, CEPED, 614 p., p. 263-284. (Économie et développement).





ÉTAT, GOUVERNEMENT LOCAL ET ACTEURS PRIVÉS : LA GESTION DES ESPACES PUBLICS À LAGOS ET À IBADAN, 1952-2004³¹

Responsable scientifique : Alain Dubresson, Université Paris X Nanterre

Contact : alain.dubresson@u-paris10.fr

Équipe de recherche : Sylvie Jaglin, Claire Bénit, Peter Wilkinson, Solène de Poix, Valérie Messer, Alphonse, Kyessi, Laurent Fourchard, Ayodeji Okuloju, Isaac Olawale, Léa Kalaora, Mailys Capet, Stéphanie Bellis, Marie Plancq, Anne Bousquet

Auteur de la communication : Laurent Fourchard, Fondation Nationale des Sciences Politiques. Centre d'étude d'Afrique noire, Bordeaux.

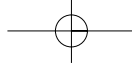
Cette recherche s'est centrée sur l'étude des relations existantes entre les autorités nigérianes (gouvernements locaux et États fédérés) et un ensemble d'acteurs privés (associations, syndicats, ONG) dans la gestion des espaces publics des deux plus grandes villes du Nigeria : Lagos et Ibadan³². À partir d'une étude empirique conduite sur dix marchés et vingt gares routières, cette recherche s'interroge, dans une perspective historique, sur la gouvernance et la gestion urbaine, la décentralisation, la régulation, concepts de référence du projet coordonné par Alain Dubresson sur Gouvernance et décentralisation en Afrique subsaharienne. La borne chronologique de 1952 correspond à la mise en place des conseils de gouvernements locaux dans les villes d'Ibadan et de Lagos, institutions démocratiquement élues qui remplacèrent les autorités dites traditionnelles (Natives Authorities) sur lesquelles s'étaient appuyées les administrations coloniales pour diriger le pays.

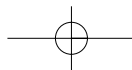
Gouvernance, décentralisation et régulation au Nigeria : concepts et réalités historiques

À priori, les mots clés des institutions internationales – gouvernance, décentralisation et régulation – ne recouvrent guère de réalité historique au Nigeria. Appliquée à la ville, la gouvernance est devenue dans les années 1990 un mot valise des institutions internationales, notamment de la Banque mondiale. Sans revenir sur les variations sémantiques du mot depuis quinze ans, retenons que « la notion de gouvernance développée à la fin des années 1980 peut se comprendre comme un ensemble d'actions coordonnées des bailleurs

31. Cette introduction reprend les principales conclusions des projets des trois chercheurs suivants : Isaac O. Albert, *NURTW and the Politics of Managing Public Motor Parks in Ibadan and Lagos*, Ayodeji Olukoju, *The management of markets and street trading in Lagos*. Laurent Fourchard, *La gestion des rues et des marchés à Ibadan, 1950-2000*. Ces recherches ont été menées dans le cadre du projet coordonné par Alain Dubresson sur décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Afrique du Sud (Le Cap), Éthiopie (Addis Abeba), Nigeria (Lagos, Ibadan), Tanzanie (Dar es Salaam)

32. Lagos, capitale fédérale du Nigeria (1959 à 1991) et de l'État de Lagos (1967 à nos jours) a vu sa population passer de 230 000 habitants en 1950 à environ 12 millions en 2000 alors qu'Ibadan, capitale de la région Ouest (1952 à 1976) puis de l'État d'Oyo passait de 400 000 habitants en 1950 à environ trois millions d'habitants aujourd'hui.



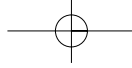


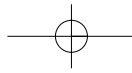
de fonds, des groupes sociaux et des institutions dans le but de mettre en œuvre des projets urbains collectifs et négociés » (Dubresson et Jaglin, 2002). Cette notion ne s'est diffusée que très récemment au Nigeria, notamment en raison de la mise au ban du pays pendant les années de la dictature Abacha (1993-1998) et de la suppression temporaire des aides de la Banque mondiale (Sklar, 2001). La principale bibliographie sur la recherche urbaine au Nigeria publiée en 1995 n'inclut de fait aucun ouvrage sur la gouvernance et renvoie davantage à la gestion et à l'administration urbaine (Onibokun and Faniran, 1995). Le retour du Nigeria à un régime civil avec l'élection du général Olusegun Obasanjo en 1999 s'est en revanche accompagné d'une campagne de gouvernance urbaine (UNCHS, 2001). Celle-ci apparaît donc dans ce pays comme un mot d'importation récente.

Les pratiques de décentralisation apparaissent également sans profondeur historique. Pourtant, dès 1947, le Colonial Office préconisait l'élection de conseils municipaux dans toute l'Afrique britannique. Les régions Ouest et Est adoptèrent cette proposition en 1951-1952 mais très rapidement, les États, alors appelés régions, remplacèrent les gouvernements élus par des comités de gestion nommés (Egonmwan and Ibodje, 1998 : 29). Dans les années 1960 et 1970, les gouvernements locaux étaient considérés au mieux comme une extension des prérogatives des États (Aliyu and Khoen, 1982 : 2). Simultanément, ceux-ci réduisaient leur nombre pour les restructurer en de plus vastes unités administratives jugées plus viables économiquement (Egunjobi, 1980 : 4). En 1976, le Nigeria ne comptait plus que 190 collectivités locales.

Une tendance inverse s'amorce cette année-là. Dans le cadre de la transition démocratique que le général Obasanjo promet au pays, une réforme vise à accorder davantage d'autonomie locale. Le gouvernement promeut 301 collectivités officiellement reconnues comme le troisième échelon de pouvoir après l'État fédéral et les États (Egonmwan et Ibodje, 1998 : 11). Dans les faits cette réforme n'empêche pas le maintien d'un fort contrôle des États et ce n'est que depuis le retour d'un régime civil, en 1999, que les gouvernements locaux sont de nouveau élus. On peut donc conclure que la décentralisation – comprise comme un transfert de responsabilités, de ressources humaines et financières des États à des gouvernements locaux démocratiquement élus – n'a donc été amorcée réellement au Nigeria que durant deux courtes périodes : au milieu des années 1950 et depuis 1999. Cette chronologie est globalement congruente avec les quatre périodes identifiées par Olowu et Wunsch pour l'ensemble de l'Afrique (2004 : 29-46). 1) Dans les années 1950, un court âge d'or des gouvernements locaux dans les domaines britanniques et français. 2) Dans les années 1960 et 1970, le parti unique transforme les gouvernements locaux en annexes de l'État central. 3) Dans les années 1970 et 1980, une période de décentralisation formelle qui intègre des mesures de déconcentration adoptées sous la pression des politiques d'ajustements structurels. 4) Depuis les années 1990, une période de décentralisation, plus ou moins marquée selon les pays et liée au processus de démocratisation. Certains États adoptent une rhétorique du « gouvernement local démocratique » qui vise essentiellement à les dédouaner de leur autoritarisme (Nigeria de Babangida, Ghana de Rawlings, Kenya de Arap Moi). Le Nigeria paraît donc singulièrement en retard dans les réformes de décentralisation (Olowu et Wunsch, 2004 : 237-245) même si les dites réformes demeurent inachevées dans la plupart des pays d'Afrique (Dubresson et Jaglin, 1993 : 8-9).

Quant à la régulation, elle prend au Nigeria des formes bien particulières. « La régulation désigne les mécanismes légaux, économiques et politiques utilisés par les gouvernements locaux pour superviser les actions entreprises par les acteurs publics et privés et pour tenter



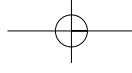


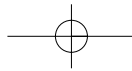
d'en réduire les antagonismes » (Dubresson et Jaglin, 2002). Celle-ci fait face à trois difficultés principales dans ce pays : 1) la multiplication des acteurs publics et privés depuis les années 1970 ; 2) la fluidité des limites entre les domaines de compétences de l'État fédéral, des États et des gouvernements locaux ; 3) l'absence de cadre légal ou normatif pour le transfert de pouvoir des gouvernements locaux aux organismes privés.

La multiplication des acteurs institutionnels publics est essentiellement liée au processus de fédéralisme scissipare (Bach, 1991 : 122) que connaît le Nigeria depuis les indépendances (trois grandes régions dans les années 1950, 36 États en 2004 ; 190 gouvernements locaux en 1976, 774 aujourd'hui). La création d'États et de collectivités locales répond à un processus de redistribution des rentes fédérales ; elle permet de s'assurer du soutien des élites locales et de donner une vague caution démocratique à des régimes militaires personnels. Les périodes de régimes civils ne sont pas en reste. Pendant la Seconde République (1979-1983), les États ont créé près de 700 collectivités locales supplémentaires en procédant à des redécoupages électoraux qui leur étaient favorables (Bach, 1991 : 127). Enfin depuis novembre 2003, cinq États aux mains des partis politiques d'opposition ont créé de nouveaux gouvernements locaux dont la légalité est contestée par le pouvoir fédéral.

Cette fragmentation territoriale s'est répercutée à l'échelle des villes. En 1991, Ibadan fut divisé en cinq gouvernements locaux qui sont désormais des aires de compétence concurrentes (Fourchard, 2003). Lagos qui avait quatre gouvernements en 1975, seize en 1991 en compte officiellement aujourd'hui 53 dont la moitié créée par le gouverneur de l'État de Lagos en 2004. Alors que de nombreuses municipalités en Afrique s'orientent vers un processus de municipalisation, les villes nigérianes observent une tendance à la fragmentation institutionnelle qui accentue les difficultés de coordination à l'échelle métropolitaine.

On peut par ailleurs considérer que les acteurs privés interviennent davantage aujourd'hui dans la gestion de la ville. Les difficultés financières du pays liées à la baisse du cours du pétrole en 1983 se sont répercutées à l'échelle des États et des municipalités. Si à partir des années 1980, les gouvernements locaux reçoivent 10 % du budget fédéral (20 % à partir de 1992), il faut noter que leurs recettes internes se sont simultanément effondrées, (Bello-Imam, 1990 : 272-4). Dans les années 1990, il est par ailleurs fréquent que le gouvernement fédéral ne puisse honorer ses engagements et que les gouvernements locaux ne bénéficient d'aucune subvention (Fourchard, 2003). C'est dans ce contexte que d'autres acteurs privés (Banque mondiale, ONG, associations, syndicats) ont joué un rôle croissant dans la prise en charge de la gestion urbaine. Dès le début des années 1990, de nombreux services publics (centres de soin, écoles primaires, distribution de l'eau, entretien des routes) ainsi que la gestion des lieux publics (marchés, gares, jardins, parkings, cimetières...) étaient passés aux mains du secteur privé (Agbola, 1994 : 135-149). L'étude empirique menée sur les marchés et les gares routières d'Ibadan et de Lagos montre que ce transfert a pu se faire bien plus tôt. Par ailleurs, les formes de régulation public/privé ne correspondent guère à la définition proposée ci-dessus. Les mécanismes de transfert au privé ne sont pas légaux, les gouvernements locaux ne supervisent aucune action et les antagonismes entre acteurs publics et privés et entre acteurs privés ont plutôt eu tendance à s'exacerber aussi bien dans le cas des gares routières que dans le cas des marchés.





La patrimonialisation et la politisation de la régulation : le cas des gares routières

La gestion des gares routières à Ibadan et à Lagos témoigne à cet égard d'une régulation informelle puisqu'aucune loi ni aucun décret ne sont venus réglementer le transfert d'autorité au syndicat des transporteurs. De fait, le droit d'établir et de gérer les gares routières et les marchés revient officiellement aux gouvernements locaux depuis plus d'un demi-siècle. Dès les années 1950, ceux-ci étaient réticents à équiper les gares et rencontraient déjà des difficultés à percevoir des taxes considérées comme injustes (Orewa, 1963 : 67-71). Au début des années 1980, la gestion de ces gares est passée aux mains du Syndicat National des Travailleurs du Transport Routier (NURTW). Ce transfert n'obéit aucunement à une logique de décentralisation mais renvoie, d'une part, à une lutte pour le contrôle du monde des transporteurs entre les principaux partis politiques nigériens et, d'autre part, au partage entre leaders syndicaux et conseillers des gouvernements locaux des revenus des gares routières. La difficulté de prélever les taxes aurait incité les percepteurs municipaux à remettre aux agents du NURTW le soin de collecter les taxes au nom du gouvernement local qui reçoit alors un montant fixé par avance. Une somme est également versée mensuellement à la police pour laisser le syndicat opérer à sa guise. Le responsable syndical de la gare routière fixe ainsi librement le montant des sommes à régler pour les usagers et les transporteurs.

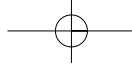
Les conséquences d'une telle dévolution de pouvoir ont provoqué une politisation et criminalisation de ces lieux.

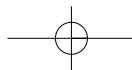
1. Le contrôle des gares routières représente une manne financière et un enjeu politique. Il relève essentiellement de l'affrontement entre forces politiques et syndicales dont les pouvoirs respectifs dépassent celui des gouvernements locaux. Ceux-ci ne jouent qu'un rôle marginal en se contentant de récupérer la somme que le syndicat veut bien lui concéder mensuellement. Si toute régulation n'est pas absente dans ce processus de privatisation, celle-ci dépend essentiellement de rapports de force conjoncturels qui s'établissent entre gouverneurs et syndicats d'après un agenda politique national et local (alliance à Ibadan de 1999 à 2003 ; affrontement à Lagos depuis 1999).

2. La privatisation des gares routières a provoqué la création de nombreuses gares illégales (plusieurs milliers d'entre elles à Ibadan, et à Lagos) aux ronds-points, le long des autoroutes et aux abords des marchés aggravant considérablement les problèmes de circulation. Le seul agent de la loi dans ces gares est le président local du NURTW. Les gares sont devenues des zones de non droit, des pôles d'organisations criminelles et de recrutement de voyous politiques (political thugs). Les patrons de gares disposent de larges clientèles de dépendants (conducteurs, receveurs, collecteurs de taxe, garage boys...) rapidement mobilisables et prêts à défendre les intérêts de leur patron, y compris par la violence. Cette patrimonialisation des gares routières participe du processus de criminalisation de l'État notamment en raison de la collusion objective entre syndicat, État, gouvernements locaux et police (Bayart, Hibou et Elis, 1997).

Régulation clientéliste et dérégulation publique : le cas des marchés

La prise en charge gestionnaire des marchés se fait depuis plus longtemps encore par une multitude d'acteurs privés en raison d'une pénurie chronique d'interventions publiques. Une chronologie qui verrait le transfert de cette gestion aux associations de marché est cependant peu opératoire. Plutôt qu'un programme délibéré de privatisation, il s'est produit un





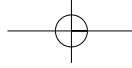
effondrement en chaîne des services publics municipaux, étatiques et fédéraux : police, entretien et assainissement, approvisionnement en eau et en électricité, gestion des ordures, gestion des parkings et des latrines publiques, gestion des gares routières attenantes aux marchés.

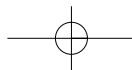
La gestion de ces marchés dépend de leur propriétaire. Deux types de propriétaires co-existent dans les villes du sud-ouest nigérian. Les autorités « coutumières » et les propriétaires privés qui jouent un rôle central dans la gestion des marchés des quartiers historiques de Lagos et Ibadan d'une part et les gouvernements locaux qui perçoivent des loyers sur les boutiques et les étals et qui sont censés assurer l'entretien et l'aménagement des marchés d'autre part. Dans les faits, les gouvernements locaux ont abdiqué leur responsabilité d'aménageur et de gestionnaire et ne conservent qu'une fonction de percepteur. Il n'y a donc pas de régulation des marchés au Nigeria au sens défini ci-dessus : il existe une multitude d'acteurs publics et privés qui interviennent pour une multitude d'opérations segmentées. La seule régulation d'ensemble existante se fait sur la base d'une entente de type clientéliste entre les fonctionnaires du gouvernement local et une poignée d'acteurs économiques influents aux dépens des commerçants les plus vulnérables et des clients du marché. Les marchés sont davantage des enclaves territoriales gérées par une multitude d'acteurs et d'organisations privées qui, bien évidemment, ne sont pas en mesure de régler des questions qui dépassent une approche micro locale (gestion de la circulation et des gares routières de proximité, déchargement des marchandises, évacuation des déchets, organisation de la police...). La désorganisation d'ensemble des lieux publics des métropoles nigérianes apparaît moins comme une absence de l'État, qui, dans certains domaines, demeure omnipotent, que comme une absence de régulation entre une multitude d'acteurs publics et privés.

Ce constat empirique est important. Il montre que la réforme de la décentralisation et a fortiori les pratiques de bonne gouvernance – n'ont guère affecté le fonctionnement des espaces publics dans les grandes villes du Sud. Le gouvernement local est une institution sans moyens, qui ne correspond à aucune unité géographique ou sociale, qui a abdiqué l'essentiel de ses fonctions mais qui a intégré les pratiques existantes de la corruption aux échelles supérieures du pouvoir (États et État fédéral). Pour toutes ces raisons, le gouvernement local au Nigeria est probablement l'échelle d'intervention la moins opérationnelle pour faire entrer dans la pratique une régulation raisonnée, les principes de gouvernance urbaine ou de municipalisation défendus par les institutions internationales.

Références

- Agbola T., « Private sector Involvement in Nigerian Urban Management », *Review of Urban and Regional Development studies*, Tokyo, 1994, 6, p. 135-149.
- Aliyu A.Y., and Koehn P.H., *Local Autonomy and intergovernmental relations in Nigeria*, Local Government Research, University of Zaria, 1982.
- Bach D. « Fédéralisme et mécanismes consociatifs au Nigeria » In : Jean François Médard, (dir.), *Les États d'Afrique ; formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, p. 117-148.
- Bayart, J.-F., Ellis S. et Hïbou B., *La criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Ed. Complexe, 1997.
- Bello-Imam I.B., *Local Government Finance in Nigeria*, NISER, Ibadan, 1990.
- Dubresson A. et Jaglin S., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Karthala, 1993.





Dubresson A. et Jaglin S. *Urban Governance in Sub-Saharan Africa. For a Geography of Regulation*, communication non publiée, 2002.

Egunjobi L. « Issues and Reflections on the Nigerian Local Government System » communication présentée à *Conference of Local Government Service Commission of Oyo, Ogun, Ondo, Bendel and Lagos States*, 6th – 8th October 1980.

Fourchard L. « Slums and Poverty in Ibadan », *Global Report on Human Settlements: Slums in Selected Cities*, Habitat, United Nations, 2003.

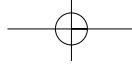
Olowu D. and Wunsch J.S., *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*, Lynne Rienner, London, 2004.

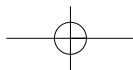
Onibokun A. and Faniran A., *Urban Research in Nigeria*, IFRA and CASSAD, Ibadan, 1995.

Orewa G.O., *Report on the problems of local government finance in Western Nigeria*, May 1963, Administrative research government. Unpublished report.

UNCHS, *Towards Effective Urban Governance in Nigeria*, inedited report, UN, Nairobi, 2001.

Sklar R. « An elusive target: Nigeria fends off sanctions » in Amuwo K. Bach D. and Lebeau Y. (eds.) *Nigeria During the Abacha Years (1993-1998)*, IFRA Ibadan, 2001, pp. 259-287.





PROJETS DE VOIRIE ET RECOMPOSITIONS URBAINES À VIENTIANE ET HANOÏ

Responsables scientifiques : Karine Peyronnie, IRD et Nathalie Lancret, CNRS

Contact : *karine.peyronnie@bondy.ird.fr*

Équipe de recherche : Olivier Boucheron, Emmanuel Cerise, Wijane Noree, René de Maximy, Bounleuam Sisoulath et Vo Vietson

Auteurs de la communication : Emmanuel Cerise, doctorant IPRAUS et Bounleuam Sisoulath, directeur de l'Urbanisme de la RDP du Laos

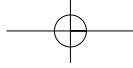
Contexte, objectifs et méthodologie

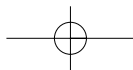
Avec les réformes économiques de la fin des années 1980, Vientiane et Hanoï sont sorties de leur isolement pour entrer dans un cycle de transformations profondes dont témoignent les nombreux chantiers, tant au centre qu'en périphérie, qui répondent à l'intention politique clairement affichée de renforcer leur fonction métropolitaine. Les grands projets de voirie (percées et/ou aménagements), porteurs puissants d'une image de la modernité en Asie du Sud-Est, jouent un rôle essentiel dans l'affirmation d'un statut de métropole régionale et internationale. Sans compter qu'ils doivent répondre, souvent dans l'urgence, aux difficultés sans cesse accrues dues à l'expansion des déplacements et à l'augmentation des taux d'équipement en véhicules à moteur (deux roues et automobiles).

Menée dans une démarche pluridisciplinaire (architecture, urbanisme, géographie), la recherche vise à comprendre les logiques, les dynamiques ainsi que les formes spatiales et sociales du déploiement urbain articulées sur le réseau de voirie : voies nouvellement percées et/ou aménagées et autres rues déjà existantes. Ainsi, l'objet principal de l'étude porte sur le renouvellement des structures spatiales à l'articulation entre la rue et le bâti, la planification et les usages, dans la confrontation d'expressions spatiales et sociales anciennes et de la croissance accélérée du développement. Sont également examinés les liens et les corrélations entre les projets de voirie, les dynamiques foncières et les recompositions architecturales, urbaines et socio-économiques (mobilités des populations et des activités).

Les principaux points d'ancrage communs de la démarche de recherche collective sont les suivants :

- ❑ Analyse de quelques voies nouvellement percées ou aménagées qui ne reposent pas exclusivement sur les seuls critères fonctionnels du réseau, mais sur le type d'urbanisation qu'elles supportent ;
- ❑ Identification des relations entre les formes du développement urbain, les composantes architecturales et urbaines, les caractéristiques des populations en présence (actifs et résidents) et des activités en développement ;
- ❑ Analyse critique des enjeux, des contraintes et des limites des grands projets.





La question des projets de voirie se charge de significations particulières à Vientiane comme à Hanoï où, au cours des dernières années, la mise en place et la consolidation de réseaux de VRD ont été un des premiers domaines d'intervention publique et une des actions principales, « le fer de lance » des politiques d'aide au développement, celles-ci étant marquées par le quasi-monopole du Japon. Ces acteurs ne sont pas sans savoir les effets commerciaux de ces aménagements à court, moyen et long termes : extensions formidables de l'aire à urbaniser et potentiel conséquent de projets et investissements, modifications des façons de se déplacer en ville. Or ce réseau structure la ville sur la longue durée. Les aménagements et les créations de voies font traces, s'impriment sur le territoire urbain pour en constituer une trame élémentaire dont les transformations suscitent et confortent certaines modifications structurelles des configurations spatiales urbaines : modifications des logiques, du sens et des formes du développement urbain qui s'accrochent à ces voies ; plus-value foncière, modification des jeux et des enjeux du marché immobilier qui en sont la conséquence, dans un contexte d'émergence ; bouleversements culturels et sociaux associés à de nouvelles façons de vivre en ville, de construire et d'habiter.

Les recompositions urbaines sont marquées par la coexistence de projets à différentes échelles et par des phénomènes d'interactions entre ces projets, nécessitant des interprétations complexes. Il convient donc de comprendre comment les opérations prennent sens à différentes échelles et se coproduisent. La différence d'échelle des projets (en termes d'investissements, d'acteurs, de réalisations, etc.) n'est pas une donnée nouvelle dans les modes de fabrication urbaine ; ce qui semble nouveau, c'est le grand écart qui existe désormais entre les échelles des opérations (travaux autofinancés) et les grands projets d'investisseurs privés, tel Ciputra à Hanoï. Ce sont les raisons pour lesquelles nous avons analysé les logiques et les dynamiques à l'œuvre (jeux d'acteurs, organisation commerciale, etc.) à l'intérieur même de chaque ville aux différentes échelles d'analyse (échelle urbaine, échelle du quartier et de l'architecture) et réalisé des planches graphiques commentées qui traversent l'ensemble du rapport pour rendre compte des analyses spatiales.

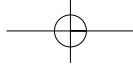
Vientiane

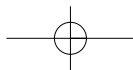
Vientiane comptait 230 000 habitants en 1995. C'est une ville très étalée dont les maisons sont de faible hauteur. Bien que son premier objectif déclaré ait été de « construire une ville resserrée », le nouveau plan d'occupation du sol s'applique depuis 2001 à un périmètre de 20 950 hectares et englobe 189 villages comprenant de futures « villes » périphériques, un système de voirie et un assainissement en conséquence, dont des bassins et des réservoirs de rétention³³. Ce renforcement des infrastructures est considérable, il confirme le réseau de voirie annoncé, dont l'achèvement de la voie transversale dite « T2 », programmée comme « ceinture périphérique intérieure ».

L'investissement global en termes de grands projets publics et privés au sein du périmètre urbain a représenté près de 600 millions US\$ pendant les deux dernières décennies sans compter les constructions individuelles, alors que le PIB annuel n'est que de 1,72 milliard de dollars en 2002³⁴.

33. Sisoulath Bounleuam, *Processus et acteurs de l'urbanisation dans la capitale de la RDP Lao*, thèse de l'université Paris X-Nanterre (sous la direction de Charles Goldblum et Christian Taillard), 28 avril 2003, 429 p. et un CD-rom de cartes et illustrations.

34. Selon les chiffres fournis par la Mission économique de Vientiane.





Vientiane est une ville qui se cherche. Les premiers chantiers s'ouvrirent à la fin du siècle achevé et se poursuivent à un rythme particulièrement soutenu. L'espace urbanisable s'en trouve quadruplé. Le schéma de voirie : anciens axes structurants reconstruits, routes secondaires ouvertes ou re-calibrées, routes en projet, présentent une ville en devenir qui, sur les plans³⁵, s'ouvre comme un papillon aux ailes déployées. Les urbanistes qui en assurent la gestion administrative parlent en langage technocratique de pénétrantes « P » numérotées 1, 2, 3..., rayonnant sur une dizaine de kilomètres en direction du centre, et de transversales « T » identiquement numérotées, liant d'une trame assez lâche le faisceau des pénétrantes. Cette toile nouvelle enserre de ses mailles des espaces ouverts aux investisseurs et en attente d'activités artisanales, industrielles ou marchandes, et de citoyens.

De cette voirie, seuls les segments les plus proches du centre sont déjà très intégrés à la ville ; ils témoignent des particularités du devenir citoyen de la ville en expansion. C'est pourquoi nous avons choisi de considérer l'urbanisation de Vientiane à travers l'exemple de la création et du développement de la rue Dongpalane, troisième rue marchande de Vientiane (après la Samsenthai et la Setthathirath), et son quartier, en parallèle avec une observation critique de la construction de la transversale numéro 2 et de ses effets sur d'autres quartiers établis. Cette étude successive et minutieuse de Dongpalane et de la T2 nous a permis d'analyser les processus de développement de ces quartiers, leurs fonctions et leurs limites.

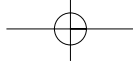
Hanoï

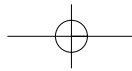
En 1999, Hanoï comptait 2 675 166 habitants répartis sur un territoire de 927,4 km². Ce territoire administratif est composé de 12 districts urbains (*quân*) et de 8 districts suburbains (*huyên*). Les données chiffrées du dernier recensement distinguent les composantes urbaines et suburbaines d'Hanoï, en séparant les 102 villages urbains, appelés *phuong*, des 118 communes suburbaines, nommées *xa*. Ainsi la population urbaine est estimée à 1 403 426 personnes réparties sur 82,8 km², alors que la population suburbaine compte 1 271 740 habitants sur 844,6 km². Ces statistiques sur la population mettent en évidence la forte densité des *quân* par rapport aux *huyên*.

Hanoï est une ville dont les paysages disent l'histoire. Les responsables de sa gestion révisent constamment leur analyse, mais s'en tiennent globalement à la réalisation du schéma d'aménagement dont ils se sont dotés. Ils ouvrent à l'urbanisation de nouveaux districts ruraux du grand Hanoï, en accommodant leur statut. Une politique d'assainissement de son site par comblement des lacs et aménagement en parcs de certains, de réfection des équipements de base et de construction de voies urbaines hiérarchisées accompagnées de réseaux d'infrastructures primaires, une politique tout aussi présente de programmes d'habitat accessible au plus grand nombre et d'encouragement à l'initiative de chacun, constituent les atouts de l'édification de la ville moderne, dont la capitale du Viêt-nam a besoin.

En cette occurrence, la population d'Hanoï fait montre d'un étonnant dynamisme dont la mise en œuvre n'empêche pas le maintien d'un genre de vie qui semble indissociable de

35. Cf. carte h.t. n° 27 de Peyronnie Karine, Taillard Christian : « Vientiane : une faible différenciation de l'espace urbanisé due à une répartition des activités selon les opportunités foncières » in *Asies nouvelles*, Belin, 2002, p. 228.





l'exercice de ses activités quotidiennes. Le grand Hanoï se construit, et comme à Vientiane son espace urbanisable a plus que triplé en quelques années, mais son schéma de croissance est très différent: la voirie en est un élément, la politique annoncée d'implantation de lotissements équipés en infrastructures systématiquement mises en place en même temps que toute construction de logements, et créateurs de pôles d'urbanisation en est un autre, probablement plus efficient.

L'étude approfondie de la voie De La Thanh devait nous permettre d'imaginer les conséquences des projets de voirie dans les années à venir. En effet, celle-ci s'est progressivement créée et transformée sur une très longue durée, d'abord au contact de la ville et des villages périphériques, puis sur le front d'une urbanisation récente, pour passer du rôle de limite urbaine à celui de voie de liaison Est-Ouest et apparaître comme un lieu où l'on observe l'impact intime et socialement crucial de la ville en construction sur la ville installée dans sa précarité. La compréhension de ce devenir et l'élaboration de quelques hypothèses raisonnables, même si la suite les contredit, sont indispensables à la construction d'un développement urbain maîtrisé.

Résumé des résultats

La politique de drainage du site et la conquête de l'espace à urbaniser

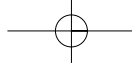
À Vientiane les « mares » sont progressivement remblayées, sans politique affirmée de leur intégration partielle à l'aménagement de la ville. Nous pouvons déjà énoncer que les interventions ne se fondent que très accessoirement sur des pressions démographiques. Les espaces disponibles demeurent accessibles mais la dimension spéculative est très présente.

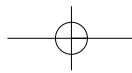
À Hanoï la dimension lacustre est plus qu'à Vientiane omniprésente. La politique de remblaiement y est très active. Cela procède d'autres causes: forte pression démographique, espaces urbanisables administrativement très réglementés, politique sociale marquée, prise de conscience du patrimoine naturel et construit. Ceci se traduit par la disparition de 80 % des lacs mais des deux tiers seulement des surfaces lacustres, grâce à la conservation des lacs conséquents. En même temps, dispersés dans l'espace urbain, de nombreux lacs sont remodelés et intégrés aux projets d'urbanisation. Le lac Hoan Kiem est d'ailleurs le plus fort symbole de la ville.

Mais à Vientiane comme à Hanoï les problèmes de drainage et d'assainissement demeurent extrêmement présents. Bordées par un grand fleuve, l'une et l'autre ville ont érigé des complexes de digues qui compartimentent plus ou moins efficacement leur site; les mares, lacs, étangs y ont toujours eu un rôle de retenue, leur remblaiement ne peut que perturber leur compétence d'absorption des crues. Or les pouvoirs publics ne mènent, à ce jour, qu'une politique notoirement insuffisante d'entretien de canaux, de curage des petites rivières, drains naturels souvent canalisés qui parcourent le site de chacune des deux villes.

Les éléments de la croissance urbaine : habitat et infrastructures de voirie et réseaux divers (VRD)

À Vientiane une action de très grande envergure a été entreprise depuis 2002. Un système de voies primaires accompagnées des autres réseaux usuels de base fondant le grand Vientiane par l'implantation de grandes voies radiales se croisant avec de grandes transversales, a été mis en chantier. La composition globale relative à l'organisation du





nouvel espace urbanisable de Vientiane fait l'objet d'une prise en main de grande envergure. L'espace et le temps ont pris de ce fait une autre signification où le lointain devient un lointain proche. Mais cette politique de réseaux très volontaire ne s'accompagne pas d'un même volontarisme dans la rénovation, la création, la restructuration de l'habitat, encore moins de sa dimension sociale.

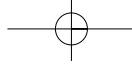
La situation est différente à Hanoï. Le moteur initial de sa croissance spatiale fut et demeure la production de logements, la voirie n'apparaît en elle-même comme un moteur que depuis peu ; comme à Vientiane le rôle de l'introduction sur le marché des motocyclettes chinoises y est évident. Ainsi une aire urbanisable considérable s'est ouverte et les espaces disponibles entre les quartiers anciens et les nouveaux points d'ancrage combinant de fait KTT et villages ont été rapidement occupés par la population n'ayant pas accès aux logements sociaux proposés en priorité aux fonctionnaires. Cependant, depuis les cinq dernières années la voirie est apparue comme porteuse des modifications spectaculaires de la proche périphérie et de son intégration dans la vie urbaine.

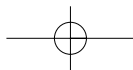
Pour le moment, les Vietnamiens ont su se garder très fermement de recourir à des capitaux extérieurs, à la gestion très peu contrôlable. Aussi la politique des Khu Do Thi, forme améliorée et libéralisée des anciens KTT qui sont de leur côté rénovés, propose la poursuite du même processus d'implantation avec un savoir-faire de plus en plus efficace. Le long apprentissage de gestion de l'habitat économique pour le plus grand nombre a permis que se fasse à Hanoï, sans trop de heurts et avec un certain contrôle, le passage d'une politique sociale du logement à l'économie de marché. La construction présente du grand Hanoï se prolonge dans de très grandes opérations d'urbanisme qui créent une ceinture de noyaux urbains très périphériques qui ne pourront, à terme, que créer une banlieue dont on peut craindre qu'elle ne produise, malgré les grandes voies de circulation qui les accompagnent, des effets de dysfonctionnement dus à un remplissage des interstices entre la ville dense actuelle et ces lointains sous-centres en devenir. L'analyse de l'évolution actuelle et programmée de la voie Dê La Thanh a permis de constater que le dynamisme de la population est capable d'imposer ses habitudes de vie et les quartiers qui en résultent, en occupant progressivement tous les espaces non aménagés, mais accessibles et disponibles.

Sur ce point la population de Hanoï est beaucoup plus réactive que celle de Vientiane, où certes des particuliers devenus petits promoteurs construisent les quartiers autour des lieux commerçants de la ville, marchés dynamisés par les nouvelles voies et rues marchandes, comme celle de Dongpalane dont nous avons vu à l'œuvre la force urbanisante ; mais où, aussi, les promoteurs d'une autre capacité d'action imposent leur puissance opératoire. À Hanoï, nous avons observé des chevauchements de populations aux genres de vie très différents, ce qui n'apparaît pas vraiment à Vientiane.

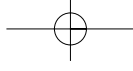
En vue d'accueillir différentes réunions de l'Asean en 2004³⁶, la capitale de la RDP Lao s'emploie désormais, après la réfection de son réseau de voirie et surtout depuis le second semestre 2003, à transformer son image. De même Hanoï a accueilli en fin 2003 les SEA-games, les jeux du Sud-Est asiatique, ce qui a nécessité un effort sans précédent de mise en place d'infrastructures. Or, si les petits investisseurs sont moins repérables que les promoteurs du gigantesque ou seulement du conséquent, c'est tout de même sur eux qu'a

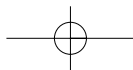
36. Association of South-East Asian Nations.





reposé la création du plus grand nombre d'espaces urbanisés et à eux qu'ont incombé les caractères et la qualité d'urbanité qui ancrent et perpétuent la vie urbaine dans ses habitudes. Ce nouvel Hanoï en extension réduit de plus en plus son noyau pré-colonial et colonial à une référence historique dont l'importance spatiale et démographique se relativise en s'amenuisant. Ainsi, se « formate » une ville moderne qui implante dans le paysage des contradictions dont on peut imaginer les répercussions sociologiques et sociétales ; celles-ci vont prodigieusement bousculer les idées martelées par un discours idéologique de plus en plus en porte-à-faux avec la réalité tangible de la ville qui se construit.





LES GRANDS MARCHÉS DE MADAGASCAR : ESPACES DE TRANSACTIONS ET PÔLES DE DÉVELOPPEMENT

Responsable scientifique : Faranirina Rajaonah, Sedet – Université Paris VII

Contact : rajaonah@ccr.jussieu.fr

Équipe de recherche : Josélyne Ramamonjisoa, Rija Andriamihamina, Dominique Bois, Didier Nativel et Gina Rafiringa Andrianilaina

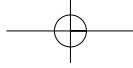
Auteurs de la communication : Josélyne Ramamonjisoa et Rija Andriamihamina, Université d'Antananarivo

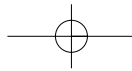
La recherche menée par une équipe associant trois historiens, membres du Laboratoire SEDET et trois géographes de l'Université d'Antananarivo, porte sur les grands marchés qui, selon Paulais et Wilhem, englobent les espaces officiels et les espaces périphériques sur lesquels débordent les commerçants.

Cette définition suffirait presque à introduire la problématique de l'étude. En effet, elle suggère les difficultés des autorités municipales à maîtriser l'extension d'espaces publics qui sont pourtant des lieux privilégiés de transactions dans des centres urbains en pleine croissance démographique. Dans les trois dernières décennies, la population de Madagascar a doublé ; celle des villes a quadruplé. Elles abritent 29 % environ des habitants de l'île, évaluée à 16,7 millions, mais participent pour 70 % de son PIB. Un éventuel indice du dynamisme des villes, l'extension de leurs marchés peut être aussi révélateur des dysfonctionnements dans la gestion des municipalités dans le contexte d'une récession qui se prolonge depuis le milieu des années 1970. L'appauvrissement touche des groupes de plus en plus importants de citoyens, contraints à la reconversion professionnelle ou en quête de ressources complémentaires que pourrait, par exemple, apporter le commerce informel, activité prospère sur les marchés. Ces pôles économiques offrent également des opportunités pour les migrants qui affluent en ville. Les marchés sont parmi les espaces possibles d'intégration des ruraux. Aussi leur restructuration figure parmi les priorités des pouvoirs dans les opérations de réhabilitation des villes.

Comme pour la grande majorité des Malgaches, l'insertion dans les circuits de la mondialisation se fait sur les marchés ; après l'acceptation du Plan d'ajustement structurel, les interventions s'y sont multipliées, avec l'objectif d'en faire des pôles impulsant véritablement un dynamisme à l'économie urbaine. Ceci permettrait d'atténuer le danger permanent d'une explosion sociale sur ces espaces difficiles à contrôler.

Dans ses grandes lignes, un tel programme s'inscrit dans le temps long. Si la composition de l'équipe explique en partie les limites chronologiques de la recherche, la problématique en justifie également la pertinence, dans la mesure où il existe des continuités depuis le XIX^e siècle, au temps du Royaume de Madagascar, à la post colonie. D'autant que des usagers vivent mal des mutations perçues comme déstructurantes, point de vue répandu chez les commerçants déplacés à la suite du réaménagement des marchés de la capitale en 1997. On se réfère alors volontiers à l'histoire pour contester des décisions considérées comme





injustes et désorganisant la vie économique. En plus de la capitale, deux centres secondaires ont été retenus: Antsiranana (Diego Suarez) et Antsirabe.

Les marchés de Madagascar:

L'impact urbain de la réorganisation et de la réhabilitation des Marchés de Gros

Le marché d'Anosibe, est un des deux plus importants marchés de gros de la capitale de Madagascar, avec celui d'Andravoahangy. Ces deux pôles commerciaux occupent le sommet de la hiérarchie des 46 places de marché dont l'ordonnement assure un maillage régulier dans la plaine pour l'approvisionnement de la capitale.

Les marchés constituent une donnée majeure du paysage tananarivien. Ils sont au cœur de la politique urbaine et des débats sur l'urbain dans notre décennie, avec les questions d'organisation des transports.

Une donnée majeure du paysage tananarivien

Antananarivo fait aujourd'hui l'objet d'une importante restructuration, imposée par la croissance urbaine. La ville, qui comptait 200 000 habitants en 1960 dépasse actuellement le million et approche le 1,5 million avec le grand Antananarivo. Les infrastructures ne répondent plus aux exigences de ce développement. L'essentiel des équipements sociaux et administratifs est regroupé au centre qui constitue la ville consolidée. Une nébuleuse d'habitats semi-précaires, refuge des exclus et des marginaux, se développe à la périphérie. Cette dualité spatiale exprime un clivage social qui rend la création de nouveaux pôles pour une meilleure intégration urbaine.

D'importants projets sont en cours; citons:

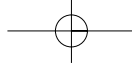
- ☐ Le tracé d'une voie express, un nouveau périphérique,
- ☐ La rocade qui ceinturera l'agglomération,
- ☐ Les axes radiaux pour relier l'aéroport,
- ☐ Le by pass pour dévier le trafic lourd inter-urbain à l'entrée de l'agglomération,
- ☐ L'aménagement de la plaine sud.

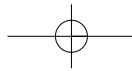
Ces projets d'infrastructure s'accompagnent de programmes d'aménagement de zone et de quartier. La restructuration du marché d'Anosibe fait partie du programme d'aménagement de la plaine sud, la plus importante zone non intégrée de la capitale, en accompagnement de la réhabilitation de la nationale I, sortie sud de la ville et du petit boulevard.

Cette plaine, à l'origine zone de marécage et de rizières, est une zone interstitielle d'occupation plus ou moins spontanée entre les radiales formées par deux routes nationales, entre les lotissements administratifs et d'habitations du centre ville et les zones industrielles et d'activités le long des nationales. C'est une zone de forte densité constituée par un bâti désordonné semi-précaire.

Un espace à se réapproprier

Ce programme d'aménagement revêt une importance particulière pour l'intégration et la maîtrise de cette partie de la capitale qui reste encore une zone de marginalité et d'insécurité. Le quartier rassemble près de 40 % de la population sur 20 % de la surface de l'arrondissement concerné. La réorganisation de la zone revêt un enjeu politique et de





pouvoir. C'est une tentative d'atténuation de la dualité sociale entre les locataires de la plaine et le reste de la ville.

Le marché de gros joue un rôle aux aspects multiples :

- ☐ C'est un refuge,
- ☐ C'est un centre d'apprentissage et d'intégration urbaine,
- ☐ C'est un pôle d'activité.

C'est un refuge pour la moitié des 4000 vendeurs recensés comme officiels et non officiels ainsi que pour la population flottante qui gravite autour du marché : micro artisanat de service ou de production. Ces activités liées au marché procurent une chance de survie à une population hétéroclite dans une ville où l'économie officielle est encore incapable de leur fournir un emploi.

C'est un centre d'apprentissage du métier de commerçant et d'intégration urbaine pour les jeunes sans emploi et les femmes en quête d'activités complémentaires. Les filières d'apprentissage du métier sont d'après notre enquête la quincaillerie et la confection. Elles nécessitent peu de capital et peu de qualification. Généralement, la marchandise leur est cédée en consignation. Ce type d'activité est le plus rémunérateur des emplois informels accessibles aux femmes et aux jeunes en milieu urbain. C'est une étape dans l'intégration à la profession afin d'accéder à un autre type de commerce mieux considéré.

C'est aussi un pôle d'activité car autour de ces commerçants gravite une foultitude de gens qui dispensent leurs services aux clients et aux commerçants : porteurs, bateleurs, transporteurs. Ce marché de gros fait survivre une grande partie des ménages de la zone.

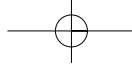
La sécurité et la police du marché relèvent d'une auto organisation locale et d'une discipline relative entre les acteurs. Toutefois, l'insécurité y règne et y faire son marché relève du parcours du combattant. C'est devenu un état dans l'état, il a ses règles, son fonctionnement, son économie et même ses langages. La réappropriation de la zone est une obligation pour la ville sur les plans économique, social et urbanistique.

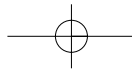
L'aménagement de la plaine sud a pour objectif de faire évoluer ce statut de pôle d'exclusion et de marginalité vers le statut de pôle moderne, de vitrine de progrès afin d'atténuer la fracture sociale entre les populations de la ville, du moins du point de vue paysager.

L'opération d'aménagement, un laboratoire de démarche participative

Organiser un marché représente une aventure dans la mesure où on ne peut prévoir l'issue de la démarche. Va-t-elle dégénérer ou aboutir au vu l'enjeu du réaménagement pour les acteurs ? Une place au marché, qu'elle soit formelle ou non, représente une question vitale pour les commerçants. Aussi, un déplacement, même provisoire, représente pour eux un grand risque. La question est d'autant plus délicate que la situation dure depuis 25 ans. Ils ont besoin d'un certain nombre de garanties pour accepter le changement et adhérer au processus.

La gestion du déplacement de 4000 marchands comporte dans ces conditions beaucoup de difficultés. Il faut veiller à ce que le recensement établi ne soit pas remis en cause ultérieurement. C'est ici que la démarche participative révèle tout son intérêt. La participation des acteurs aura permis d'éviter toute exploitation mal intentionnée du programme. La démarche associe la Commune Urbaine d'Antananarivo, les représentants des commerçants par filière, les organisations de quartier et les organisations non gouvernementales. Les





concertations ont permis de discuter et d'arrêter les sites de relocalisation des commerces en distinguant activités de détail et de gros, de négocier leur accès ainsi que leur aménagement et la distribution des filières.

Dans ce cadre, l'intervention des organisations de quartier a constitué un avantage majeur pour la réussite de l'opération dans la mesure où :

- ❑ Le leader de l'organisation de quartier est le curé de la paroisse, son autorité morale et sa probité ne peuvent être mises en doute ;
- ❑ Cette organisation dispose d'un leadership, d'une capacité de mobilisation et de fédération qui a tout de suite acquis la confiance des groupes sociaux y compris les exclus ;
- ❑ Cette organisation constitue le seul recours face aux administrations surtout pour les exclus et les marginaux.

Cette association de quartier est devenue l'interlocuteur des pouvoirs publics dès les premières négociations pendant la mise en exécution et le sera sûrement aussi lors de la redistribution des emplacements. Elle assure l'interface pouvoirs publics – population et tient un rôle majeur dans la responsabilisation des acteurs.

Conclusion

La réhabilitation du grand marché d'Anosibe est une opération maîtresse de la requalification et de l'intégration de cette zone au sein de la ville. Le projet est un acquis pour la restructuration du quartier et la démarche adoptée a relaté l'aspect positif de la participation.

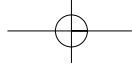
L'aménagement du marché s'intègre dans l'aménagement, l'assainissement et l'intégration des quartiers sud-ouest d'Antananarivo.

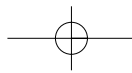
La restructuration des équipements de marché est une des interventions phares de la municipalité depuis les années 1990. Une première tentative fut engagée à cette époque pour la maîtrise du marché du Zoma (vendredi). Elle a été engagée en 1990 et a consisté à faire cesser la foire hebdomadaire, interdire l'occupation illicite des espaces publics, procéder au déguerpissement des vendeurs et enfin engager une requalification et un embellissement du centre de la ville.

Ce marché était le principal pôle d'animation de la ville. Tout vivait à son rythme, au quotidien, les jours de foire hebdomadaire ainsi que les jours de fêtes. C'était plus qu'un marché, un lieu de sociabilité et de manifestations diverses. Les fêtes nationales, les festivités de Noël s'y déroulaient comme les rassemblements politiques... Mais il a commencé à étouffer la ville à cause de son développement non maîtrisé, c'était une zone où régnaient l'illégalité et l'insécurité, constituant un goulot d'étranglement pour le fonctionnement de la ville.

Une deuxième expérience fut menée dans les années 1996 avec l'éclatement des activités du même Zoma sur plusieurs sites, procédant notamment à une spécialisation des places. Cette deuxième tentative n'a pas reçu l'adhésion des vendeurs et de la population, mais elle a perduré et reste encore la base de l'organisation actuelle des marchés de détail de la capitale.

La réorganisation du marché de gros d'Anosibe n'a rien à voir avec ces expériences. En soi, ses activités gênent moins le fonctionnement de la ville, mais c'est surtout son existence comme pôle d'exclusion au sein d'un quartier peuplé de marginaux qui embarrasse et qui donne un intérêt particulier à l'opération.





Le marché d'Anosibe, centre de collecte et de redistribution à l'échelle nationale

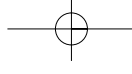
Créé pour désengorger le marché de gros d'Isotry aujourd'hui intégré dans la ville, le marché de gros d'Anosibe capte les flux venant de toutes les régions de l'île, en particulier ceux originaires du Sud et assure leur redistribution sur les marchés de la capitale et provinciaux. L'organisation des circuits fonctionne suivant une structure de réseau familial, plus ou moins élargi. Les relations entre collecteurs et redistributeurs reposent sur la confiance réciproque, sans pour autant supprimer les malversations pratiquées par certains individus. Deux axes de collecte et de redistribution sont abordés, d'amont en aval, transitant par Anosibe et faisant intervenir une série d'acteurs: l'axe Antsirabe – Antananarivo et l'axe Antsirabe-Antananarivo- Mahajanga- Antsiranana. Deux filières sont retenues: les pommes -fruits et la filière légumes. L'étude met en valeur les aspects géographique, sociologique et anthropologique. Sans aborder l'aspect organisationnel du marché de gros en phase de restructuration, des informations sont données sur le volume des transactions et le nombre des intervenants.

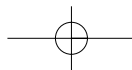
Le marché de gros d'Anosibe, centre de convergence et de redistribution de marchandises

Près de 30 camions de 10 tonnes /jour débarquent leurs marchandises au marché de gros, soit 2100 tonnes par semaine, le marché ne connaissant pas de fermeture. L'étude de la gamme des produits offerts souligne la focalisation sur les produits maraîchers périssables ou non et fruitiers, équivalent aux « Halles de Rungis » toutes proportions gardées, du marché de gros. La concentration des acteurs et usagers n'a pas manqué d'attirer une foule de marchands détaillants qui peuvent se ravitailler ailleurs mais qui ont choisi leur emplacement pour satisfaire les besoins des voyageurs, Anosibe est également une gare routière, et les autres intervenants du secteur.

Les moyens de transport et les différents circuits:

- ❑ Pour les produits périssables venant des zones périphériques amenés par les paysans producteurs, la camionnette bâchée est le véhicule privilégié pour le transport dans un rayon de 10 à 40 km de la ville. La charrette à bras est plus usitée pour les secteurs à proximité d'Anosibe. Le transport par camion est plus fréquent pour les légumes d'origine lointaine comme les carottes ou les pommes de terre. Les transactions s'effectuent de 2 à 8 heures du matin afin de permettre l'approvisionnement des marchés urbains et des grandes surfaces.
- ❑ Le marché de gros d'Anosibe est aussi un simple transit pour l'approvisionnement en fruits et légumes des marchés provinciaux. Les circuits s'effectuent suivant 6 axes. Pour « monter » vers la capitale, les camions transportent du sucre, de la farine, du riz et des fruits tropicaux suivant la saison (mangues, agrumes, litchis, mangoustans, papayes, bananes, corossols,...) et au retour ils « redescendent » avec les fruits et légumes des Hautes Terres.
- ❑ Itinéraires et fréquence : suivant l'axe, la distance et l'état de la voie de communication, les voyages sont quotidiens ou hebdomadaires:
 1. Axe extrême nord: Antsiranana, un voyage par semaine
 2. Axe Nord-Ouest: Mahajanga, Ambondromamy, Ambatoboeny, Maevatanana
 3. Axe Est: Toamasina, Antanambao 2, Moramanga, Ambatondrazaka, Fénérive Est





4. Axe Ouest: Tsiroanomandidy, Analavory, Miarinanvo, Soavinandriana, Imerint-siatosika. 5. Axe Sud: Fianarantsoa, Toliara, 1 voyage /semaine.

Les axes 2, 3, 4 bénéficient de 5 voyages par semaine à raison de 1 à 2 camions de 10 tonnes /jour à cause du bitumage des routes nationales dans ces directions.

L'axe 1 est le moins praticable, rythmé par les saisons. En saison sèche, d'avril à novembre, la route est privilégiée. Les convois de camions doivent parcourir plus de 1 000 km dont 350 de piste difficile. En saison des pluies, les marchandises doivent être transbordées: 553 km de la capitale jusqu'à Mahajanga, 300 km par voie maritime, 102 km, par route depuis Ambanja. Ces ruptures de charge se répercutent sur le prix des transports et les pertes en marchandises. La réhabilitation de la RN 6 jusqu'à Antsiranana fait partie du programme routier de la République malgache.

La filière pomme-fruits:

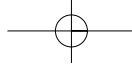
Pourquoi l'étude de la filière pomme? C'est un fruit très apprécié de tous les Malgaches malgré son prix prohibitif, notamment sur les régions côtières; les grandes surfaces n'hésitent pas à faire venir par container d'Europe ou d'Afrique du Sud ce fruit délicieux pour satisfaire la demande de la clientèle aisée. La zone de production est restreinte, limitée au Vakinankaratra et à une partie du Nord du Betsileo, dans le sous-espace du Fisakana. La saison de production est relativement courte, du mois de février au mois d'avril et cela confère une rente de situation aux sous-espaces de production dans la partie orientale du Vakinankaratra. Au total, la partie orientale du Vakinankaratra jouit d'une véritable rente de situation avec 91 % du nombre des pieds d'arbre (423 247) et 90 % de la production qui oscille entre 30 000 et 40 000 tonnes /an. Les communes productrices en tirent des bénéfices. Le plus gros marché de consommation reste la capitale. L'écart de prix entre le producteur et le consommateur est de 1 à 3. Mais la pomme est un fruit de luxe pour les villes côtières où l'écart des prix est de 1 à 10, le transport, les intermédiaires, les pertes étant répercutées sur le prix de vente. L'étude de la filière légumes révèle des aspects protéiformes.

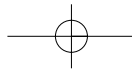
La filière légumes:

Pourquoi, l'étude de la filière produits maraîchers? Les Hautes Terres Centrales sont une zone privilégiée de production maraîchère. Leur culture est favorisée par la situation en altitude, une pratique ancienne depuis le début de la colonisation, la possibilité d'effectuer la plantation en cultures de contre-saison dans les rizières car ce sont des plantes à cycle végétatif court, la proximité de ménages urbains, gros consommateurs. À toutes ces raisons s'ajoute le développement du tourisme et de la restauration en ville entraînant une hausse de la demande. Par ailleurs, les revenus obtenus sont appréciables pour le budget des ménages ruraux. La hausse de la demande peut être rattachée à l'évolution des modes alimentaires, à la mobilité d'une partie de la population. L'ensemble traduit la place majeure tenue par les Hautes Terres Centrales dans la production et par le marché de gros d'Anosibe dans la fonction de redistribution.

Le marché de gros d'Anosibe: les péripéties de la réhabilitation et les perspectives

L'examen des origines des marchands issu des enquêtes de N. R fait ressortir leurs liens familiaux et le fort rattachement au terroir. Anosibe est comme le marché de Sabotsy d'Antsirabe et le Zoma d'Analakely avant son éclatement, l'expression de la ruralité de la cité, avec une prédominance des gens du Sud pour les acteurs et les usagers. Par ailleurs,

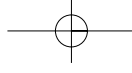


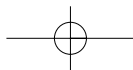


l'analyse des articles parus dans la presse, en particulier ceux relatant les actions du curé d'Anosibe pour faire participer les usagers à la réhabilitation du marché de gros, souligne la résistance des riverains dont un haut magistrat qui avait usé de toutes les arguties du droit pour éviter l'expropriation. Toutefois, l'ensemble des acteurs s'accordaient sur la nécessité de rénover cette écurie d'Augias qu'étaient devenue Anosibe pataugeant dans la boue ; mais des conflits d'intérêt avaient paralysé le mouvement. Le succès de la nouvelle équipe municipale en 2001, dans sa volonté de restructurer l'espace de transactions, résulte de la synergie du tact, du sens du dialogue pour arriver à concilier les ruraux bien implantés à Anosibe, les transporteurs de la gare routière et les usagers. La fonctionnalité des installations prévue partiellement pour le mois de mai, va sans doute faire oublier la grogne des récalcitrants et des nostalgiques d'Analakely car Anosibe est prévu pour être un lieu de rencontre propre, ordonné, expression de l'éducation citoyenne des usagers. Espace fonctionnel, Anosibe n'en est pas moins l'expression de la double appartenance du Malgache à ses racines rurales et à sa conception de la citoyenneté. Cette double facette est prégnante et se retrouve dans son comportement sociétal qui s'exprime même au-delà des mers.

Conclusion

Traduction de l'alliance entre l'identité culturelle et la modernité, le marché de gros d'Anosibe est le résultat des efforts conjoints de la municipalité, de l'État et des usagers pour offrir à la capitale un lieu de transactions modernes, rationnel, répondant aux besoins d'un marché de consommation de près de deux millions d'habitants. La situation d'Antananarivo au centre de l'île et sur les Hautes Terres a permis au marché de gros de capter la production de fruits et de légumes répondant à la demande et de les redistribuer à l'échelle nationale. L'évolution des habitudes alimentaires, la hausse des besoins confortera cette tendance et consolidera la place du marché de gros non seulement comme lieu de rencontre, de circulation d'une importante masse monétaire, mais également comme espace de convivialité, symbole des liens relationnels de la société malgache.





URBANITÉS DIALOGIQUES. LE CAS VIETNAMIEN. LOGIQUES D'ACTEURS ET PRODUCTION URBAINE À HANOÏ

Responsable scientifique : Christian Pédelahore de Loddis, Architecte DPLG, chercheur IPRAUS

Contact : *christian.pedelahore@wanadoo.fr*

Équipe de recherche : Heinz Schütte, Dang Phong et Soichi Ota

Auteur de la communication : Christian Pédelahore de Loddis

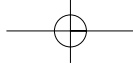
Il m'a été imparti la tâche délicate de tenter de restituer les principaux résultats des recherches menées par notre équipe, en situant ceux-ci dans la perspective opératoire définie par l'équipe d'animation du PRUD.

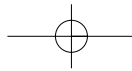
Qu'il me soit permis tout d'abord de présenter en quelques mots notre équipe et ses motivations. Nous avons en effet saisi l'occasion de ce programme de recherche pour nous confronter à un double défi : celui d'une approche pluridisciplinaire des faits urbains concrets et celui d'une actualisation de nos problématiques théoriques qui nous serait directement dictée par la situation contemporaine du Vietnam.

Notre équipe réunit quatre chercheurs de quatre nationalités et de quatre horizons disciplinaires différents : le Dr Dang Phong, Vietnamiens, historien de l'économie ; le Dr Heinz Schütte, Allemand, sociologue de l'interculturel ; Soichi Ota, Japonais, historien de l'architecture asiatique et moi-même, Français et Sud-Américain, architecte-urbaniste et enseignant-chercheur. En contrepoint de ces différences marquées, ce qui nous avons en partage est un investissement prolongé sur le terrain vietnamien et la conviction commune de la place centrale occupée par la question urbaine en tant que moteur et miroir de la transformation des rapports spatiaux, sociaux et économiques.

Dans le cadre de cette présentation synthétique, notre équipe a tenté de réfléchir, à partir du bilan de nos travaux de terrain, à cette question, à la fois stratégique et épineuse, des rapports entre recherche et action. Mais, avant que de tenter d'y répondre, nous isolerons, en prenant appui sur nos études de cas hanoiennes, un certain nombre de caractères du développement urbain qui nous paraissent à la fois symptomatiques et profondément structurants. Dans un deuxième moment, nous esquisserons, en complément, quelques pistes de réflexion opératoires et prospectives.

En introduction, je saisirai cette occasion pour répondre au constat de séparation disciplinaire formulé par Monsieur le Gouverneur de la ville de Phnom Penh en précisant que nous sommes plusieurs, au sein de ce Programme, à tenter depuis un quart de siècle d'être à la fois chercheurs et opérateurs. Il nous semble ainsi qu'une plus étroite articulation entre la réflexion et l'action urbaines est à la fois possible, souhaitable et peut se révéler particulièrement bénéfique. Il n'est que de rappeler les retombées performantes et stratégiques de processus d'intégration verticale et horizontale entre construction des savoirs,





planification et production; et ceci dans de multiples secteurs. Qui plus est, cette double appartenance, cette synthèse d'une double activité est quelque chose de largement répandu – sinon de structurant – dans un pays comme le Vietnam. Plus généralement, dans la recherche collaborative que nous avons dirigée dans le cadre du PRUD, nous nous sommes intéressés à la fois aux objets et aux dispositifs urbains produits et également aux identités et aux pratiques de ceux qui les génèrent.

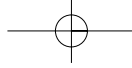
Afin de conduire notre programme, nous avons pris comme point de départ de nos études sur la production spatiale et le jeu des acteurs de l'urbain l'appréciation portée sur ceux-ci par les intervenants extérieurs: investisseurs étrangers, experts internationaux, agents des coopérations bilatérales et multilatérales.

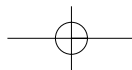
Opaque et incompréhensible, incertain et changeant, marqué de multiples contradictions; associant improvisations et formalismes tatillons, ordres et contre-ordres, tels sont quelques-uns des qualificatifs souvent utilisés pour caractériser le contexte vietnamien du développement urbain. Cela dénote à l'évidence l'existence de situations complexes où, manifestement, la globalisation planétaire en marche n'a pas encore complètement étendu son voile uniformisant. Les cultures vietnamiennes de l'urbain définissent et structurent des territoires où des contextes et des pratiques fortement spécifiques font mieux que perdurer et résister avec vitalité, elles dominent et orientent toujours l'écrasante majorité de la production urbaine, et ceci sur des modes fort différents et éloignés des usages et du tropisme homogénéisant et normatif de l'urbanisme métropolitain international.

Par le moyen d'une vingtaine d'études de cas, symptomatiques et représentatives, nous avons tenté d'observer et d'analyser, depuis l'intérieur de leurs processus, les logiques d'acteurs ainsi que de procéder à une archéologie de leurs productions, de leurs pratiques, de leurs références et de leurs représentations. Il se trouve en effet que l'activité constructive, foncière et immobilière est devenue, depuis l'ouverture internationale de l'économie vietnamienne (*Doi Moi*), un pivot essentiel de l'activité du pays et constitue, surtout, un médium inégalé d'amélioration des conditions de vie, de différenciation sociale et d'enrichissement.

Le premier caractère des métropoles vietnamiennes est celui d'une multiplicité et d'une pluralité d'acteurs. Nous assistons depuis le début des années quatre-vingt-dix à un bouillonnement généralisé, à un mouvement brownien où communient, s'entrelacent et s'imbriquent une multitude d'initiatives d'essence majoritairement individuelle et parcellaire. Ici, le moindre mètre carré est objet de convoitise, d'après transactions successives sont menées tambour battant et se concluent systématiquement en une fièvre indifféremment constructive et reconstructrice qui ne respecte que les murs mitoyens et les principes d'alignement sur les rues principales. Dans cet irrépressible élan volontariste, aussi prégnant qu'un credo sociétal, s'épanouit une volonté frénétique de faire fructifier à marche forcée les terres urbaines et urbanisables. Se retrouvent ainsi physiquement au coude à coude les individus, les entreprises privées les plus contrastées, ainsi qu'également un grand nombre d'institutions de toutes sortes. La valorisation du sol des villes est la grande affaire qui occupe aujourd'hui, quasi quotidiennement, chaque membre de la société vietnamienne contemporaine.

Rappelons, à titre d'illustration, que tous les échelons de l'administration et des entreprises étatiques possèdent un département immobilier. Ainsi, le ministère de l'Éducation a construit un hôtel en bord de mer et une société étatique de production de café des hauts plateaux est propriétaire de deux immeubles de bureaux. De plus, depuis 1975 et pendant quinze ans, les interventions gouvernementales et municipales se sont faites à la marge du





fait, essentiellement, d'une pénurie criante de fonds propres. Aujourd'hui encore, plus de 70 % des surfaces construites le sont du fait de maîtres d'ouvrage privés individuels.

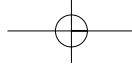
Le second caractère est celui de la permanence et de la continuité de schèmes collectifs historiques. Loin d'être anarchique, comme cela pourrait le sembler à première vue, l'activité des acteurs tout autant que les développements physiques des villes contemporaines apparaissent gouvernés en profondeur par des continuités souterraines d'ordre anthropologique et culturel. À celles-ci se superposent des manifestations d'internationalisation qui leur sont ici secondes. Ces dernières les recouvrent et les masquent sans pour autant réussir encore à les disqualifier ou à les rendre inopérantes. Ces prégnantes continuités renvoient, notamment, à un irrédentisme culturel fondateur et structurel qui est dû, pour une large part, aux vicissitudes historiques de la civilisation vietnamienne. Celle-ci, en effet, s'est façonnée – depuis au moins deux millénaires – dans une culture réactive à l'inventivité permanente, se construisant à partir d'interactions interculturelles, de processus d'hybridation de savoir-faire, d'incorporation raffinée des effets en retour et d'actions en cascade. Cette culture singulière, marquée par la résistance, le démarquage et la synthèse des contraires constitue la réponse opératoire et créative à dix siècles de domination chinoise, près d'un siècle de domination française et bientôt quinze années d'internationalisation.

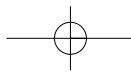
Notre troisième constatation – de loin la plus importante – est celle d'un permanent balancement, sinon d'un feuilletage qui structure l'ensemble de la société vietnamienne. Ainsi la signature d'un ministre ne dispense que très rarement de la nécessité de convaincre un à un les échelons intermédiaires. Les entités administratives elles-mêmes se réservent le droit de modifier et d'adapter les plans de zones et d'aménagement officiellement approuvés. Les architectes qui conçoivent pendant la journée de nouveaux quartiers composés de tours et de barres internationales redeviennent en sortant de leurs bureaux des acteurs privés attachés aux formes domestiques du compartiment, de la maison de ville, voire pour les plus riches, de la villa d'inspiration coloniale. De même, la séparation entre les secteurs que l'on nomme en Occident formels et informels est mouvante et fort complexe à déchiffrer.

Notre quatrième constatation marque l'existence d'un rapport interactif et en permanence reconstruit entre les influences extérieures et les modèles et représentations endogènes. Loin d'être une retombée contemporaine de la globalisation actuelle, celle-ci correspond, du moins dans le cas du Vietnam, à une intensification quantitative et à l'accélération d'un processus historique généré par une longue expérience des colonisations.

La cinquième constatation est celle de la prégnance généralisée des structures familiales et coutumières qui s'organisent en réseaux souterrains et contribuent à infléchir et à localiser de façon spécifique les desseins institutionnels. Ainsi, même dans les nouveaux quartiers des villes millionnaires que sont Hanoï et Saigon se structurent et se reconstituent, sous un mode actualisé, des insularités et des ensembles communautaires qui sont la continuation des modes de sociabilité d'essence villageoise.

Sixième constatation: les acteurs les plus dynamiques et inventifs, tout en ayant des trajectoires fortement différenciées, se retrouvent dans la figure transversale du Passeur. Ceux-ci ont effectivement en commun de se situer à cheval sur plusieurs mondes. C'est par leur entremise que se relie la tradition et la modernité, le local et le global. Comme le montre Heinz Schutte, nombre d'entre eux doivent ces savoir-faire synthétiques ainsi que leur capacité d'actualisation et de contextualisation à leurs contacts avec des étrangers ainsi qu'à la capitalisation d'une expérience de travail hors du Vietnam, notamment dans les pays





d'Europe de l'Est dans le cas de Hanoï. Ces acteurs sont en eux-mêmes des go-between et représentent des vecteurs de diffusion et de dissémination de modèles spatiaux, de postures sociales et de pratiques économiques renouvelées. Le passeur joue, à titre individuel, un rôle d'interface similaire à celui qu'assurent, à l'échelle territoriale et nationale, les métropoles et les grandes villes du pays.

Septième constatation : l'espace politique et social du Vietnam est marqué par un sens aigu de la négociation permanente et systématique. Ici, contrairement, par exemple, aux villes d'Amérique latine, l'on n'expulse pas et l'on ne rase pas, on négocie et on indemnise. L'implantation d'un complexe international sur le lac Tay a nécessité pas moins de huit rounds de négociation et plus de deux millions de dollars d'indemnités.

Passons maintenant, si vous le voulez bien, au versant urbanistique et opératoire de notre exposé.

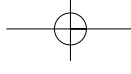
Les organismes institutionnels du Vietnam sont encore aujourd'hui – du moins dans leurs discours – les adeptes d'un urbanisme réglementaire ainsi que d'une planification à prétention omnisciente et technocratique. La réalité quotidienne du développement urbain des villes est cependant tout autre, marquée par le pragmatisme, la négociation, le localisme, le bricolage inventif, le coup par coup ; mode de faire performant, efficace et adapté et, à tout le moins, largement complémentaire des grandes orientations officielles. Au Vietnam, la doctrine et les pratiques du développement urbain se superposent rarement.

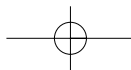
Plus étonnant et déstabilisant pour des esprits cartésiens, cette dichotomie entre les discours et les réalités, loin d'être perçue comme schizophrénique, est vécue ici avec naturel et pragmatisme et participe fortement d'un consensus tacite interne aux acteurs vietnamiens. Souterrain et non exprimé, celui-ci, bien sûr, n'est jamais partagé de prime abord avec les opérateurs étrangers, tant institutionnels que privés.

Or, c'est bien dans cette mise en lumière, dans l'objectivation des pratiques réelles des acteurs de l'urbain que la recherche peut apporter de précieuses ressources aux opérateurs et participer ainsi à la reformulation de politiques et de pratiques urbaines renouvelées, plus soucieuses des êtres et des lieux, plus efficaces et sûrement plus équitables.

Relier et non point exclure, revendiquer la complémentarité de l'urbanisme réglementaire et d'un urbanisme de projets situés, associer de façon explicite les acteurs individuels aux desseins municipaux, donner toute sa place de proposition et d'action à une société civile combative, migrer d'une planification technocratique et volontariste vers des démarches souples et intégratrices aptes à traiter et à valoriser le complexe et le multiple ; trouver les voies d'un urbanisme de dialogue plutôt que de confrontation ; telles pourraient être, si l'on se surprend quelques instants à rêver, les thématiques prospectives d'une pratique opératoire où le pouvoir politique et économique se mettrait soudain à tirer parti ouvertement du quotidien urbain et des connaissances des chercheurs et où la recherche accepterait en retour le risque d'une implication dans les actions citoyennes et une participation conceptuelle à la production concrète de l'espace urbain commun.

Comme le dit excellemment Dang Phong, il n'y a pas de ville dans le monde où le chariot de la rénovation puisse avancer en rase campagne sur un sol virtuel. Tout au contraire, celui-ci doit aujourd'hui traverser la forêt épaisse des facilités factices et des privilèges innombrables.





L'URBANISATION DES CAMPS DE RÉFUGIÉS DANS LA BANDE DE GAZA ET EN CISJORDANIE

Responsable scientifique : Hélène Seren, SHAML

Contact : helser@club-internet.fr

Équipe de recherche : Khaled Abu Isied, Ryad Aouadja, Ismael Lubbad, Walid Badawi et Mustafa Sheta

Auteur de la communication : Hélène Seren

Les camps de réfugiés : des « villes » imposées

L'élément fondateur des camps de réfugiés palestiniens est l'exil qui, en 1948, puis de nouveau en 1967, a opéré le déplacement de quelque 800 000 Palestiniens. Les camps de réfugiés sont alors les lieux de la fin de ces déplacements forcés. En 1948, 200 000 réfugiés environ s'arrêtent dans la bande de Gaza, et 200 000 autres en Cisjordanie. Dans les deux années suivantes, huit camps de réfugiés sont établis dans la bande de Gaza et dix-neuf autres en Cisjordanie. Ils passent alors sous la gestion de l'UNRWA (United Nations For Relief and Work Agency), agence des Nations unies créée en 1949 pour gérer le problème des réfugiés palestiniens, et qui devient compétente sur le terrain à partir de 1950.

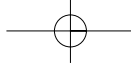
Cette prise de fonction par l'UNRWA organise d'abord l'assistance d'urgence aux populations palestiniennes réfugiées et procure ensuite les droits vitaux en matière de logement, d'éducation et de santé. Plus particulièrement à l'intérieur des camps, l'UNRWA définit les premières juridictions en matière d'organisation et de gestion territoriales : les terres où sont installés les camps de réfugiés sont louées à différents types de propriétaires (privés et gouvernementaux essentiellement) par l'UNRWA pour une période de 99 ans ; ce « bail » locatif a une fonction uniquement résidentielle, et officiellement toujours les logements ne peuvent dépasser le niveau R1. Par contre-coup à ces premières juridictions territoriales, certains camps sont déplacés, d'autres ne sont pas enregistrés, et tous entrent dans une forme d'informalité architecturale.

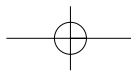
Les camps ont été établis en attendant que la question des réfugiés soit traitée, et que le droit au retour revendiqué soit appliqué. Les camps sont donc très clairement des lieux d'attente. La communauté internationale est impuissante à régler le problème des réfugiés palestiniens, et l'attente est longue.

Aujourd'hui, les camps de réfugiés de Cisjordanie et de la bande de Gaza abritent 508 366 habitants, dont 126 030 en Cisjordanie (soit 7,6 % de la population cisjordanienne) et 442 942 dans la bande de Gaza (soit 38 % de la population gazaouie)³⁷.

Au cours du temps, se sont opérées de profondes mutations morphologiques, sociologiques et économiques dans les camps de réfugiés. Les évolutions morphologiques constatées dans

37. PCBS (1999), Population and projection 1997-2010.





les camps, imposées par la croissance démographique forte, donnent aux camps aujourd'hui des allures de villes ou de quartiers urbains. Ce qui fait la particularité des camps est aujourd'hui une affaire essentiellement sociale et politique. En effet, même si les camps semblent établis solidement, il ne s'agit que d'une apparence, le provisoire étant toujours mis en avant dans les discours des populations résidentes.

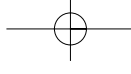
Les camps de réfugiés en Palestine ont tout pour être des villes, c'est pourquoi nous pouvons utiliser des méthodes, des concepts liés à l'urbain et à l'urbanisation, mais il s'agit bien de villes imposées, de villes refuges. En ceci, les camps de réfugiés constituent des terrains intéressants pour le scientifique avide de connaissance sur les constructions urbaines, et notamment sur les constructions urbaines imposées par les désordres mondiaux. Mais cet intérêt ne doit pas céder à des objectifs plus humanistes, que l'intellectuel et la recherche peuvent servir. Le parcours des réfugiés, quel qu'il soit par ailleurs, est empreint de souffrance : eux, ou leurs ascendants, ont été victimes de spoliations et de déplacements organisés, et justice ne leur a jamais été rendue. Dès lors, toutes les constructions socio-spatiales dans les camps de réfugiés sont issues de pratiques des populations empreintes de ce sentiment d'injustice à leur égard, de revendication ferme pour une résolution et de marginalisation tantôt imposée, tantôt recherchée.

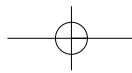
L'intégration par l'urbanisation

Les références identitaires des Palestiniens sont complexes, en raison à la fois de la multitude de statuts, de parcours, des chamboulements consécutifs à la création de l'État israélien, d'une suite de conflits différents, d'accords de paix avortés, bref d'une histoire mouvementée, mais aussi des filtres que chacun utilise pour observer, analyser, comprendre la question de Palestine. Le fait des réfugiés a provoqué un séisme social dans la Palestine d'avant 1948 : aux identités traditionnelles de citoyen, paysan et bédouin, celles de réfugié et de citoyen sont venues se superposer, puis celle de réfugié résident dans les camps et celle de réfugié résident dans les villes. À chaque identité correspondent des références socio-économiques : parce que repartant de « zéro » après la spoliation de leurs biens, les réfugiés ont longtemps été pauvres ; parce qu'ils résidaient dans des tentes au départ avec de l'eau disponible à un nombre limité de pompes, ils ont un moment été sale ; parce qu'ils s'installaient sur des terres ne leur appartenant pas, ils ont été voleurs ; parce qu'ils recevaient une aide, ils ont été assistés, etc. Ces référents socio-économiques, bien que ressortant du lieu commun, ont dû être dépassés par les réfugiés résidents des camps.

L'intégration, nécessaire à la survie, que les réfugiés ont dû poursuivre est passée par la voie de l'urbanisation et de l'urbanité. Mais les termes d'urbanisation et d'urbanité ne peuvent pas s'utiliser « à la légère » sur ces territoires de l'exil et du provisoire. Ils évoquent souvent chez les réfugiés, suivant les intentions attribuées à l'interlocuteur, un accès à la normalisation, donc un déni de leur histoire particulière, et finalement ils évoquent une résolution certes pragmatique³⁸ mais injuste de la question des réfugiés. De même ces termes d'urbanisation et d'urbanité ne sont pas utilisables à toutes les périodes de l'histoire des camps de réfugiés, ni même dans tous les camps. Il faut les utiliser avec toute la

38. « On nous dit qu'il faut être réalistes et pragmatiques, affreux mots de nos intellectuels politiques, qui leur sert à justifier leur compromis, à être baasistes ou marxistes un jour et conseillers du prince le lendemain », Edward Said (1999), *Israël, Palestine l'égalité ou rien*, éditions la Fabrique, p. 12.





prudence nécessaire car le terme d'urbanisation s'attaque directement à l'aspect provisoire du camp, et celui d'urbanité s'en prend lui au statut de réfugiés des populations résidentes dans les camps.

Le terme d'urbanisation peut s'utiliser dans des conditions particulières de formes urbaines perçues, tant concernant le bâti que l'organisation interne d'un camp, ou encore la place particulière du camp dans l'organisation d'une région urbaine. La taille démographique du camp, associée à sa situation régionale, est également une condition préalable à l'utilisation du terme d'urbanisation. Dire du camp de réfugiés de Jabalya, 75 000 habitants, situé entre la grande ville de Ghaza³⁹ et celles plus petites de Jabalya, Bet Lahiya et Bet Hanun, qu'il est définitivement entré dans un processus d'urbanisation ne fait plus frémir personne, importer la même idée à Al Jalazun, camp isolé de la zone rurale de Ram Allah⁴⁰ abritant 7 000 habitants, est plus délicat.

Quant au terme d'urbanité dans les camps, il ne peut s'appliquer qu'à des pratiques spatiales des populations et donc est fortement dépendant de la proximité du camp avec des centres urbains plus traditionnels.

Les stratégies d'intégration

Ces entrées urbaines ont varié en fonction des époques, des possibilités juridiques et statutaires, mais aussi des moyens et des contraintes collectives, et des possibilités et des désirs individuels, dans un environnement très encadré.

Ces stratégies d'intégration et du faire valoir sont aussi bien externes qu'internes aux camps :

- ❑ Des mobilités définitives, temporaires ou pendulaires, professionnelles, thérapeutiques, commerciales ou récréatives existent entre les camps de réfugiés et les localités urbaines ou d'autres types de localités de Palestine ou d'ailleurs. Citons par exemple le cas de la municipalité d'Ad Doha : créée en 1994, voisine du camp d'Ad Deheishe, elle est le résultat d'un peuplement issu à 95 % de populations provenant des camps des régions de Bet Lahm⁴¹ et d'Al Khalil⁴².
- ❑ Des évolutions du bâti dans les camps, tant architecturales que dans le tissu des camps, tant dans la mise en place d'infrastructures que dans celle d'équipements collectifs, ont modifié les formes sociales et spatiales des camps. Notons que plus de 60 % des logements actuellement présents dans les camps ont été renouvelés (le taux en Cisjordanie étant de 78 % en moyenne, alors que dans la bande de Gaza il n'est que de 45 %).

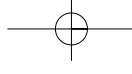
À la fonction restrictive de logement des camps se sont additionnées des fonctions économiques, avec la création d'emplois, de commerces et d'industries dans les camps. Même si ces réalisations restent informelles, elles participent à une évolution urbaine des camps. Aujourd'hui, plus ou moins un tiers de la population active des camps travaille à l'intérieur du camp.

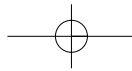
39. Transcription littérale du nom arabe de la ville de Gaza. Il est préférable de garder les toponymies arabes des lieux palestiniens, « pour qu'un lieu existe vraiment, il faut qu'il ait un nom ; c'est là la condition identitaire première », Jean-Pierre Gaudin (1999), « Genius loci », in *Ma ville idéale*, ss la direction de Bertrand Levy et Claude Raffestin, Éditions Métropolis, p. 132.

40. Idem, pour Ramallah.

41. Idem, pour Bethléem.

42. Idem pour Hébron.





La représentation politique des camps reste encore très volontairement contestataire, tout en aspirant à une réelle participation sociale et nationale, par le biais notamment d'une production sociale et spatiale originale. Les enjeux se tissent essentiellement avec les pouvoirs municipaux. Mais là deux processus différents existent : dans la bande de Gaza, tous les camps de réfugiés éloignés des centres urbains traditionnels sont dotés d'une municipalité. En Cisjordanie, les rapports avec les municipalités sont dans les discours inexistants, et dans la réalité vécue très conflictuels. Les municipalités ne gèrent que des aspects précis et limités des infrastructures des camps : généralement les eaux usées ou les déchets. Quant à la gestion plus territoriale et sociale, elle pose un problème certain. Par exemple, le camp d'Al 'Ama'ri a été installé en 1948 à quelque 5 kilomètres des villes de Ram Allah et Al Bireh. En 1952, la municipalité d'Al Bireh est créée, et dans ses limites établies est inclus le camp d'Al 'Ama'ri. Les réfugiés résidents à Al 'Ama'ri ne participent pas aux élections municipales d'Al Bireh ; la municipalité intervient très peu sur l'organisation interne du camp. Finalement le camp d'Al 'Ama'ri fonctionne comme une poche territoriale à l'intérieur de la municipalité avec toutes les mises en marginalité que cela peut induire, mises en marginalité qui tournent parfois à l'affrontement social.

Ces stratégies d'intégration des réfugiés remettent en cause en Palestine, des structures « traditionnelles », des « conventions » sociales solides internes à la Palestine. Les réfugiés, et les camps de réfugiés, autorisent d'autres lectures territoriales en Palestine : en prenant une définition de la ville palestinienne, basée non pas sur l'existence urbaine traditionnelle d'avant 1948, mais sur la répartition géographique des institutions civiles palestiniennes, les camps de réfugiés intègrent alors le réseau urbain national palestinien.

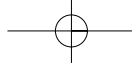
Entre idéalité et particularité

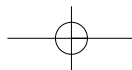
Le tableau proposé peut sembler quelque peu idéalisé, surtout en cette période de conflit.

50 ans d'existence des camps permettent une analyse urbaine, mais les camps restent des territorialités provisoires (revendication du droit au retour) et contestataires (intégration d'un particularisme). En ceci, les camps de réfugiés, et pas seulement palestiniens, participent à la mise en place d'un nouveau modèle urbain, imposé, déprécié, et dont il faut bien l'avouer, à l'échelle mondiale, nous ne savons que faire.

Le devenir urbain des camps ressort d'un état de fait plutôt que d'une volonté politique. Et c'est cette même volonté politique qui pourrait mettre le feu aux poudres dans les camps : les accords d'Oslo ont pu un temps laisser imaginer un État palestinien dans la bande de Gaza et en Cisjordanie ; mais sur ces territoires autonomes puis indépendants, quels seraient alors le statut territorial des camps et les statuts identitaires des réfugiés ? Ces deux questions sont de première importance, et les réponses qu'apporteront les Palestiniens et leurs institutions représentatives ont, dans le contexte actuel, bien du mal à émerger.

L'urbanisation des camps de réfugiés dans la bande de Gaza et en Cisjordanie s'inscrit dans ce processus mouvant, irrégulier entre désir d'intégration et réfraction à la normalisation, dans une dichotomie entre pratiques territoriales quotidiennes et respect discursif, néanmoins absolu, de la mémoire. L'urbanisation des camps de réfugiés et l'urbanité de leurs résidents se tissent dans un mouvement de va-et-vient, une navette incessante et inégale selon les périodes dans la trame réalisée par ces deux axes.





ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS LOCAUX ET RECOMPOSITION DES TERRITOIRES URBAINS ; APPROPRIATION DE LA CENTRALITÉ DES VILLES PAR LES MOODU MOODU : EXEMPLES DE DAKAR, SAINT-LOUIS ET NEW YORK

Responsables scientifiques: Cheikh Sarr, CIERVAL, Université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal et Amadou Diop, département de géographie, UCAD, Dakar, Sénégal

Contact: sarrcheikh@netcourrier.com

Équipe de recherche: Ousmane Kane, Oumar Sow, Christiane Manga, Virginie Coly et Coumba Seck

Auteur de la communication: Cheikh Sarr

Cette étude vise à contribuer à la réflexion du groupe de recherche sur: « l'émergence de nouveaux acteurs locaux et la recomposition des territoires urbains: l'appropriation de la centralité des villes par les moodu-moodu ». Pour les besoins de cette présentation nous avons fait un résumé du travail qui se compose de quatre parties qui recoupent les chapitres de notre rapport.

Quatre axes principaux sont explorés:

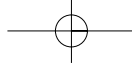
- ❑ Les facteurs structurels qui poussent les *moodu moodu* à se déployer hors de l'univers rural sénégalais dont ils sont originaires pour envahir les villes;
- ❑ Le profil et la structuration de la migration dont les *moodu moodu* sont les fers de lance;
- ❑ Les liens communautaires, sociaux, culturels religieux et commerciaux que les *moodu moodu* ont créés entre eux en situation urbaine, mais aussi, entre leur terroir d'origine et les villes et qui font de leur statut de néo citadin un phénomène durable;
- ❑ Les stratégies déployées par ces nouveaux migrants pour réussir leur intégration en ville et revendiquer une place dans sa gestion.

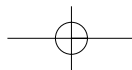
Avant toute chose il convient de souligner que le terme d'acteurs émergents est interrogé dans cette étude du point de vue de ce qu'il révèle des nouvelles thématiques et des pratiques de l'action publique. Aussi se demande-t-on « si ce qui émerge n'est pas finalement que ce qui peut se voir et ce qui est rendu visible à un moment donné ».

L'étude des *moodu moodu* répond à cette question.

Notons aussi, que du point de vue étymologique le nom *moodu* constitue une déformation du nom d'origine arabe Muhammad⁴³, qui devient *Mouhamadou* en wolof. Cheikh Anta Mbacké Babou parle d'inventions par les marabouts de méthodes et « *procédés mnémotechniques*

43. Premier des 201 noms du prophète de l'islam selon Amadou Tall: « *Les dimensions de l'Islam selon le Coran et la Sounnah* » Dar El Fikr Beyrut, 1993.





susceptibles de permettre à leurs adeptes de retenir des règles de grammaire complexes et des phénomènes souvent absents de l'univers linguistique wolof », ⁴⁴. La répétition du terme *Moodu Moodu* bien qu'elle ait pu signifier au départ un ressortissant du milieu rural mouride, connote d'autres référents dans son acception actuelle, référents surtout économiques, donc plus partagés.

Quelques expressions sont rattachées au terme :

- ❑ Faire du *moodu moodu* : s'adonner à l'activité commerciale informelle.
- ❑ Affaire de *moodu moodu* : lorsque l'on veut tirer un profit maximum de la vente d'un objet sans valeur ou à valeur limitée.

L'histoire du mot est surtout liée à l'origine sociale de la personne désignée. Il s'agissait, au départ, des émigrés « *kaw-kaw* » (celui qui vient de la campagne) venus en ville à la quête d'un travail, quelle que soit sa nature.

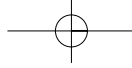
De cette base économique ce migrant a évolué, devenant un *moodu moodu*, un acteur économique reconnu, un concept qui rend compte de bien des situations nouvelles. Le *moodu-moodu* est aujourd'hui un acteur socio-économique, une catégorie sociale qui est très étudiée dans les milieux de la recherche, d'où les nombreuses interprétations dont il est l'objet. Il se construit « dans une errance » (Alain Tarrius), mais aussitôt « pris en charge par un réseau de solidarité confrérique » ⁴⁵. Pour résumer cette idée principale, il s'agit dans tous les cas d'un groupe de personnes qui se déplacent d'abord en direction des villes sénégalaises à partir desquelles ils rejoignent les villes extérieures (africaines, européennes, américaines et asiatiques) avec comme activité principale le commerce. Qu'ils soient venus de la campagne ou qu'ils soient créés par la réalité socio-économique de la ville, ces acteurs ont un dénominateur commun : l'ingéniosité dans les affaires, quelle que soit leur activité.

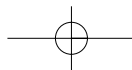
Les conditions de l'émergence des *moodu moodu* sont liées à la fois à la géopolitique locale et internationale, à la conjoncture économique sénégalaise (Plans d'ajustement structurel, 1979-1992), à la dévaluation du franc CFA intervenue en 1994 et à d'autres faits plus locaux telles que les tensions sénégal-mauritaniennes. On peut ajouter le relatif assouplissement des formalités administratives de voyage (suppression de l'autorisation de sortie du territoire en 1984) par l'administration Abdou Diouf, arrivé au pouvoir en 1981. La forte émigration en dehors des frontières qui s'en est suivie a fait dire qu'il est « *Impossible de parler de commerce mondial informel sans évoquer le rôle des mourides* » (Ch. Chavagneux). En réalité les *moodu moodu* ont forgé un nouveau modèle : un comportement économique typique, en marge des pouvoirs publics et des procédures économiques formelles. Ce qui les différencie davantage, c'est que leurs pratiques relèvent d'une éthique religieuse qui est le support de leur réussite ; il y a donc une interférence entre *moodu moodu* et religion.

Pour caractériser les *moodu moodu* on peut aussi relever quelques signes invariants. En effet, le *moodu moodu* se trouve généralement être de sexe masculin. Toutefois, on remarque une percée assez timide des femmes. En général le *moodu moodu* est d'ethnie wolof.

44. Cheikh Anta Babou : « Autour de la genèse du mouridisme », *Islam et Société au sud du Sahara*, n° 11, novembre 1997.

45. S. Bava : « Reconversions et nouveaux mondes commerciaux des mourides à Marseille », *Hommes et migrations* n° 1224 mars-avril 2000.





Pour eux, le mariage constitue un indicateur de réussite mais également une reconnaissance envers *l'Être Suprême*. Pour cette raison ils ont beaucoup d'enfants (plus de 4 enfants). Ils ont fréquenté l'enseignement coranique (*daara*). Donc, même s'ils n'ont pas fréquenté l'école française, ce sont des lettrés qui savent lire et écrire. Dans l'ensemble, on peut dire que les *moodu moodu* sont des individus qui ne croient pas beaucoup à l'éducation française.

Leur trajectoire est variée même si, souvent, ils sont originaires du centre du Sénégal, en particulier de la région de Diourbel, bastion du mouridisme, ancien bassin arachidier. Les deuxième et troisième foyers émetteurs sont Kaolack (18 %) et Louga (17 %).

Par ailleurs, la trajectoire migratoire des *moodu moodu* a rarement été directe, c'est-à-dire suivant une ligne quittant la campagne vers Dakar. Le chemin est labyrinthique et passe par un ou plusieurs sites à l'intérieur du pays avant de s'achever à Dakar ou à Saint-Louis et dans certains cas dans une autre ville africaine (Abidjan), une ville européenne et de plus en plus dans une ville américaine. Ceci atteste d'un dynamisme des migrations intérieures.

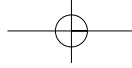
Les parcours sont variés et font souvent appel au marabout. Bien souvent, le *moodu moodu* qui veut aller tenter sa chance en Italie, aux USA ou ailleurs rend visite à son marabout pour lui faire part de son projet, solliciter un soutien matériel pour le voyage, et demander sa bénédiction. Ces comportements intègrent des pratiques communautaires plus significatives des réseaux mis en place. Ce qui veut dire que l'approche des réseaux permet d'expliquer, dans un contexte urbain, la ré-interprétation des valeurs traditionnelles de la solidarité familiale rurale. En plus l'approche des réseaux est la possibilité que se donnent des acteurs de dépasser les structures institutionnelles par le jeu des relations informelles et interpersonnelles, à l'échelle de plusieurs groupes, en vue de satisfaire leurs besoins spécifiques.

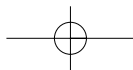
Concernant les réseaux spirituels, ils sont généralement basés sur le système confrérique dont le signe le plus manifeste est l'organisation des *daara* et des *dahira* (Momar Cumba Diop). Ainsi ces réseaux expriment une certaine forme de solidarité mise en place par les *moodu moodu* pour renforcer leur statut socio-économique.

De toutes les confréries sénégalaises, ce sont toutefois les mourides qui ont fait de la *dahira*, non pas seulement un mécanisme essentiel de leur insertion en milieu urbain, mais un outil fondamental de leur organisation et de leur dynamisme. Partout dans le monde où les communautés sénégalaises ont migré et se sont implantées, des *dahira* ont été créées qui attestent de l'attachement des Sénégalais à l'islam confrérique et à leur marabout. Les villes de Dakar et Saint-Louis abritent un grand nombre de *dahira* qui sont les organisations naturelles des marchés urbains centraux lieu d'exercice des *moodu moodu*. G. Salem souligne la connexion en précisant toutefois que « les alliances confrériques sont greffées sur les stratégies familiales »⁴⁶.

Par conséquent, l'entraide et la solidarité traduisent dans le champ social le comportement économique des *moodu moodu*. Cela est ressorti de nos différentes enquêtes. Nous avons décelé une relation étroite entre les réseaux traditionnels de solidarité et les réseaux commerciaux et professionnels. Les interconnexions permettent les redéploiements multiformes. En effet c'est bien au terme d'un séjour multispatial dans le pays et dans la région dakaroise que les *moodu moodu* finissent par s'installer à Dakar Plateau. Concernant

46. G. Salem : « Crise urbaine et contrôle social à Pikine, bornes-fontaines et clientélisme », *Politique africaine* n° 45 mars 1992.





Dakar, l'établissement dans le centre ville survient après une première « aventure » à la périphérie (marché HLM, Castor, Tilène, Nguélaw) et dans la Banlieue (marché Gueule Tapée, Ndiarème, etc.). Généralement le repli sur Sandaga s'effectue par le biais d'un parent (frère, père, oncle etc.), d'un notable, d'un homme politique ou d'un marabout.

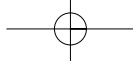
Une fois dans les lieux centraux, le *moodu moodu* se trouve une place dans le réseau et s'organise en conséquence pour en tirer profit. Il participe ainsi à l'organisation des circuits commerciaux et professionnels reliant les places centrales commerciales du Sénégal en général, au reste du monde des affaires. Ces réseaux transnationaux sont particulièrement performants dans les domaines de la vente d'appareils électroménagers, du transfert d'argent et du fret. Les *moodu moodu* « ont développé un réseau commerçant original lié au pèlerinage à La Mecque; sur les routes de la ville sainte, produits électroniques, logiciels et appareils photos numériques circulent et sont échangés à des prix défiant toute concurrence » (Ch. Chavagneux). Ces propos confirment les analyses de V. Ebin, qui disait en 1992 qu'un facteur-clé des activités commerciales *moodu moodu* « semble résider dans leur aptitude à créer des réseaux reliant les points de distribution de Dakar aux communautés mourides émigrées vivant dans les centres internationaux du commerce de gros. »

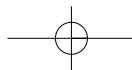
Grâce à une pratique commerciale de proximité et d'occupation de la voie publique les *moodu moodu* se sont implantés dans les espaces centraux des villes, s'appropriant des pans entiers de leur centralité commerciale. La stratégie consiste à enserrer les commerces de luxe par des bazars, concourant ainsi à déprécier l'espace. Ce processus se vérifie à Dakar et à Saint-Louis et semble avoir les mêmes caractéristiques que celui décrit par V. Ebin à propos des *moodu moodu* de New York : « (ils) étaient en si grand nombre sur les trottoirs en face des boutiques prestigieuses de New York (Bowit, Teller's, Bergdorf, Goodman's et Sak Fifth Ave), qu'ils ont véritablement fait sensation avec leurs étalages de parapluies, de gants et montres, leurs larges boubous et leur mystérieux sourires » (V. Ebin et R. Lake).

Ce processus de déploiement et d'appropriation est une constante dans la pratique urbaine des *moodu moodu*. Les espaces appropriés sont très vite « territorialisés » et deviennent des lieux vivants, émetteurs de signaux spécifiques. En effet la présentation attrayante des produits, les affiches publicitaires, les enseignes lumineuses, la musique et l'arsenal des symboles faisant référence aux confréries, les sons de chants religieux, servent « d'appels commerciaux » qui attirent le client et incitent à l'achat. Mais les appels dominants allient modernité et religion (confrérique le plus souvent) du genre « *quincaillerie Islam : vente de matériels de construction* ». Ils sont de réels éléments d'appropriation des espaces commerciaux dans la mesure où ils indiquent une certaine symbolique du lieu, un ancrage réel et solide des commerçants dans ces lieux. On assiste à une confrérisation des lieux de commerce dominée par les références aux symboles du « mouridisme ». Preuve que « *le mouridisme s'est depuis longtemps imprégné de la vie économique du pays* » (Ch. Coulon).

Cependant, l'urbanisation de la confrérie n'est pas uniquement économique, elle est aussi résidentielle. Les *moodu moodu* se sont sédentarisés en ville. Situation rendue possible par leur puissance financière qui leur permet des achats fonciers et immobiliers dans le marché très spéculatif des grandes villes du pays.

À partir de cette double position, ils revendiquent une place dans la gestion des villes. Cependant, le statut réclamé les oblige à se conformer à la règle organisationnelle patronale, sans laquelle il n'est pas possible de se constituer en contre-pouvoir. Ainsi le regroupement en dahira pour créer des liens de solidarité sur des bases confrériques, familiales ou





ethniques a pris un aspect plus formel avec la mise en place de l'UNACOIS⁴⁷ (novembre 1989). Cette organisation qu'on peut qualifier de *moodu moodu* (à partir des caractéristiques de ses membres) s'est progressivement imposée comme un acteur de développement et un recours pour la masse populaire s'activant dans le commerce. Elle joue pleinement le jeu des innovations en modernisant les systèmes de ventes. La plus récente matérialisation de cette percée économique en harmonie avec la modernité est le bijou Touba Sandaga qui développe un autre aspect du marketing commercial. S'y ajoute le centre commercial El-Malick situé à l'avenue Jean-Jaurès et la construction en cours du centre commercial Quatre C situé sur l'avenue Malick Sy.

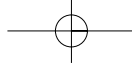
Ainsi, le secteur commercial des grandes villes s'habitue de plus en plus à l'accueil de grands centres commerciaux dont les promoteurs élargissent l'éventail des acteurs mis en scène dans l'activité commerciale, et les demandes de services liés à leur fonctionnement.

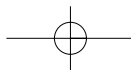
À travers ses stratégies de partenariat l'UNACOIS s'est aussi fortifiée: elle est désormais consultée pour les prises de décision économique et elle accède en même temps aux symboles du pouvoir tels que le Palais, les ministères, l'Assemblée nationale, les Chambres de commerce du pays et des conseils ruraux ou régionaux à travers certains de ses membres qui sont des élus locaux.

Conclusion

Le dynamisme des *moodu moodu* et leur place centrale dans les paysages urbains nous imposent de repenser complètement les stratégies de développement. Repenser le développement en tenant compte du rôle que le *moodu moodu* peut y jouer ne saurait se limiter à aller vers les *moodu moodu* qui ont réussi pour les inciter à investir, ce qu'État et opérateurs du secteur privé sont en train de faire actuellement. Il faudrait aussi aider les centaines de milliers de commerçants ambulants, et autres opérateurs du secteur informel à s'insérer dans l'économie moderne par des incitations fiscales, la facilitation de l'accès aux prêts bancaires, la dissémination en langues nationales d'une information sur la manière dont ils peuvent intégrer l'économie moderne. Dans tous les cas, les *moodu moodu* se sont installés de manière durable dans les villes et surtout là où elles s'identifient le plus. Ils sont les acteurs les plus en vue dans l'invention de la ville sénégalaise.

47. Union nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal.





INNOVATION ET MODIFICATION DES CHAMPS URBAINS : ÉVALUATION DE L'ACTION MUNICIPALE DANS LE CENTRE DÉSHÉRITÉ DE JOHANNESBURG

Responsable scientifique : AbdouMaliq Simone, Institut Wits pour la recherche sociale et économique, Afrique du Sud, Graduate Program in International Affairs New School University, New York

Contact : *SimoneA@newschool.edu*

Équipe de recherche : Mphako Tjebadi, Todd Lethata, Jean Pierre Sempabwa Gatarayiha, Fana Sihlongonyane, Bascom Guffin

Auteur de la communication : AbdouMaliq Simone

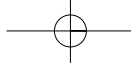
L'objet de cette recherche a été de croiser différents angles de vue afin d'obtenir un portrait du centre déshérité de Johannesburg et de comparer les résultats avec une étude sur la façon dont ce quartier est appréhendé par les principaux acteurs municipaux.

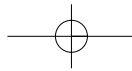
Ces angles de vue étaient les suivants :

- ❑ Diversité des stratégies de subsistance, des pratiques entrepreneuriales et de la vie associative des étrangers d'origine africaine vivant et travaillant dans le centre ville, et notamment des différentes stratégies, tactiques et structures organisationnelles par lesquelles ces personnes tentent d'améliorer la protection de leur logement, leurs moyens d'existence, leurs activités entrepreneuriales et les réseaux d'aide sociale dans le quartier et, par voie de conséquence, dans toute l'Afrique du Sud.
- ❑ Compréhension institutionnelle de la vie quotidienne dans le centre ville, au regard de la conception, de la mise en place et de la gestion d'un quartier expérimental projeté par la municipalité de Johannesburg, en portant une attention particulière aux facteurs commerciaux et politiques en jeu dans les évaluations spécifiques liées au travail, à la terre et à la propriété, ainsi qu'aux grandes modalités d'association, d'implantation, de logement et d'aide sociale.
- ❑ Principales procédures cognitives, politiques, économiques et décisionnelles en jeu dans la définition et la compréhension de ce centre ville, en tant qu'objet distinct d'analyse et d'intervention.

Un urbanisme qui fait exception

À partir des angles de vue définis, la recherche a tenté de montrer le centre ville comme un terrain urbain, devenu une anti-ville, un assemblage non urbain composé de sites et de portails multiples, une dislocation plus qu'une destination. En d'autres mots, c'est le résultat hybride de croisements entre divers modes de production de biens concrets et abstraits, de logiques et de structures particulières d'organisation des flux transterritoriaux de produits, d'information et de contrôle, et d'ensembles institutionnels spécifiques de développement et de régulation de l'espace et des populations. C'est une exception par rapport aux notions traditionnelles d'urbanisation s'appuyant sur la spécialisation du marché du travail,





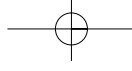
l'autogestion individuelle et les circuits d'intégration matériels et immatériels reliant l'infrastructure, la prestation de services, le financement et la gouvernance.

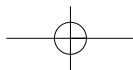
Une telle exception est en partie possible parce qu'elle est le résultat de trois grands niveaux d'évolution technologique urbaine. Au premier niveau, les changements technologiques poussent les villes à étendre leur influence et à consolider les espaces d'activités économiques, indépendamment de l'histoire, des moyens de subsistance et des aspirations de la majorité des habitants. Au deuxième niveau, la fragmentation des villes et la décentralisation des infrastructures publiques, des systèmes de prestation de services et de la vie institutionnelle en général, donnent naissance à un grand nombre d'initiatives locales visant à assurer les services urbains essentiels à un faible coût, en recourant aux technologies appropriées. Le développement de ces initiatives a presque toujours lieu dans des limites territoriales très étroites, qui tendent à renforcer les notions de communauté urbaine dans des villes exerçant essentiellement des actions contraires au maintien d'une vie associative. Au troisième niveau, la désarticulation des espaces urbains et l'incapacité croissante des principales institutions de l'État et des communes à mettre en place des cadres de gouvernance applicables aux villes dans leur ensemble génèrent une panoplie d'activités économiques non conventionnelles. Ces activités sont centrées sur la réparation, l'utilisation illicite ou non conventionnelle de l'environnement bâti et institutionnel et la piraterie engendrée par des combinaisons spécifiques de technologies alimentant ces économies. Bien qu'elles restent essentiellement des activités de survie locale, elles peuvent atteindre une portée transnationale.

Remaniement des infrastructures et évolution des droits à la ville

Les quartiers sous-équipés de la ville sont de plus en plus exclus des stratégies et des accords institutionnels spécifiques sur lesquels les villes fondent leur avenir économique. La question n'est pas seulement de savoir comment les habitants compensent cette désarticulation progressive, mais comment ils l'utilisent pour orienter leur quartier vers une direction et un avenir particuliers. Ballottés entre des possibilités de logement et de subsistance réduites aux miettes du système d'infrastructures public, comment construisent-ils leurs relations si individualisées avec ce dernier? Comment tentent-ils de redonner un sens au service public afin de pouvoir y accéder? Quelle est la nature de ce service public et de ce mélange souvent complexe de générosité et de brutalité, de confiance et de désespoir? L'étude a tenté de mettre en évidence les nouvelles modalités selon lesquelles certains quartiers utilisent leur fragmentation et leur marginalisation croissantes pour effectuer des croisements productifs entre divers espaces, professionnels et d'activités économiques, et par ce biais, maintenir un semblant de permanence dans des villes instables.

La vie urbaine est de plus en plus privatisée et éclatée, reléguant de larges pans de la population urbaine à une existence misérable, et en même temps, de plus en plus capable de créer et de développer de grandes spécificités, en matière d'expression, d'économie et de conflit. Parallèlement, il reste de nombreux défis fondamentaux à relever pour constituer des environnements et des réseaux urbains sûrs. Des environnements urbains de plus en plus dépendants de systèmes et d'infrastructures d'information et de communication complexes, conçus pour permettre des transactions économiques en temps réel, finissent par favoriser les effets potentiellement contre-productifs et destructifs des technologies fondamentales, facilement utilisables par la plupart des habitants, comme les téléphones





mobiles et les ordinateurs de base. Dans les environnements urbains où les investissements sont concentrés dans des infrastructures sophistiquées et privatisées, les réseaux publics et de distribution sont en général de plus en plus dégradés.

Les différentes populations échaufaudant la ville « à leur façon », le manque d'infrastructures publiques et de moyens de production est compensé par des activités de réparation, d'appropriation, de subversion et d'utilisation « hétérodoxe » de l'environnement urbain. Les multiples utilisations divergentes de l'environnement urbain, facilitées par les intersections variables entre hautes et basses technologies liées aux communications, aux transports, aux réparations et à l'énergie électrique, posent des problèmes dépassant de loin l'importance accordée sur le plan politique à la décentralisation de la gouvernance urbaine, à la régularisation des économies urbaines informelles et à la réforme fiscale.

Le centre déshérité dans le réseau urbain de Johannesburg

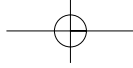
Le centre ville est inséré dans un vaste réseau urbain qui connaît une transition importante depuis quelques années. D'une ville essentiellement centrée sur la gestion des activités d'extraction implantées dans les limites de la commune, Johannesburg évolue clairement vers une ville fournissant des services info-techniques et financiers nécessaires pour introduire et développer de nouveaux facteurs de performance dans les procédures fondamentales d'extraction, au niveau régional, et dans les relations entre, d'une part, l'or, le pétrole, les diamants, le platine et les produits agricoles et, d'autre part, les infrastructures financières pouvant générer d'autres formes de valeur en capital. Compte tenu de la combinaison d'avantages et de distorsions économiques engendrés par l'apartheid, et de l'isolement consécutif du secteur industriel sud-africain, avec sa main-d'œuvre captive, il s'est produit depuis des changements décisifs. Ceux-ci portent sur la façon dont les interactions croissantes entre acteurs et processus de production multinationaux et nationaux sont réparties à l'intérieur de la ville⁴⁸. Ces changements se traduisent par la reconstitution d'un quartier des affaires, au nord de la ville, et par la disponibilité des terrains servant au développement, à l'enclavement ou à l'agglomération des populations. À mesure que la production industrielle baisse, et avec elle, la demande de mineurs et d'ouvriers, Johannesburg prend une nouvelle forme, caractérisée par de nouveaux croisements entre finances, télécommunications, énergie, ingénierie, construction, informatique et tourisme, et par les arrangements qui en résultent, en matière d'emploi et de logement.

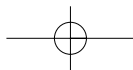
Il est probable que quatre-vingt-dix pour cent des personnes vivant actuellement dans le centre ville n'y habitaient pas il y a dix ans⁴⁹. Les étrangers d'origine africaine et asiatique, ainsi que les Sud-Africains noirs venus des quatre coins du pays tentent tous de s'y faire une place⁵⁰. Tout cela sans aucune aide publique importante et avec des infrastructures

48. J.-D. Sidaway et M. Pryke, 2000, « The strange geographies of 'emerging markets' », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 25, 2 : 187-201. N. Nattrass, 1994, « Economic restructuring in South Africa: The debate continues », *Journal of Southern African Studies*, 20 (4) : 517-531 ; B. Fine, Z. Rustomjee, 1996, « The political economy of South Africa. From minerals-energy complex to industrialization », (London, Hurst) ; A. Habib, et V. Padayachee, 2000, « Economic Policy and Power Relations in South Africa's Transition to Democracy », *World Development*, 28, 2 : 245-263.

49. L. Bremner, 2000, « Reinventing the Johannesburg Inner City », *Cities* 17, 3 : 195-193.

50. D. Kadima et G. Kalombo, 1995, « The Motivation for Emigration and Problems of Integration of the Zairean Community in South Africa », Johannesburg, University of Witwatersrand ; C. Rogerson, 1997, « African Immigrant Entrepreneurs and Johannesburg's Changing Inner City », *Urban Forum*, 27,4 ; A. Simone, 1998, « Globalization and the identity of African urban practices » in H. Judin et I. Vladislavic, « *Blank: Architecture, Apartheid and After* », Rotterdam, NAI.





urbaines en net déclin⁵¹. Il semble également que de nombreux habitants vivent dans des conditions très différentes de celles qu'ils connaissaient auparavant⁵². Des relations complexes s'établissent entre les vendeurs de rue, les personnes bénéficiant d'une forme d'emploi déclaré, les réseaux sociaux organisés autour de leur clientèle de bars et d'hôtels spécifiques, les chauffeurs de taxis et leurs passagers, les cheminots et les clients d'un certain nombre d'hôtels du quartier. Il existe également de nombreuses personnes, habitants ou non, qui opèrent dans le quartier⁵³: simplement dans l'attente d'une bonne affaire ou délibérément à la recherche d'une occasion de voler, de travailler pour le compte d'autrui ou de vivre sur les revenus de quelqu'un.

Ainsi, les activités de survie entreprises sur un mode très précaire et d'une portée limitée semblent appartenir à des réseaux « entrepreneuriaux » exerçant à des niveaux plus élevés qui sont par ordre ascendant: le quartier (comme Hillbrow, Berea, Yeoville), la ville (liaisons urbaines entre Hillbrow et Soweto, Yeoville et Alexandra, Berea et le quartier d'affaires) et le pays (liaisons transurbaines entre Johannesburg et Durban, Johannesburg et Maputo). Une des principales difficultés pour évaluer les caractéristiques, la composition et la portée de ces activités est le fait qu'elles sont très souvent illégales et protégées par différentes connexions avec des institutions et des activités légales⁵⁴. Dans la forêt de données économiques et démographiques, l'information elle-même devient une ressource importante: qui va où, qui arrive et qui s'en va et à quel moment, qui garde quoi, qui connaît qui... Tous ces renseignements peuvent être transformés en une activité « génératrice de revenus ». Parallèlement, il existe une économie complexe de gestion des impressions et de mise en évidence des actions accompagnant ces activités économiques largement informelles.

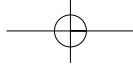
Si les moyens de production sont limités, tout le matériel existant doit être exploité, parfois par l'intermédiaire du vol et du pillage, parfois par une utilisation « hétérodoxe » des infrastructures, des langages, des objets et des espaces, parfois par des pratiques sociales permettant aux équipements disponibles de changer de mains. Le principal est de multiplier les utilisations de documents, de véhicules, de logements, de bois et de tous autres moyens. Cela implique la capacité de mettre en œuvre différents types de combinaisons de personnes aux compétences, aux perspectives, aux relations, aux identités et aux aspirations diverses. En effet, cette organisation sociale complexe constitue un système de perception, une façon de voir qui appréhende l'environnement urbain de telle sorte que les éléments, les objets et les expériences individuels sont destinés à de multiples usages totalement imprévus, dans d'autres circonstances.

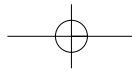
51. M. Reitzes, Z. Tamela et P. Thulare, 1997, « Strangers Truer than Fiction: The Social and Economic Impact of Migrants on the Johannesburg City », Johannesburg, Center for Policy Studies.

52. O. Crankshaw et C. White, 1995, « Racial Desegregation and Inner City Decay in Johannesburg », *International Journal of Urban and Regional Research*, 19: 622-638; J. Beall et O. Crankshaw, 1999, « Victims, Villains and Fixers: Urban Services and Johannesburg's Poor », article présenté lors de la Conference on African Environments, St. Antony's College, Oxford, juillet 1999.

53. Basé sur les travaux menés par AbouMaliq Simone dans le cadre du projet conjoint Planact/Foundation for Contemporary Research sur les réseaux économiques non conventionnels dans le centre déshérité de Johannesburg entre 1994 et 1996. Voir aussi: J. Rogerson et C. M. Rogerson, 1996, « Manufacturing Location in the Developing Metropolis: the Case of inner city Johannesburg », Washington, D.C., The World Bank; Urban Market Joint Venture, 1999, « Inner City Street Trading Management Strategy », Johannesburg, Greater Johannesburg Metropolitan Council.

54. Voir par exemple: C.M. Rogerson, 1998, « Formidable entrepreneurs: the role of foreigners in the Gauteng SMME economy », *Urban Forum* 9, 1: 143-153.





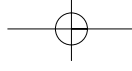
Vers une municipalité souple ?

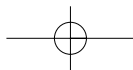
Pour les systèmes de gouvernance qui s'appuient sur une définition claire des identités, des espaces, des fonctions et des critères de responsabilité, ces champs sociaux construits sur des économies utilisant les personnes, les objets, les infrastructures et les ressources de différentes façons, sans règles ni limitations précises, sont de moins en moins gouvernables. Par réaction, la tentation s'accroît d'éliminer les aspects problématiques de l'environnement bâti dans lequel ces économies se développent. Ainsi, au sein de la municipalité, il existe une tendance forte, favorable à la démolition pure et simple de vastes secteurs du centre ville pour enrayer la « bidonvillisation ». Entre-temps, l'utilisation du centre ville pour développer ces « économies de la piraterie » ou pour marginaliser de plus grands quartiers de la ville augmente également. Ce processus freine les efforts de la majorité des habitants du centre ville pour mener une existence modeste, mais stable, dans le cadre conventionnel de la propriété et de la rentabilité. Bien que de nombreux moyens de subsistance s'appuient sur des transactions et des relations commerciales non conventionnelles entre différents acteurs nationaux, ils sont le plus souvent délictueux par défaut et non par intention. Le centre ville peut être un puissant incubateur d'activités transnationales de moyenne dimension et de nouveaux modes de production économique régionale.

La rapidité avec laquelle les changements démographiques et économiques se produisent dans le centre ville a créé une incertitude sur ce qu'il est possible de planifier et de faire⁵⁵. Cette incertitude a provoqué des transferts de propriété soudains et importants, de toute nature. Ceux-ci rendent impossible un contrôle approprié, car ils ajoutent un grand volume de transactions à un rythme d'évolution rapide. L'insécurité en est accrue, et avec elle, la pratique consistant à céder un bien ou une situation à bas prix. Ainsi, le centre ville est souvent le théâtre d'une « fuite », où l'intérieur et l'extérieur rendent ambiguë toute définition du lieu où se trouvent les habitants et où se situent « réellement » leur identité et leurs intérêts. Les Sud-Africains noirs fuient le système social des townships, prêt à imploser, une vie trop longtemps située dans un « néant », des lieux arbitrairement configurés pour être à part et incarner une culture longtemps privée de toute possibilité de renouvellement. Les étrangers d'origine africaine fuient en raison de l'impossibilité de se sentir chez eux, de faire quoi que ce soit qui leur permette de garder le sentiment (et souvent l'illusion) qu'ils peuvent avoir un chez-soi. Tout cela se déroule dans une zone urbaine qui jadis fit naître l'espoir, bien que fugitif, d'une Afrique du Sud urbaine plus cosmopolite. Mais le pays a longtemps réprimé la forme que pourrait prendre ce cosmopolitisme. Maintenant, il est essentiellement décrit dans les termes politiquement vides de « nation arc en ciel ».

Dans leur géographie même, les villes ont été littéralement éclatées et privées de toute logique institutionnelle globale ou de tout discours public capables de rassembler leurs habitants d'origines hétérogènes dans la conviction d'une appartenance ou d'une référence communes. C'est pourquoi on peut difficilement freiner le développement d'impressions et d'interprétations diverses sur ce qui se passe au sein de la ville. Il existe un grand nombre de conceptions différentes sur l'environnement bâti, ses modalités de fonctionnement, son aspect et son contenu. Ces conceptions ne constituent pas des cartes cohérentes ni précises indiquant la façon de parcourir et d'utiliser la ville. La volatilité de la vie urbaine, avec ces différentes vitesses, ce qu'elle renferme et ce qu'elle expose, ses rapports entre repos et

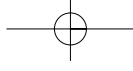
55. M. Reitzes, 1999, « Patching the Fence: The White Paper on International Migration », Centre for Policy Studies, Johannesburg.

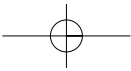
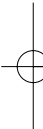
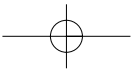


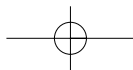


mouvement, explique que les interactions « omettent » finalement certains secteurs, quartiers, identités, occupations et rôles. Les quartiers qui ne sont pas intégrés dans des cadres définissant précisément les utilisations et les valeurs, et renforcés par des efforts institutionnels continus, sont un mélange de déclin et de renouveau, de dynamisme et de marasme économiques. Ces dualités inextricables génèrent d'énormes pénuries en infrastructures, et en même temps, la surexploitation d'autres voies de communication intérieures et extérieures.

Au vu de ces non-villes, c'est tout le concept de municipalité qui devient complexe, notamment à Johannesburg où le « droit à la ville » a été établi selon des critères raciaux qui, par défaut, montraient clairement ce que le droit à la ville aurait pu signifier. À l'heure actuelle, ce droit même ne peut trouver une expression claire et sans équivoque, lorsqu'on tente de l'appliquer à un centre ville plus important, avec des populations très diverses dont les expériences de logement, les aspirations, les moyens de subsistance, les points de repère, les intérêts et les niveaux de préparation sont différents. Loin de remettre en cause son importance, cette confusion donne tout son sens à la notion de « droit à la ville ». Ses valeurs d'hospitalité, d'accueil et de productivité semblent pousser les différents groupes sociaux à donner le meilleur d'eux-mêmes plutôt qu'à reproduire une unité ou une cohérence essentielles, qu'elle soit d'ordre national, racial, territorial ou ethnique. En d'autres mots, le droit à la ville pourrait être le droit à la complexité et à l'incohérence ou à un désordre apparent. Ce n'est pas le droit à être laissé-pour-compte, mais à participer, à être sollicité, à être relogé ou réinséré, à réussir dans l'imprévu.





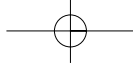


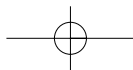
ATELIER C

POLITIQUES URBAINES ET RELATIONS PUBLIC / PRIVÉ

Dans la configuration actuelle du développement urbain, marqué par des mécanismes de marché et par un développement de politiques urbaines de privatisation, chaque État adopte des moyens particuliers pour adapter les logiques des politiques publiques aux logiques économiques et marchandes souvent imposées par les bailleurs de fonds. Ces questions soulèvent un intérêt particulier pour les pays récemment ouverts ou en cours d'ouverture vers l'économie de marché. À l'échelle des villes, les acteurs du secteur privé entretiennent des rapports étroits avec les gouvernements locaux même si ces instances n'ont pas toujours les capacités juridiques, techniques et financières ou encore politiques d'arbitrer et de planifier à long terme les investissements négociés sur leurs territoires. En tout état de cause, il est important de souligner que les investisseurs privés sont producteurs de normes et de modèles qui infléchissent les politiques urbaines suivant des modèles de croissance économique qui s'appuient sur le partenariat public-privé et la délégation des services publics. Les nouveaux arbitrages qui se mettent en place entre public et privé ont modifié les modes de partages des pouvoirs notamment en laissant la responsabilité politique de prescrire les règles de péréquation aux pouvoirs publics tout en réduisant leur intervention directe dans les secteurs économiques. En outre, les logiques d'efficacité marchande n'ont pas démontré leur capacité à mieux desservir les quartiers précaires et à réguler les pratiques informelles; il s'en suit de nouvelles formes de protestation sociale mais également de désaffiliation accentuant la fragmentation urbaine.

Sur le terrain, l'analyse des relations public-privé montre que les pratiques se diversifient suivant des modèles contrastés non conformes aux modèles canoniques de référence. Autrement dit, les évolutions actuelles de la gestion urbaine ne résultent pas de l'application stricto sensu des mots d'ordre internationaux et de l'opposition frontale public-privé. Des dispositifs gestionnaires pragmatiques et composites souvent encore exploratoires se mettent en œuvre. Il convient d'apprécier leur capacité à créer des espaces de négociation impliquant des acteurs nouveaux dans un rôle d'intermédiation notamment entre sphère locale et sphère globale, entre associations d'habitants, pouvoirs publics et investisseurs privés. Dans tous les cas, la mise en place de ces dispositifs économiques complexes soulève des interrogations quant à la place réservée aux politiques publiques susceptibles de faire valoir l'intérêt général, notamment en matière de régulation et de redistribution des richesses.





LA RÉHABILITATION DES CENTRES ANCIENS DE BETHLÉEM ET D'HÉBRON OU COMMENT METTRE EN ŒUVRE UN PROJET URBAIN DANS UNE SITUATION DE CONFLIT

Responsable scientifique : Monique Hirschhorn (CERLIS- Paris V)

Contact : *monique.hirschhorn@laposte.net*

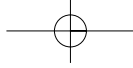
Équipe de recherche : Sari Hanafi (Shamel), Elena Qleibo (Shamel), Lionel Pourteau (CEAQ – Paris V)

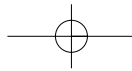
Auteurs de la communication : Monique Hirschhorn et Sari Hanafi

L'analyse sociologique des opérations d'urbanisme en tant qu'elle relève d'une sociologie de l'action organisée n'est pas un objet nouveau pour la sociologie urbaine. En revanche, on n'a probablement jamais analysé la réalisation d'opérations dans un contexte où, comme à Naplouse, dans la nuit du 3 avril 2003, des bâtiments à peine restaurés peuvent être détruits. Comment est-il alors réellement possible de mettre en œuvre un projet urbain, au sens normatif qu'un grand nombre de spécialistes de la ville donnent à ce terme, c'est-à-dire une opération planifiée, s'inscrivant dans la durée et faisant de la ville un espace d'activité, d'habitation et de sociabilité ? C'est pour répondre à cette question et en tirer l'ébauche d'un guide à l'usage de ceux qui voudraient mettre en place des projets urbains dans des contextes politiques du même type que nous avons pris pour objet de cette recherche deux projets urbains dans les Territoires palestiniens : la réhabilitation des vieilles villes d'Hébron et de Bethléem.

Les limites de l'action publique dans les Territoires

Mais, avant même de tenter de mettre en évidence les conditions qui ont permis la réalisation de ces projets, il faut d'abord resituer ce contexte politique très particulier qui rend possible à la fois la mise en œuvre de politiques publiques et leur destruction au moins partielle. L'origine en est ici les Accords d'Oslo qui ont mis en place dans les Territoires palestiniens, l'Autorité palestinienne, mais n'en n'ont fait qu'une préfiguration de l'État à venir, un Proto-État. Non seulement l'Autorité n'a pas de moyen de défense de sa souveraineté (elle n'a que des forces de maintien de l'ordre), mais sa souveraineté ne s'exerce pas de la même façon sur l'ensemble des Territoires. À la suite de l'accord intérimaire du 28 septembre 1995, ceux-ci sont en effet découpés en trois zones. La zone A est celle où l'autorité palestinienne a la totalité des responsabilités liées à la vie civile, y compris celle du maintien de l'ordre et de la sécurité intérieure. Elle comprend six villes palestiniennes : Bethléem, Jénine, Qalqilya, Naplouse, Ramallah, Tulkarem ainsi que Jéricho et son oasis et une partie de la Bande de Gaza. Avec l'accord du 15 janvier 1997, appelé Protocole d'Hébron, une dernière ville, Hébron, a été ajoutée à cette zone, mais avec des conditions très particulières qui étaient en principe provisoires. Bien que l'Autorité palestinienne dispose, comme dans toute la zone A, de la responsabilité civile sur l'ensemble de la ville, un arrangement de sécurité a été conclu. La ville a été partagée en deux parties, H1 et H2. La zone H1, soit 80 % de la ville, est sous sécurité palestinienne. La zone H2, soit



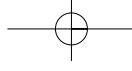


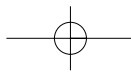
20 % de la ville incluant la vieille ville et ses abords (la mosquée d'Abraham et sept colonies israéliennes), est sous sécurité israélienne. Ainsi définie, la zone A, qui exclut Jérusalem Est, représente environ 3 % de la Cisjordanie et 60 % de la Bande de Gaza. La deuxième zone, la zone B, est une zone dans laquelle l'Autorité palestinienne exerce les pouvoirs civils et une partie des pouvoirs de police, mais où l'armée israélienne conserve la responsabilité de la sécurité et des ressources. Elle comprend plus de 450 villages palestiniens et représente environ 34 % de la Cisjordanie. La troisième, la zone C, comprend des zones rurales, les colonies, les routes, les zones de sécurité et les camps militaires où le contrôle israélien est exclusif. L'Autorité palestinienne est donc placée de fait dans la dépendance de l'État israélien et des choix de son gouvernement. À tout moment, à la suite d'affrontements ou d'attentats, l'armée israélienne peut empêcher l'accès en zone A, la « boucler », et y intervenir, soit de manière ponctuelle pour des opérations dites de sécurité ou de représailles : destruction de bâtiments, d'infrastructures, élimination de terroristes, soit de manière plus durable en l'occupant. Ce n'est d'ailleurs pas la seule manifestation de cette dépendance. Elle se traduit aussi par la confiscation des terres pour y installer de nouvelles colonies, la limitation drastique des déplacements de la population palestinienne paralysant l'activité économique, l'absence de reversement régulier de la TVA et des droits de douane sur les marchandises à destination de la Cisjordanie...

Cette situation politique permet donc que les effets d'une action publique soient éventuellement réduits à néant et pose aussi le problème de la possibilité même de cette action d'un point de vue financier, politique et administratif. Compte tenu des conditions économiques énoncées précédemment, les ressources propres de l'Autorité, celles qui lui viennent de l'impôt, sont nécessairement très limitées. De fait, il est impossible pour l'Autorité de mettre en œuvre une politique sans le soutien financier de l'aide internationale sous ses diverses formes (grandes organisations internationales qui dépendent de l'ONU ainsi que les États et leurs différentes agences non gouvernementales, les ONG internationales, voire même plus récemment les collectivités locales – en particulier les villes – de différents pays). Par ailleurs, même si l'Autorité a eu la volonté dès son installation de mettre en place une structure administrative (elle a recruté 75 000 fonctionnaires), il est évident que cette structure étant fort récente, elle n'est pas nécessairement très performante d'autant que se posent à la fois le problème de la création d'une administration d'État et celui du renforcement de l'administration municipale qui sous l'occupation israélienne était très réduite.

Le choix de la réhabilitation

Dans ces conditions, l'essentiel de l'action publique en matière d'urbanisme risquait d'être limité à la construction de bâtiments publics (écoles, ministères, hôpitaux) et à la production d'une réglementation qu'au demeurant, il est quasiment impossible de faire appliquer. Mettre en œuvre une opération publique de réhabilitation n'allait donc guère de soi, d'autant que les centres anciens concernés n'avaient pas fait l'objet d'une destruction systématique. Il n'y avait pas, comme à Beyrouth, une obligation de reconstruire. Dans les deux cas, il s'agissait d'un bâti ancien, fort intéressant dans une perspective patrimoniale, mais laissé à l'abandon par des propriétaires qui préféraient se faire construire des villas plus confortables à la périphérie. Et bien qu'il y ait eu dans chacune de ces villes des spécialistes de l'urbain, architectes, ingénieurs soucieux de sauvegarder le centre ancien, le projet de réhabilitation, s'il était resté un projet purement local, aurait été probablement un projet mort-né. Il se





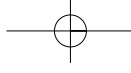
heurtait en effet à deux obstacles quasi-incontournables : celui de l'obtention des fonds – il y avait d'autres priorités pour les bailleurs de fonds –, celui de la prise en charge du projet par un maître d'ouvrage – les municipalités, en cours de reconstitution, devant faire face à de multiples problèmes, n'étaient guère en mesure d'assumer cette charge. Du fait de ces obstacles à surmonter, la réhabilitation risquait donc de se limiter à quelques opérations ponctuelles. Or cela n'a pas été le cas. Aussi bien à Bethléem qu'à Hébron, la réhabilitation a pris la forme d'un véritable projet urbain qui se poursuit jusqu'à présent.

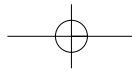
Comment cela a-t-il été possible ? Un premier élément qu'il convient de prendre en compte est l'enjeu qu'a représenté la réhabilitation et, de ce point de vue, la situation d'Hébron n'est pas comparable à celle de Bethléem. Même si les deux villes associent à un centre ancien un monument majeur, la mosquée d'Abraham pour Hébron, la basilique de la Nativité pour Bethléem, ce patrimoine n'a pas la même signification. Lieu de tourisme et de pèlerinage majeur pour les chrétiens, Bethléem ne représente rien pour les juifs. Ceux-ci ne s'intéressent qu'au tombeau de Rachel situé à la périphérie de la ville et qu'ils ont d'ailleurs transformé en zone militaire. Il n'en va pas de même pour Hébron. Le tombeau d'Abraham est un lieu de culte revendiqué à la fois par les juifs et par les musulmans et une partie de la vieille ville dépeuplée et dégradée a été colonisée par une population juive orthodoxe. À Hébron, l'enjeu est avant tout politique. Il ne faut pas abandonner la vieille ville aux colons juifs. Plus les maisons seront vides, plus ils s'installeront facilement. À Bethléem où il n'y pas de revendication territoriale, l'enjeu est économique et touristique. La commémoration du deuxième millénaire devait faire affluer touristes et pèlerins vers Bethléem et il fallait rendre la vieille ville plus attractive.

Mais à eux seuls, ces enjeux ne peuvent porter le projet. On le voit bien en 1994, tout de suite après les accords d'Oslo, lorsque la Municipalité reconstituée inscrit, à la demande de l'Autorité, la réhabilitation et le repeuplement de la vieille ville dans ses priorités. Deux ans plus tard, le bilan est très limité. Il en va de même quand à Bethléem se constitue une première commission Bethléem 2000, sur une base très large. Elle ne parvient pas à elle seule à faire démarrer le projet. Pour que celui-ci prenne forme, il faut une volonté politique forte, un maître d'ouvrage légitime qui puisse à la fois mobiliser les bailleurs et prendre en charge la conception et les modalités de la réalisation du projet.

Les conditions de la réussite

À Hébron, constatant l'échec de la municipalité, l'Autorité en la personne de son Président réagit rapidement. Elle crée par décret en 1996 un comité de réhabilitation. Mais, dans cette ville où les grandes familles occupent toujours des positions fortes, l'habileté du Président est de donner à cette instance, créée sur un plan national, une légitimité locale en prenant comme membres de celle-ci des notables d'Hébron, y compris le maire. Cette légitimité locale va d'ailleurs encore être renforcée par le recrutement comme directeur du bureau de réhabilitation (la structure opérationnelle du comité) d'un ingénieur spécialisé dans les matériaux de restauration des immeubles anciens, le fils du maire précédent destitué par les Israéliens. Et effectivement, la formule se révèle efficace. Les bailleurs de fonds arabes acceptent de financer les opérations et le bureau trouve même des financeurs suédois pour faire élaborer un master plan par un bureau d'études de Ramallah. La réhabilitation progresse. Des maisons privées, des bâtiments publics, des commerces sont restaurés, les infrastructures (égouts, adductions d'eau, lignes électriques, voiries) sont refaites, la vieille ville se repeuple.



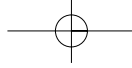


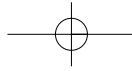
À Bethléem, l'intervention de l'Autorité se fait plus attendre. Il n'y a pas le même consensus qu'à Hébron autour de l'objectif. Les grandes familles chrétiennes qui occupent toujours des positions politiques et économiques sont plus divisées. C'est en fait de l'extérieur que vient d'abord l'initiative, du Directeur de l'Unité d'assistance au peuple palestinien à l'Unesco qui finance une étude sur la vieille ville, une exposition de photos itinérante et qui finalement fait prendre en charge par les Italiens la réalisation d'un plan d'urgence. Mais là aussi, l'élément décisif pour la finalisation du projet, celui qui permettra de le réaliser sera la mise en place par l'Autorité d'un comité interministériel, puis par décret en 1998 d'un ministère de Bethléem 2000 à la tête duquel sera nommé un universitaire réputé pour ses capacités de gestionnaire et sa fiabilité. Financée par de multiples bailleurs de fonds, mais coordonnée par le ministère, la réhabilitation progresse. À Bethléem ainsi qu'à Beit Jalah et Beit Sahour, englobées dans le plan d'urgence, les infrastructures, les façades sont rénovés. La vieille ville est effectivement plus attractive à la fois pour ceux qui y habitent et pour ceux qui viendraient la visiter.

L'aggravation de la situation à partir de septembre 2000 va avoir évidemment des conséquences négatives. À Bethléem, les pèlerins n'ont pas pu venir pour la commémoration du deuxième millénaire et, jusqu'à maintenant, l'activité touristique n'a pas repris. L'occupation de la ville à plusieurs reprises a même provoqué des dégradations de certains bâtiments. À Hébron, en H2 où l'occupation est permanente, les conditions de vie sont encore devenues plus difficiles du fait des couvre-feux à répétition et un certain nombre de familles (35?) sont reparties. En dépit de ces difficultés, dans les deux villes, les projets continuent. À Bethléem, comme prévu dans le plan d'urgence, le centre pour la conservation du patrimoine, Dar Mansour, a succédé au ministère de Bethléem 2000. Il continue à concevoir et à réaliser des opérations de réhabilitation et s'intéresse plus particulièrement à la sensibilisation des habitants. À Hébron, le bureau est toujours actif, envisageant, conformément au schéma directeur d'aménagement, des opérations qui prennent en compte l'articulation du centre ancien au centre nouveau qui se trouve en H1.

Au regard de ces deux histoires, c'est donc bien la création, par décret de l'Autorité, du comité de réhabilitation d'Hébron et du ministère Bethléem 2000, décision qui aurait pu être interprétée comme une volonté de mainmise, qui a été en fait la condition de la réussite de ces projets. En leur conférant une dimension nationale, elle a permis de mobiliser l'aide internationale dont l'objectif est avant tout de soutenir l'Autorité. Une autre condition a été aussi certainement une assistance efficace à la maîtrise d'ouvrage. À Hébron comme à Bethléem, il a été possible de mobiliser les compétences nécessaires pour la conception du projet et la présence de nombreux Palestiniens formés dans les disciplines requises a été certainement une ressource majeure. Elle a évité que le projet soit totalement pensé de l'extérieur, car, même si la relation avec un bailleur de fonds reste inévitablement une relation asymétrique, le fait d'avoir des acteurs locaux connaissant leur langage, leurs modes de pensée, leurs référentiels, facilite indéniablement la négociation.

Il reste cependant un certain nombre de problèmes. Un premier est celui des relations avec les municipalités. Le choix de créer une instance spécifique qui ait une dimension nationale a assuré la réussite du projet, mais n'a pas réglé ce problème. À Hébron comme à Bethléem, la municipalité se sent dépossédée. À Hébron, c'est la partition de la ville en deux secteurs H1 et H2 qui faisait de la vieille ville un secteur échappant en grande partie au contrôle du pouvoir municipal, la composition du comité (les notables de la ville, y compris le maire) et le choix du directeur du bureau (sa légitimité est très forte) qui ont évité que l'instance

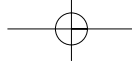


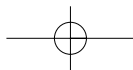


soit trop contestée. Il n'empêche que, dès qu'il y a interférence entre la mairie et le bureau, comme par exemple pour l'évacuation des ordures, les relations deviennent difficiles. À Bethléem, une concurrence larvée, encouragée par certains bailleurs de fonds, s'est développée entre la mairie et le ministère, et se poursuit avec Dar Mansour, mettant en péril la cohérence de l'action. Le second problème est certainement celui du rapport avec les habitants. Ceux-ci l'ont d'autant mieux accepté qu'ils en tiraient des bénéfices – les propriétaires: une amélioration gratuite de leur patrimoine; les petites entreprises du bâtiment et leurs ouvriers: du travail; les habitants pauvres: à Hébron, une occasion de se loger tout en obtenant des avantages sociaux, à Bethléem, une occasion de bénéficier au moins d'une amélioration de l'infrastructure. Mais les choses vont certainement devenir plus difficiles quand des intérêts vont s'opposer. On le voit déjà à Bethléem à propos des circuits touristiques. Les aménagements ne sont pas neutres. Ils peuvent favoriser les uns par rapport aux autres, ce qui repose alors la question du rapport entre l'instance qui pilote la réhabilitation, les différents groupes d'intérêts et la municipalité.

Conclusion

On pourrait évidemment à la lecture de ces deux cas considérer qu'il s'agit d'exception et que le problème ne saurait se reposer dans les mêmes termes. Toutefois, l'instabilité des situations politiques laisse à penser que rien n'est moins certain. Il n'est donc pas inutile de tirer quelques enseignements de cette étude. Le plus important nous semble être la nécessité de mettre en place un maître d'ouvrage unique, clairement identifié et légitime aux yeux des différents acteurs, qui puisse garder une autonomie suffisante et, de ce point de vue, une articulation entre un niveau national et un niveau local, la constitution d'une structure ad hoc, quel que soit le nom qu'on lui donne, est probablement une formule intéressante.





LES POLITIQUES PUBLIQUES ENTRE RAPPORTS DE FORCE, « PARTICIPATION » ET NÉGOCIATIONS DANS DES PROJETS URBAINS AU MAGHREB ET AU LIBAN

Responsable scientifique: Françoise Navez-Bouchanine, école d'architecture de Clermont-Ferrand

Contact: *fnb@club-internet.fr*

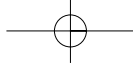
Équipe de recherche: Agnès Deboulet, Mona Fawaz, Isabelle Berry-Chikhaoui, Abderrahim Hafiane, Madani Safar-Zitoun, Blandine Destremeau, Philippe Tanguy et Naima Lahbil-Tagemouati

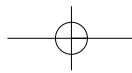
Auteur de la communication: Françoise Navez-Bouchanine et Madani Safar-Zitoun

Issues de la recherche intitulée « L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales. Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie »⁵⁶, les résultats ici présentés répondent à deux soucis différents: une présentation synthétique de l'ensemble des cas de figure couverts sur une des questions majeures soulevées par la recherche; une illustration plus concrète ne reprenant qu'un des axes d'exploration de l'entre-deux. L'objectif de la recherche étant d'analyser les interactions entre politiques institutionnelles et dynamiques sociales dans le contexte particulier d'urbanisation et d'internationalisation qui caractérise des pays dits « en développement » du monde arabe, elle a permis de mettre en lumière les enjeux que ces interactions révèlent. Elle a également éclairé, à des échelles et temps différents, les effets sociaux complexes de cet « entre-deux » dans des contextes où « les » urbanisations – formelle et informelle-, loin de se partager le monde de manière étanche, sont fortement imbriquées et sont au cœur des enjeux de conquête ou de reconquête foncière dans les grandes villes.

Le projet de recherche s'est constitué à partir de la prise de conscience de la grande « ignorance » sur le devenir de nombreux projets urbains largement basés sur l'éviction de quartiers illégaux ou dégradés des centres villes. En effet, hormis les situations de crise patente et d'évictions violentes, que se passe-t-il quand des acteurs publics ou des acteurs privés éminents prennent des décisions lourdes d'impact sur l'ancrage et la mobilité des habitants des villes? Quand ces décisions sont présentées comme impératives, chevillées à un « intérêt général » indiscutable, et déjà largement « ficelées » alors même que les effets directs et indirects sur les acteurs concernés – habitants et riverains au premier chef, mais autres acteurs publics ou privés tout autant – laissent présager une complexité de mise en œuvre et des incertitudes énormes? Nos travaux antérieurs nous avaient convaincus que même en l'absence de mouvements sociaux ou de transferts menés manu militari, toute une dynamique faite d'hésitations, d'attentes, de négociations et de transactions se mettait en place, produisant des effets sociaux et spatiaux significatifs.

56. D'un commun accord avec les membres de l'équipe de recherche, la présentation faite lors du colloque de mai 2004 a été limitée à quelques points essentiels rédigés par F. Navez-Bouchanine et M. Safar-Zitoun.





Pour explorer ces questions, deux types de projets urbains ont fait l'objet d'observations à propos desquelles nous pensions à l'origine obtenir des résultats différents, les enjeux de la négociation et les ordres de légitimation étant forcément bien éloignés :

- ❑ Des projets s'inscrivant dans une politique de logement social et dans une perspective d'amélioration affichée des conditions de vie des habitants, approche concrétisée par des cas observés au Maroc, en Mauritanie, et en Algérie ;
- ❑ Des projets visant à dégager les espaces et localisations nécessaires à la réalisation de grands aménagements pour la mise à niveau de la ville et en particulier à l'amélioration de grands axes intra-urbains ou de grands équipements de prestige, cas observés au Liban et au Maroc.

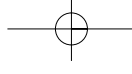
Nous montrerons d'abord succinctement en quoi ces deux types de projets offrent un certain nombre de ressemblances en matière de négociations et de légitimations des actions des différents acteurs impliqués et comment cela influe sur l'histoire et le déroulement des projets en général. Nous illustrerons ensuite, à partir du seul cas des projets de logement social en Algérie et au Maroc, comment cet entre-deux influe de manière significative, mais spécifique dans chacun des deux contextes, sur la forme même des projets et leur devenir dans la ville.

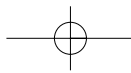
Aléas des projets, rapports de force et négociations

Sur nos terrains et pour le type d'intervention que nous avons observé, on peut montrer qu'entre les « décisions » ou leurs annonces et la production d'effets matériels ou immatériels générés par la mise en œuvre de ces dernières, il ne s'écoule pas seulement de longs délais linéaires ; de même, il n'advient pas seulement ce qu'on avait coutume de désigner par effets non-intentionnels. Il se produit un ensemble très complexe, touffu et difficilement « lisible » d'actions et d'interactions qui peuvent conduire à un projet tout autre que celui annoncé, et ce, malgré un contexte qu'on peut caractériser grossièrement par sa faiblesse en termes de formes démocratiques de décision, puisqu'il n'y a souvent ni information, ni concertation et que les rares processus « participatifs » sont loin de peser de manière sérieuse sur les décisions.

Certes les causes en sont multiples. Ainsi les différentes situations sont marquées par la multiplicité des pouvoirs de décision et par l'incertitude, comme l'opacité, qui découlent de cette situation. Cette multiplicité explique d'ailleurs en partie pourquoi il semble parfois si difficile de rendre compte d'un rapport de forces unique, opposant l'image d'un État ou des décideurs publics forts et clairement identifiés à des masses atomisées d'habitants pauvres qui n'auraient d'autre issue que de se plier aux exigences. Car si cette multiplicité est source d'incertitudes, elle est aussi un des ingrédients majeurs qui influe sur les rapports de force, introduit des marges de négociation et « nourrit » donc cet *entre-deux*⁵⁷, lui donnant une consistance et le rendant tantôt « productif » de changements, tantôt générateur d'imbroglios et de blocages.

57. Cet entre-deux peut également être habité par des « chercheurs de rente » (dont des acteurs publics agissant pour leurs intérêts privés ou pour leur clientèle). Ce constat n'a évidemment rien de neuf. Mais ce qu'apporte la présente recherche, c'est un éclairage détaillé sur les nombreux et divers effets sociaux de ces imbrications et de l'opacité ainsi générée, quand celles-ci découlent non de hautes motivations politiques, fussent-elles machiavéliques, mais de la seule recherche, devenue patente aux yeux de tous, de profits matériels et de capital social ou symbolique privés.





Cette multiplicité concerne le pouvoir de l'État lui-même, fragmenté en compétences sectorielles, qui n'ont pas nécessairement les mêmes « visions », ou dont la tendance, face à la complexification de la vie urbaine, est à la création d'agences spécialisées, d'institutions transversales ou de « commissions ». Il faut y ajouter les pouvoirs élus qui, même écartés des décisions, n'en ont pas moins un poids indirect remarquable et des réseaux d'action qui jouent à plein dans le processus de déclinaison des « projets ». Ces deux premiers niveaux se caractérisent par ailleurs par des confusions fréquentes entre intérêts privés et publics, lesquelles ajoutent grandement à l'incohérence apparente. Enfin les organismes internationaux, les ONG ou autres organes émanant de l'internationalisation ont fait une « entrée en scène » dont les conséquences matérielles et immatérielles sont très perceptibles⁵⁸.

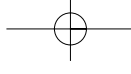
Les rapports de force sont évidemment très variables selon les projets, les pays, les villes, mais aussi selon les moments et les comportements des habitants. Une première évidence : la concertation et les processus de consultation ne font pas plus partie des usages relationnels entre acteurs publics et habitants que l'information en amont. Même les procédures d'enquête publique, qu'on pourrait notamment s'attendre à voir mises en œuvre dans le cas des passages d'autoroute, sont exceptionnelles. On évoquera plus en détail au point II la « participation » et les conditions, contraintes et limites qui accompagnent sa (timide) mise en œuvre.

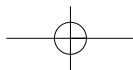
La question des négociations en cours d'intervention et des stratégies destinées à faire valoir les intérêts des habitants au fur et à mesure des « étapes » du projet revêt donc une importance essentielle. Les registres de mise en œuvre, pour la plupart venant des acteurs publics, vont de l'imposition par la force, à la conviction (actions de sensibilisation à la qualité de l'opération par exemple) ou à la négociation, en passant par divers moyens détournés, stratégies ou « ruses », alternance de « carotte » et de « bâton ». Dans certains cas, on assiste même à l'orchestration des contradictions entre discours et actions sur le terrain, lesquelles mettent les habitants en position d'incertitude totale, voire d'angoisse sur leur sort. Mais la méthode semble, au fond, revêtir beaucoup moins d'importance que la réalisation de l'objectif, ce qui pousse à s'interroger, encore une fois, sur les motifs réels, cachés ou secondaires des interventions.

Quelle que soit la situation, nos observations convergent toutefois sur l'abondance des réactions, des tentatives de négociations tactiques, des stratégies, « dominées » ou au contraire autonomes, voire des ruses⁵⁹, que les habitants et les acteurs locaux développent pour résister à l'éviction, pour améliorer leurs conditions d'habitants, pour maximiser ou monopoliser un bienfait accessible, voire pour anticiper – parfois à tort et à travers, mais parfois très judicieusement – les décisions qui vont être prises. Les compétences et ressources mises à contribution sont multiples, et varient en fonction des cas, mais on peut noter les mêmes éléments mobilisés : recherche d'information sur le projet et les différents acteurs qui le portent ou y sont impliqués, connaissance des expériences vécues par d'autres,

58. On notera que ces constats permettent de souligner une véritable crise de la projétation : malgré ces évolutions récurrentes des projets vers des destins incertains, cette dernière serait toujours otage d'un formalisme et d'une rigidité méthodologique. L'insistance des acteurs publics et des cadres techniques à se raccrocher désespérément aux documents fondant ou justifiant leur démarche (schéma directeur, politique de lutte contre la pauvreté, plans d'aménagement ou de circulation, projet d'habitat « ficelé » etc..) constitue ainsi un vrai paradoxe.

59. Et explicitement revendiquées comme telles.





capacité de saisir le moment tactique, existence et diversité des réseaux mobilisables. On note aussi, de manière convergente, que ces éléments sont mobilisés, tantôt de manière gagnante, tantôt avec pertes ou échec.

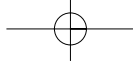
Un deuxième constat concerne les déterminants qui favorisent, ou à l'inverse, pèsent sur les tentatives de négociations ou stratégies. Ces dernières ne sont jamais vraiment menées au hasard. La notion d'opportunité – politique ou événementielle – est évidemment essentielle pour comprendre les comportements des acteurs, lesquels vont de l'ajustement aux exigences à la résistance plus ou moins ouverte, en passant par des postures d'attente d'une meilleure opportunité. Mais la compréhension de l'enjeu et les multiples supputations qu'ils peuvent faire à cet égard, à partir des caractéristiques foncières et urbaines – localisation, environnement ou à partir d'indices *interprétés* – constituent un autre déterminant du déploiement de tactiques ou de stratégies. On comprend l'importance et l'ambivalence des « passeurs » que peuvent constituer les ONG, les associations, les élus voire les agents recenseurs ou les techniciens dans cette *traduction*. Enfin, au-delà de ces éléments, la compréhension des « jeux » des acteurs et une classification provisoire de ces derniers (entre bienveillants et malveillants) ouvre, en l'absence d'autres éléments plus indicatifs, à la tactique d'essai et erreur, où les acteurs « testent » leurs marges de manœuvre et construisent à petits pas tantôt les formes propres de leur résistance, tantôt les lignes de négociations qui vont conduire – et chacun semble le pressentir – à une adhésion sous conditions, mais explicite⁶⁰.

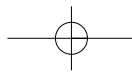
Un troisième constat concerne la forme que prennent les négociations et les stratégies. À l'exception de la résistance passive organisée, les stratégies collectives existent mais restent ponctuelles dès lors qu'elles ne sont pas initiées, relayées, portées à bout de bras ou instrumentalisées par les leaders d'opinion, les élus, les associations, les partis ou, dans certains cas, des ONG ou acteurs privés. Même dans ce cas, elles paraissent marquées d'une certaine fragilité. Le Liban fait ici un peu exception en ce qui concerne les partis, omniprésents et omnipotents, grands orchestrateurs de réactions collectives plus « construites », mais dont les stratégies politiques peuvent aller à l'encontre des intérêts des habitants⁶¹. Il faut dire qu'une partie de l'énergie de certains acteurs publics ou privés éminents semble par ailleurs vouée à entamer les ententes ou mouvements collectifs, à en empêcher la constitution ou mieux encore, à les susciter eux-mêmes pour les instrumentaliser.

Mais ce n'est pas la seule raison et l'hétérogénéité interne, dans un contexte de persistance des relations primaires prédominantes, explique également cette fragilité. On relève d'ailleurs ce paradoxe : les stratégies collectives semblent avoir un peu plus de consistance et de durée quand elles s'inscrivent dans un rapport de forces, voire dans un clivage ou une réelle opposition interne au quartier (anciens et nouveaux, propriétaires et locataires, affiliés de tel parti ou de tel autre, « urbains » ou « ruraux », d'origine ethnique ou régionale différente...). Offrant alors une plus grande surface de manipulation par les acteurs extérieurs, elles semblent dans ce cas mettre à mal les tentatives de structuration collective.

60. Ce qui ressort clairement des cas marocains, libanais ou algériens, où la résistance n'a pas pour objet le maintien sur place mais le départ aux meilleures conditions. Ce cas de figure n'a pas été rencontré en Mauritanie, sans doute pour des raisons de moindre légitimité ressentie ; on y revient plus loin.

61. Cf. par exemple la négociation par le parti politique Tachnak d'un auto-pont dans le quartier Bordj Hammoud à Beyrouth, par peur de la dissolution de la communauté arménienne mais surtout de la perte d'un électorat dont le bénéfice privé est évident.





Quant aux stratégies individuelles, elles peuvent être concurrentes ou substitutives. Sous-tendues par un même objectif – maximiser les bénéfices potentiels ou minimiser les effets négatifs –, elles entretiennent avec les stratégies collectives des rapports très variables. Un des points communs aux différents cas est l'augmentation des stratégies concurrentes quand la matérialité du projet se confirme : menée dans les conditions de rapidité ultime que nous avons soulignées plus haut, la mise en œuvre bouscule ainsi les positions collectives et peut ouvrir à des surenchères individuelles payantes pour les uns, catastrophiques pour les plus démunis ou les plus vulnérables. En ce sens, on pourrait conclure que les interventions, en particulier celles qui proposent un relogement ou un « recasement », ont un effet d'individuation remarquable sur les stratégies.

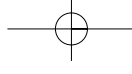
L'évolution des politiques publiques de traitement de l'habitat précaire au Maroc et en Algérie : différences et convergences

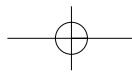
Au-delà des résultats convergents que mettent en lumière nos travaux, il est également nécessaire de prendre la mesure de convergences partielles – dues, par exemple, au type de projet tel que nous le définissons plus haut – mais aussi de divergences diverses, dues notamment aux différences de contexte et d'histoire des différents pays et villes concernés. Ainsi les convergences entre les politiques publiques d'intervention algérienne et marocaine ne sont pas nombreuses, mais on peut néanmoins relever des similitudes frappantes en termes :

- ❑ De principes et de référents qui guident l'action publique ; dans les deux cas, c'est le principe de modernisation par la mise à la norme esthétique mais aussi sociale qui inspire la politique, avec cependant une différence dans l'objet recherché. En Algérie, la normalisation passe par la standardisation de l'habitat tandis qu'au Maroc, elle passe parfois par la reconnaissance de la spécificité de l'habitat des pauvres.
- ❑ D'attrait pour les opérations urbaines bien « ficelées » développant un style autoritaire d'action publique.

Les différences sont en revanche nombreuses.

- ❑ Elles se situent principalement dans la différence des enjeux du relogement pour les populations marocaines et algériennes. Les gains escomptés par les uns et les autres du fait du recasement sont incomparables. Chez les premiers, c'était, jusqu'à très récemment, l'accès à la propriété d'un lot à construire, auquel se substitue désormais de plus en plus souvent celui d'un appartement dans un immeuble collectif payable à terme. Chez les seconds, c'est l'accès à la location d'un appartement en immeuble collectif, à usage en fait quasi gratuit, étant donné la généralisation de l'évasion locative.
- ❑ Au Maroc, la différence entre projets en termes de participation (projet avec ou sans participation et consultation) ne semble en rien influencer sur la nature finale de la résidence ni sur la procédure d'accès. Chez les Algériens, être inclus dans un projet « participatif » est signe de discrimination par rapport au traitement « normal » réservé aux autres. En effet, au lieu d'accéder gratuitement et immédiatement à un logement collectif fini, ils doivent subir les contraintes de la participation financière à l'acquisition du lot et à la construction d'un logement évolutif.
- ❑ La différence de sollicitation idéologique des populations se situe dans des registres assez décalés. S'il existe un affichage très net du discours sur la pauvreté au Maroc, les





référents algériens sont davantage puisés dans un catéchisme socialisant et égalitariste uniformément réparti au sein de la population.

❑ En Algérie enfin, l'introduction d'approches de concertation et de méthodologies participatives, très minoritaire, s'est inscrite d'emblée en opposition très nette par rapport aux routines et aux pratiques de l'administration. Les projets « participatifs » sont des projets ad hoc qui sont d'emblée construits à l'échelle du site à traiter, méthodologie dérogeant aux règles courantes de l'action urbanistique nationale.

On constate bien dans ces conditions combien les procédures « participatives », les négociations et légitimations déployées pour justifier les actions des différents protagonistes s'inscrivent dans des rapports de force et des contextes sociaux, institutionnels et politiques différents et combien, par conséquent, elles occupent des places et des connotations différentes chez les différents acteurs chargés de les utiliser comme de les recevoir.

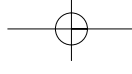
En ce qui concerne le Maroc, dans les bidonvilles déjà touchés par des interventions publiques, on constate que la participation n'a pas été franchement au centre des dispositifs d'action mis en place. Elle est intervenue à des moments et en des circonstances précises, dans le complexe jeu de négociations autour de l'enjeu du déplacement, initié entre les différents acteurs institutionnels et la population. Elle n'a pas porté sur les grandes orientations ou choix du projet. Les « habitants participants » n'ont eu qu'une bien faible marge de manœuvre et leurs volontés n'ont pu s'exprimer que sur des choix vraiment résiduels. Les registres de mise en œuvre de la volonté publique sont allés de l'imposition par la force à la sensibilisation – conviction – séduction, en passant par diverses tactiques et ruses. Il n'en reste pas moins que dans l'ensemble, cette « participation » toute relative a introduit quelques changements notables :

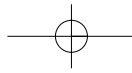
- ❑ Une meilleure circulation de l'information
- ❑ Une réduction de la marge d'incertitude des populations quant à leur devenir résidentiel
- ❑ Un processus de redéploiement des stratégies collectives et individuelles et un nouveau champ d'expérimentation de la ruse et de la débrouillardise.

Dans les rares cas où un autre rapport de forces a été établi – on pense notamment à l'expérience du processus d'identification sociale de projet reposant sur une méthodologie participative en amont des décisions (cas étudié par N. Lahbil-Tagemouati) – la démarche elle-même, dans un tel contexte, peut revêtir un caractère perturbant, l'énoncé par les experts, d'informations carrées sur un projet « ficelé » est tellement incompréhensible pour les habitants qu'ils se désintéressent dès lors de la dynamique que ceux-ci essayent de créer car ils ne voient aucun intérêt ni motivation aux échanges qu'ils pourraient avoir avec eux ! Ainsi donc, on constate, paradoxalement, que quand la participation est noyée dans un processus complexe et incertain de négociations, elle produit un certain nombre d'effets, certes réduits mais réels ; quand elle se pare de générosités « populiste » ou altruiste, elle ne suscite que méfiance, voire, est ignorée ou rejetée.

En Algérie en revanche, la différence participative s'est exprimée avec force : au niveau opérationnel, comme à celui des ménages concernés, elle a instauré un nouveau style de montage, de gestion et de négociation avec les populations. Au niveau opérationnel, le nouveau dispositif apportait plusieurs éléments nouveaux consistant en :

- ❑ La mise en œuvre d'une nouvelle méthodologie de construction de projet ad hoc autour de sites circonscrits ;





- ❑ L'introduction de la dimension consultative et participative avant même le démarrage des opérations ayant pour objectif de construire de manière concertée et démocratique le processus de relogement. Cette disposition impliquant un autre style de rapports avec la population et un accès différent à l'information par rapport aux opérations classiques ;
- ❑ La proposition d'un nouveau produit résidentiel : le logement individuel évolutif, évoluant selon les disponibilités financières des ménages et leurs besoins.

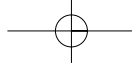
Au niveau des réactions des populations bénéficiaires, l'enquête apporte un certain nombre de réponses inattendues mesurées à l'aune du préjugé favorable attribuable au « plus » démocratique et consultatif qu'était censée apporter cette procédure par rapport aux opérations traditionnelles. En effet, l'un des aspects dominants qui ressortait des enquêtes réalisées avec les bénéficiaires des actions d'éradication de l'habitat précaire tant à Alger qu'à Annaba résidait dans le fait que l'absence de violence et d'imprévisibilité contenues dans la nouvelle manière de faire ne débouchait pas nécessairement sur un profil de réactions beaucoup plus positif en termes de mitigation des processus d'éviction.

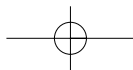
Les résultats obtenus plaident paradoxalement dans le sens contraire, puisque l'on s'est retrouvé dans une situation où tout semblait fonctionner en porte-à-faux. Si au niveau de la circulation de l'information, on saisissait effectivement la différence positive apportée par la participation, se traduisant par l'évacuation de la marge d'incertitude qui caractérisait les populations traitées traditionnellement, au niveau des attentes, des stratégies collectives et individuelles, les choses étaient différentes. Tout se passe comme si les stratégies d'action et de solidarité collectives forgées avant le relogement se retrouvaient sans objet, une fois l'accès au logement réalisé.

Par ailleurs, et toujours dans le paradoxe, la solution logement collectif semble avoir été si bien intégrée par les populations enquêtées qu'elle semble devenir la seule perspective d'avenir résidentiel. Si, à Annaba, les relogés en habitat évolutif participatif affichent majoritairement leur satisfaction de disposer d'un logement individuel « extensible » à souhait, il n'en va pas de même à Alger où on ne retrouve que très rarement cette quête de l'habitat individuel, quels que soient les problèmes de cohabitation, de voisinage, de pollution et autre promiscuité vécus et dénoncés par les intéressés dans les cités d'habitat collectif.

Les résultats de l'enquête suggèrent que le débat ne se pose pas en termes d'alternative entre des dispositifs plus démocratiques de relogement par rapport à d'autres qui le seraient moins, mais en termes d'insertion des familles relogées dans la société urbaine au moindre coût social et économique. Il est patent que derrière la diversité des situations collectives et individuelles se profilent des tendances de fond que l'on peut décrire comme procédant bien plus d'une demande de plus d'urbanité et de confort que d'une attente d'ouverture démocratique des filières d'accès. Or celles qui existent, malgré leur violence et leur arbitraire, s'avèrent somme toutes encore assez avantageuses pour les populations.

Il faut néanmoins souligner que nous assistons quand même à une ouverture beaucoup plus nette du champ de l'action collective et individuelle depuis quelques années, du fait de l'intrusion de nouveaux acteurs locaux dans le système de la distribution résidentielle. Par la mise en place de « fusibles » institutionnels divers et par le développement de processus d'intermédiation, l'État algérien a paradoxalement réussi, en laissant le soin aux collectivités locales de se coller directement avec les populations, à se retirer progressivement du « face à face » dangereux dans lequel il était engoncé dans les années quatre-vingt. Il a libéré de





ce fait un espace de liberté de parole et de manœuvre stratégique qui, de par sa nouvelle configuration plus complexe et de par l'incertitude qu'il contient, se présente de manière beaucoup plus angoissante et inquiétante pour les populations démunies. Ces dernières, conditionnées par des décennies de confrontation bipolaire et paternaliste, ne trouvent plus leurs marques dans le nouveau paysage sociétal. On a, en fin de compte, tout à fait l'impression que les relogés semblent avoir troqué leur précarité résidentielle contre une précarité encore plus grande : la précarité symbolique.

À l'issue de cette esquisse de comparaison entre deux de nos « terrains », on peut retenir les éléments suivants :

- ❑ Les populations démunies fonctionnent à l'intérieur d'un système de référents puisés non seulement dans leurs vécus résidentiels individuels et collectifs, mais dans un discours politique global qu'ils décodent et instrumentalisent en fonction de leurs intérêts. Si dans le cas marocain, les populations essaient de négocier leur situation en fonction des alternatives locales d'accès à la propriété proposées par les acteurs publics, en Algérie, l'alternative que les gens ont aujourd'hui en tête se situe entre le logement collectif à usage quasi gratuit ou l'habitat évolutif payant.
- ❑ Paradoxalement les projets participatifs algériens sont vécus comme une contrainte par les populations qui ne voient dans la dynamique consultative qu'une agitation stérile et peu productive. Conçus en principe pour « coller » aux désirs des ménages, ils perdent en quelque sorte leur pertinence sociale à partir du moment où ils sont déjà « ficelés ».
- ❑ Enfin l'expérience algérienne montre que quand les opérations de relogement sont conçues selon le principe d'une projétation ad hoc, elles introduisent une dimension formaliste qui s'ajoute aux pesanteurs et routines de l'administration.

Bibliographie :

Berry-Chikhaoui I. et A. Deboulet (sous la direction de), *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, Coll. Hommes et sociétés, Tunis – IRMC, Tours – URBAMA, Paris – Karthala, 406 p.

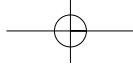
Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

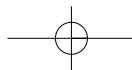
Cefai, Daniel et Trom, Danny (coord.), 2001, « Introduction : Les formes de l'action collective – mobilisation dans les arènes publiques », in *Raisons pratiques*, éditions EHESS.

Dansereau F., Navez-Bouchanine F., 2002, *Gestion du développement urbain et Stratégies résidentielles des habitants*, Paris, L'Harmattan.

Deboulet, Agnès, 2000, « Apprendre à faire la ville. Les compétences à l'épreuve de la restructuration urbaine (Ismailiya, Égypte) », pp. 313-340, in I. Berry-Chikhaoui et A. Deboulet, *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, Tours – Urbama, Tunis – IRMC, Paris – Karthala.

Miossec, Jean-Marie, 1999, « La mosaïque tunisienne : entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques « spontanées » ; entre le local et la Banque mondiale, via l'État », pp. 87-118, in Signoles, Pierre, El Kadi, Galila, Sidi Boumédiène, Rachid (éds.), *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, 373 p.





Navez-Bouchanine F., 2004, (dir) *L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociale*. Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie. Rapport de recherche PRUD, CITERES/EMAM, Paris, Tours, février 2004, 173 p.

Navez-Bouchanine F., 2003, « Les chemins tortueux de la démocratie dans les interventions en bidonville au Maroc », in *Espace et Société*, automne 2003, numéro spécial Ville et Démocratie.

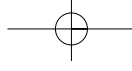
Navez-Bouchanine F., 2002, *Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale*, Rabat, Publications ANHI, 302 p.

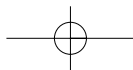
Safar-Zitoun M., 2002, « Le programme de résorption de l'habitat précaire financé par la Banque mondiale en Algérie: les chemins tortueux ou vertueux de la participation », Colloque international organisé par le secrétariat d'état à l'Habitat (Maroc) et la Banque mondiale, Casablanca, Maroc les 12, 13 et 14 juin 2002.

Safar-Zitoun M., *Stratégies patrimoniales et urbanisation: Alger 1962-1992*, Coll. Villes et Entreprise, Paris, L'Harmattan.

Signoles, Pierre, 1999, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe », pp. 19-53, in Signoles, Pierre, El Kadi, Galila, Sidi Boumédine, Rachid (éds.), *L'urbain dans le monde arabe*. Politiques, instruments et acteurs, Paris, CNRS Éditions, 373 p.

Taher N., 1997, Socio-political and economic costs of a donor-led housing programme: the case of Rashed-greater Cairo, DPU, Bartlett, UCL, London, working paper n° 84.





L'ÉVALUATION DES PROJETS D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT URBAIN AU VIETNAM

Responsables scientifiques: Laurence Nguyen, Laboratoire Théorie des mutations urbaines (CNRS/IFU-Paris VIII) et Duc Nhuân Nguyen, SEDET (CNRS-Paris VII)

Contact: *laurence.nguyen.rosenthal@libertysurf.fr*

Équipe de recherche: Nguyễn T. Nam Trân et Lê Van Thanh

Auteurs de la communication: Laurence Nguyen et Duc Nhuân Nguyen

Cette recherche réunit pour la première fois deux Instituts de recherche du nord et du sud du Vietnam: l'Institut de recherche économique de Ho Chi Minh-Ville et l'Institut pour les études du développement socio-économique de Hanoï. En France, l'équipe responsable réunit le Laboratoire Théorie des mutations urbaines et le Laboratoire Société en développement dans l'espace et dans le temps.

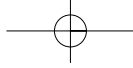
Cette recherche propose des éléments de réponse sur la question des délégations au sein de ces projets d'aide publique au développement (APD):

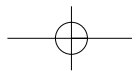
- ☐ Décentralisation,
- ☐ Participation des habitants,
- ☐ Degré d'autonomie des acteurs vietnamiens par rapport aux bailleurs de fonds.

Elle propose aussi d'identifier les formes de transfert associées à ces projets et leur validité (compétences, technologies). D'une façon générale cette recherche interroge l'efficacité des dispositifs d'aide au développement, la question des blocages et de leur mise au jour.

Les projets APD comme objet de recherche: leur enjeu dans le développement urbain vietnamien

L'APD peut concerner des projets de très grande envergure comme des autoroutes urbaines ou des projets d'adduction d'eau. Ils engendrent des effets significatifs sur les structures spatiales mais aussi sur les logiques sociales et politiques. Ces projets impliquent des acteurs divers allant des bailleurs internationaux aux coopérations bilatérales. On note aussi que le développement des projets APD est un des éléments moteurs du développement urbain dans les grandes villes vietnamiennes; les investisseurs privés tendent à se désengager des investissements à long terme, notamment des projets d'infrastructure urbaine. Or la croissance urbaine est un défi pour le Vietnam et ce défi ne fait que commencer. Le Vietnam présente une situation d'exception avec un rythme de développement de 6 à 7 % par an, une bonne croissance industrielle et une forte vitalité des entreprises privées. Les trois quarts de sa population vivent à la campagne, ce qui augure donc une évolution urbaine future. La tendance du développement des grandes villes est irréversible et crée des besoins considérables.





Les trois plus gros bailleurs de fonds sont le Japon, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Leurs projets concernent essentiellement : l'amélioration de la circulation, les interventions sur le système hydraulique, le réseau électrique.

La France, loin toutefois derrière le Japon, apporte une aide importante ; on peut citer :

- ❑ À Hanoï : l'étude pour un projet de tramway, l'Institut des métiers de la ville ;
- ❑ À Ho Chi Minh-Ville : l'élaboration d'un projet de tramway.

Les études de cas

Le point commun aux trois projets retenus à Ho Chi Minh-Ville pour l'évaluation est qu'ils manifestent une volonté des pouvoirs publics quant à l'amélioration de la qualité de vie dans l'environnement urbain. Ainsi, les deux programmes d'assainissement des canaux, celui de Tân Hoa-Lo Gôm et celui de Nhiêu Lộc-Thi Nghe, ont pour objectifs principaux la résorption de l'habitat précaire et l'évacuation des eaux polluées. Le projet Tân Hoa-Lo Gôm est financé par des dons bilatéraux du gouvernement belge (à hauteur de 65 %). Outre des objectifs environnementaux, il vise également l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Le projet de Nhiêu Lộc-Thi est financé par des prêts préférentiels de la Banque mondiale à hauteur de 80 %.

Le programme de l'autoroute est-ouest, établi avec l'aide japonaise et financé par un emprunt auprès de la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC), a pour but l'amélioration des réseaux de circulation interne, routière et piétonne, de la ville. Le projet vise également la restauration et l'embellissement de certains canaux de la ville. Ce vaste programme va bouleverser la stabilité à la fois des foyers d'habitation, des administrations, des lieux de marchés et des entreprises de technologies d'infrastructure. Sont ainsi concernés environ 7 000 ménages répartis dans la majeure partie des arrondissements.

Pour Hanoï les deux projets étudiés sont associés à l'aide du Japon. Il s'agit d'une part du programme d'aide japonaise à l'amélioration de la circulation routière de la ville par la construction d'un échangeur. Ce projet nécessite la démolition d'habitations et de commerces riverains (215 foyers concernés), donc des problèmes socio-économiques en vue à résoudre. Le deuxième projet retenu, celui de l'aide japonaise à l'évacuation des eaux pluviales et polluées de la ville de Hanoï, est également financé par la JBIC.

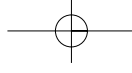
Le cadre d'analyse et la méthodologie employée

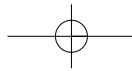
Il s'agit de l'évaluation des politiques publiques et de la recherche-action.

Dans un premier temps, des enquêtes qualitatives ont été menées auprès des principaux acteurs des projets retenus comme études de cas. Les entretiens s'adressent : aux comités de gestion des projets (PMU), aux ménages concernés par le projet, aux secteurs économiques et aux autorités locales (districts, arrondissements) et associations.

Les entretiens ont permis d'évaluer l'impact des projets en termes de délégations et de transferts, d'une part, et, d'autre part, d'évaluer l'efficacité des projets eux-mêmes.

Par ailleurs, la tenue d'un colloque de restitution de la recherche à l'Institut de recherche économique de Ho Chi Minh-Ville a permis aux chercheurs et praticiens de confronter leurs démarches. La compréhension des relations entre « offre » et « demande » d'aide a alors permis d'ouvrir un espace de réflexion aux acteurs des projets APD.





Les premiers éléments de réponse

La recherche devait permettre de mettre au jour des formes de partenariat spécifiques pour les projets APD. Les résultats des entretiens et des débats montrent que les partenariats ne sont ni contrariés, ni tout à fait négociés, mais en grande partie imposés par la forme même des financements des projets où les rapports de forces sont largement favorables aux bailleurs de fonds.

Quelles délégations et quels transferts ?

Une première série de questions portait sur la délégation et les transferts au sein des projets APD. Plusieurs éléments de réponse peuvent être exposés.

Les projets APD n'ont pas tout à fait révolutionné les rapports entre les différents acteurs vietnamiens : le mode de relation reste profondément hiérarchique et sectoriel et l'on est encore loin d'un mode de gestion par projet ; il y a peu de délégation de pouvoir au sein des projets APD, bien au contraire il semble que l'autonomie des acteurs soit en partie limitée par le bailleur de fonds qui fait figure d'instance régulatrice.

Les principaux freins à la délégation de pouvoirs

Dans les projets étudiés, la participation des habitants est rendue obligatoire du fait de l'importance des mesures d'expropriation et d'indemnisation contenues dans les projets, mais on ne peut pas vraiment parler de délégation de pouvoirs.

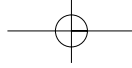
Les difficultés rencontrées dans les projets APD sont liées d'une part à la double tutelle des comités de gestion des projets : celle du Comité Populaire de la ville et celle des services de la ville ; d'autre part à la faible rémunération du personnel de ces comités de gestion de projet ; enfin au manque de professionnalisme de ces personnels. L'autonomie financière des comités de gestion des projets est également très restreinte, toute modification du budget étant difficilement acceptée. Par ailleurs, la partie vietnamienne est dépendante des bailleurs de fonds. Par exemple la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC), dans le cas de l'autoroute, impose son propre mode d'adjudication fermée. Ces problèmes posent la question des transferts au sein des projets APD.

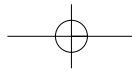
Les obstacles aux transferts

La question des transferts rejoint celle des divergences dans les conceptions des APD : beaucoup d'organismes vietnamiens conçoivent les APD comme des aides financières et matérielles, tandis que les bailleurs de fonds valorisent le transfert de techniques, d'informations et d'expertise. Or, si les transferts ont une utilité indéniable, les partenaires locaux contestent, en partie, la manière dont sont effectués les choix technologiques ainsi que des compétences fournies, le plus souvent imposés par le bailleur de fonds. La qualification des entrepreneurs de même que celle des sous-traitants employés par les projets est également sujet à polémique. Ainsi, dans les projets APD, le transfert de technologie ne s'opère pas dans de bonnes conditions.

La mise au jour d'éléments de blocage

Les résultats des évaluations des projets APD font apparaître certaines questions qui n'apparaissaient pas à l'origine de notre recherche. Ces questions tournent autour des coûts engendrés par l'exécution des programmes, coûts qui n'étaient pas « comptabilisés » lors de





l'élaboration des projets APD. Ces coûts concernent principalement les répercussions sociales et économiques des projets. Nous examinerons, ci-après, principalement les coûts sociaux, les coûts économiques étant mieux quantifiables du fait qu'ils sont liés avant tout aux coûts des emprunts contractés auprès des bailleurs de l'APD et à la lenteur des débours et blocages à la réalisation des projets. On pourrait d'ailleurs suggérer ici l'établissement d'un coefficient monétaire par journée de travail retardée, pour tenir compte des pertes économiques ainsi occasionnées.

L'allongement des coûts est lié au problème d'efficacité des projets mais il est dû surtout au caractère social, donc politique, des travaux préliminaires à la mise en œuvre du projet, tels que les procédures de délogement et indemnités négociées puis renégociées qui augmentent considérablement les emprunts de la partie vietnamienne et, par conséquent, le montant des dettes. Pour les pouvoirs publics, il s'agit maintenant de trouver des fonds domestiques pour rembourser le partenaire extérieur.

Nos partenaires ont insisté sur l'importance à accorder à la répartition réelle des charges d'investissement entre l'aide extérieure et la contribution de la partie vietnamienne en tant qu'indicateur de dépendance.

Les problèmes d'efficacité dans la gestion des projets étudiés

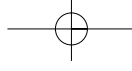
Les enquêtes effectuées auprès des comités de gestion des projets (PMU) montrent que la mise en œuvre des objectifs se révèle très délicate du fait de la complexité même du système d'acteurs impliqués et des intérêts financiers et politiques en jeu. Visiblement il existe encore peu de marge de manœuvre entre une planification rigide et un trop grand pragmatisme. Le revers de cette grande souplesse reste un problème d'incertitude généralisée qui touche aussi bien les habitants que les bailleurs et les entrepreneurs.

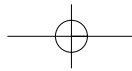
Dans le projet Tan Hoa-Lo Gom, les enquêtes révèlent ainsi deux catégories d'acteurs appelés les « bénéficiaires » et « les perdants ». Les habitants perdants sont ceux menacés d'expulsion. Or en raison de la question de l'incertitude liée à la prolongation du projet, leurs habitations tendent à se dégrader car ces habitants n'osent pas entreprendre de travaux. Les entreprises bénéficiaires sont celles liées aux services urbains. Il s'agit de la compagnie des eaux et d'électricité qui bénéficie de la régularisation de la situation des usagers. Les branchements sauvages ont disparu dans les secteurs réhabilités. Les fonctionnaires nommés à la direction des PMU doivent assumer une charge de travail plus importante ; dans ce cas la différence de compétences des experts étrangers et vietnamiens reste déterminante.

En matière de coûts sociaux, la délocalisation de site et le relogement sont les points-clefs qui traumatisent les populations concernées. Or, les critères légaux qui sont pris en compte pour établir les taux d'indemnisation ne sont pas clairement exprimés ou unifiés dans les documents officiels traitant de la délocalisation et du relogement dans des secteurs géographiques différents. Ainsi, la lenteur des décisions concernant ces déplacements de population, lesquelles sont liées à des prix de compensation qui ne sont pas toujours bien acceptés, donnent lieu à des négociations et à des pourparlers dans la durée.

Propositions issues de la confrontation entre acteurs

On a beaucoup parlé des inconvénients des projets APD. Mais ils sont également un apport extrêmement important pour le développement du pays, en particulier pour le processus





d'industrialisation; sans eux, il n'y aurait pas de rénovation possible des infrastructures. L'« ouverture » actuelle est une politique judicieuse du gouvernement vietnamien, et l'intensification des engagements est un signe de confiance dans le Viêt-Nam. Cependant, les pouvoirs publics vietnamiens doivent examiner les projets soumis avec une plus grande rigueur en tenant compte des coûts économiques et sociaux réels. Une sélection est à effectuer en fonction des priorités immédiates pour le Vietnam. Par exemple, il faudrait davantage de projets dans le domaine de l'éducation et de la santé, secteurs qui restent peu attractifs pour les bailleurs-investisseurs. Les projets d'assistance technique permettent de mieux s'intégrer dans la communauté internationale. Si les projets APD ont des inconvénients, il faut en payer le prix, mais ce prix ne doit pas être trop exorbitant. La concertation avec les acteurs concernés est un préalable impératif. D'où l'importance de mener à bien des enquêtes sociologiques approfondies. Ces propositions pourraient être soumises au Comité populaire de la ville.

La question des habitants et des expropriations

Les projets APD sont censés améliorer le niveau de vie de la population. Dans ces conditions, pourquoi minimiser le prix des terrains dans les procédures d'expropriation? Ne peut-on pas, comme le suggèrent certains, indemniser les habitants au prix du marché et prendre en compte dans les dédommagements les éléments matériels mais aussi immatériels comme la perte de l'activité économique ou les difficultés de scolarisation des enfants? Le problème est qu'il n'y a pas de cadre juridique pour ce type d'action dont le budget provient des autorités locales.

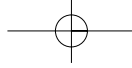
Quelques propositions concrètes pourraient porter sur des points suivants: l'établissement d'un stock public de parcelles foncières pour les besoins de la réinstallation, avant l'exécution concrète du projet; la mise en place d'organisations spécialisées pour soutenir les émigrants avant leur départ des terres où ils vivaient et les aider à réorganiser leur vie quotidienne et professionnelle dans leur nouveau lieu de résidence; l'annonce de programmes d'action sur la réinstallation dans le cadre de réunions des populations concernées; l'utilisation de consultants indépendants, comme il est fait dans le projet de drainage des eaux, en est un bon modèle.

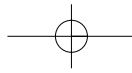
L'aide liée

Chaque type de prêt correspond à des procédures d'adjudication spécifiques. Les prêts préférentiels entraînent des contraintes fortes notamment en matière d'appels d'offres. Ainsi le directeur du PMU dénonce la mainmise de la partie japonaise sur la réalisation du projet de l'autoroute et sur le choix du maître d'ouvrage. Dans ces conditions, le prêt attribué n'est pas forcément avantageux: les entreprises vietnamiennes n'ont pas suffisamment de compétences pour participer aux appels d'offres, et le rapport de forces est ainsi largement en faveur du bailleur de fonds. Il faut renforcer les moyens de négociation par la formation des experts vietnamiens et par un cadre juridique adapté. Tout doit être défini dans le cahier des charges et le mémorandum.

Compétences et gestion de projets: l'efficacité en question

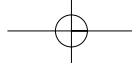
Les retards pris dans la réalisation des projets nuisent à leur efficacité. Il faut une harmonisation entre les financements APD et vietnamiens. Les APD sont des emprunts, la question de leur efficacité est donc très importante car ce sont les générations futures qui

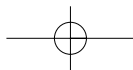




devront rembourser. La question de l'efficacité renvoie à un autre point, celui du professionnalisme des PMU. La gestion des projets est un métier. Il faut demander aux Comités populaires un effectif d'experts spécifiques pour la gestion de ces projets. Le problème des compétences se pose aussi pour les tutelles des PMU, d'autant plus qu'elles ont un rôle consultatif. Il est nécessaire de former des experts locaux. Peut-être faudrait-il faire venir des experts étrangers pour former les experts vietnamiens. La question est de savoir sur quel budget le personnel des PMU peut être rémunéré.

Le PNUD a coopéré avec le Vietnam pour élaborer un guide national pour les projets APD. Mais la gestion de ces projets reste problématique. Au terme de cette recherche, une des propositions serait d'élaborer un manuel permettant de former les experts nationaux pour les projets à venir. Il faudrait un modèle de gestion pour encadrer les relations entre les PMU et les autres Départements de la ville. L'exemple du PNUD peut servir de réflexion pour réaliser un guide à l'usage des experts en projet APD. La question est de savoir comment financer ce guide.





UN OUTIL D'AIDE À LA GESTION DE L'EXTENSION SPATIALE DES QUARTIERS PÉRIPHÉRIQUES DES GRANDES AGGLOMÉRATIONS URBAINES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE⁶²

Responsables scientifiques: Touna Mama⁶³ et T. Tamo Tatiétsé⁶⁴

Contact: *amschouame@yahoo.fr*

Équipe de recherche: Joseph Nounyan Ngimbis, Valentin Nga Ndong, Roger Mevougou Nsana, Denis Ntamack, Amadou Nyangou et François Nouadje Kaleu

Les outils de planification urbaine qui prévoient comment les espaces urbains vont être utilisés ne prennent pas toujours en compte les besoins des communautés concernées, encore moins les ressources financières mobilisables par ces dernières et par les pouvoirs publics. Ce qui a pour principaux résultats la prolifération des bidonvilles et autres quartiers d'habitat spontané, l'insuffisance de la desserte des réseaux techniques et donc l'inexistence ou l'inefficacité des services urbains. Les investigations menées dans le cadre du projet PRUD dans trois grandes villes du Cameroun (Douala, Yaoundé et Garoua) ont montré que, non seulement plus de 40 % des lotissements ne respectent pas la programmation des plans d'urbanisme, mais en plus les constructions anarchiques dans des zones non appropriées prennent de l'ampleur notamment en périphérie. Cet état des lieux montre à quel point les agglomérations étudiées sont prédisposées à une mauvaise desserte par les réseaux techniques.

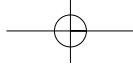
Notre travail de recherche a permis notamment de mettre en œuvre les bases nécessaires pour la conception d'une approche adaptée de la planification urbaine. Il s'agit plus précisément de la définition et de l'élaboration des principes fondamentaux et des outils d'aide à l'élaboration des schémas d'aménagement et des techniques d'aide à la gestion de l'extension spatiale des quartiers périphériques des grandes agglomérations urbaines.

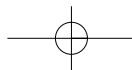
Pour être fiable, toute stratégie de gestion et de planification urbaine devrait intégrer les trois facteurs du temps inhérents à la question urbaine tout en s'appuyant sur la connaissance du milieu concerné. Cette exigence est justifiée par le fait qu'aucun indicateur ne permet d'envisager une amélioration significative des ressources économiques et financières tant des pouvoirs publics que des populations.

62. Le texte présenté ici est un résumé de la recherche, car l'équipe camerounaise n'a pas pu participer au colloque.

63. Professeur de Sciences économiques à l'Université de Yaoundé II. Chef du Département d'analyse et politiques économiques.

64. Maître de conférences HDR à l'Université de Yaoundé I. Chef du Département de génie civil à l'École polytechnique.





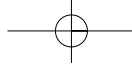
C'est pourquoi le modèle d'urbanisme que nous proposons, pour les métropoles d'Afrique subsaharienne en général et pour Douala, Yaoundé et Garoua en particulier, se fonde sur les principes cardinaux suivants :

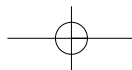
- ❑ Des préalables à remplir : doter les collectivités des personnels techniques hautement qualifiés d'une part, d'autre part, du cadre institutionnel des collectivités publiques locales permettant à celles-ci de jouer pleinement leur rôle de moteur de développement urbain, avec des attributions clairement définies et une autonomie certaine de gestion ;
- ❑ Les plans de développement urbain devraient avoir une double caractéristique : réglementaire car ils fixent les règlements d'urbanisme que doivent respecter tous les intervenants dans le processus d'urbanisation et qu'ils sont opposables aux tiers ; opérationnelle pour intégrer la dynamique urbaine. Les plans doivent préciser en outre la localisation et arrêter l'échéancier de réalisation des opérations structurantes de l'aménagement de la zone considérée.

Ces documents devraient être souples, articulés autour des problèmes clefs tels que la desserte en infrastructures et équipements, l'environnement urbain (ordures ménagères et assainissement), la fonction, la productivité urbaine, et reposer sur la prise en compte de la participation des populations et des collectivités locales dans toutes les phases (conception, mise en œuvre et gestion). Une opération telle que la réalisation d'une infrastructure est, en plus des contraintes habituelles (ressources, rentabilité...), caractérisée par les facteurs suivants :

- ❑ Physique : grandeur physique, localisation spatiale ;
- ❑ Temps : l'échéance ou le délai de réalisation étant déterminé par les dates limites de réalisation et les marges au sens de la théorie des graphes ;
- ❑ Des outils d'aide à la gestion spatiale des quartiers périphériques. Il s'agit notamment d'une part des méthodes quantitatives qui permettent de produire des informations et données pertinentes pour l'analyse du couple « besoins, ressources mobilisables » relatif à l'accès aux lotissements et aux services urbains que sont en l'occurrence l'eau, l'électricité, les télécommunications, l'assainissement, la collecte des déchets, les transports et autres réseaux viaires. D'autre part il s'agit de l'utilisation combinée de la télédétection et des technologies GPS appliquées à la cartographie numérique pour la mise en œuvre et la gestion de l'extension spatiale des villes étudiées.

Le grand intérêt de ce modèle est qu'il montre que la prise en compte des composantes temps et espace doivent s'inscrire dans une approche systémique d'un processus de développement urbain et spatial. Cette technique de programmation du développement urbain a le mérite de prendre en considération les potentialités et les contraintes d'ordre social, culturel, économique, foncier, politique et environnemental. Tirant parti d'une coordination efficace des réseaux dans les opérations d'aménagement, cet outil a pour objectif de gérer la programmation, dans le temps et dans l'espace, des opérations qui concourent à l'accès à la propriété, l'aménagement d'un confort, d'un cadre de vie décent pour les populations.





LES ENJEUX DU RELOGEMENT DES ZONES D'HABITAT PRÉCAIRE À HO CHI MINH-VILLE : ENTRE GRANDS PROGRAMMES ET MICRO-PROJETS

Responsable scientifique : Sébastien Wust

Contact : assocvet@wanadoo.fr

Équipe de recherche : Jean-Claude Bolay, sociologue, Laboratoire de sociologie urbaine (LASUR), EPFL,

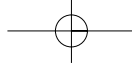
Sébastien Wust, architecte et sociologue, Laboratoire de sociologie urbaine (LASUR), EPFL, Franck Castiglioni, politologue, Villes en Transition (VeT), Lyon, Ludovic Dewaele, architecte, Villes en Transition (VeT), HCMV, Vuong Van Pho Danh, hydrologue, Villes en Transition (VeT), HCMV, Van Thi Ngoc Lan, sociologue, Centre de sociologie et du développement (CSD), HCMV, Nguyen Quang Vinh, sociologue, Centre de sociologie et du développement (CSD), HCMV, Tran Dan Tam, sociologue, Centre de sociologie et du développement (CSD), HCMV, Tran Thai Ngoc Thanh, sociologue, Centre de sociologie et du développement (CSD), HCMV

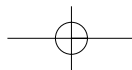
Auteur de l'intervention : Franck Castiglioni

Le travail a porté sur l'analyse de la mise en œuvre et des impacts de grandes opérations de relogement à Ho Chi Minh-Ville et d'un microprojet de relogement porté par Villes en Transition, principalement à partir d'entretiens semi-directifs administrés auprès des relogés et des responsables politiques et techniques vietnamiens.

Les nécessités de l'urbanisation, d'une amélioration environnementale et des conditions de vie des populations défavorisées, ont conduit à la réalisation d'opérations de relogement planifié à Ho Chi Minh-Ville. Le programme de grande envergure du canal Nhieu Loc-Thi Nghe et le micro-projet du quartier Binh Trung Dong (District 2) en sont des exemples. Dans ce cadre, nous nous sommes intéressés à mesurer les impacts socio-économiques qui accompagnent les opérations de relogement. À partir de l'analyse des logiques et des mécanismes générateurs de ces effets socio-économiques ; ce tant au niveau des coûts que des bénéfices sociaux engendrés.

L'objet de ce travail de recherche n'est pas d'établir une analyse comparative stricto sensu entre de grands programmes et un microprojet de relogement afin de déterminer laquelle des deux démarches serait la meilleure. D'une part, il est difficile d'établir des éléments de comparaison entre une opération couvrant une population de l'ordre de 20 000 foyers et un microprojet assurant le relogement de 55 foyers. D'autre part, il ne s'agit pas de promouvoir une méthodologie plutôt qu'une autre, même si originellement Villes en Transition a développé son programme de relogement en cherchant à éviter les effets pervers constatés lors de grandes opérations planifiées plus anciennes : exclusion des illégaux, habitat inadapté socialement et financièrement, endettement, reventes et reproduction d'habitat insalubre.





En revanche, un des buts de cette recherche vise à améliorer la compréhension des effets socio-économiques produits par ce type de programme urbain et de voir de quelle manière ils peuvent minimiser ou au contraire renforcer la précarité des conditions de vie et de la situation résidentielle des populations déplacées, et les pousser à recourir à des mécanismes de défense qui tendent à assurer leur insertion urbaine. Il s'agira également de formuler des recommandations visant à éviter ou à réduire les effets les plus néfastes.

En réalité, nous verrons que les deux formes de relogement ne sont pas simplement opposables, mais qu'elles contribuent au panel des réponses possibles à envisager face aux situations de relogement, permettant ainsi de sortir d'une approche uniforme à réponse unique. Avant d'entamer les résultats de la recherche, il paraît nécessaire pour une meilleure compréhension de fournir quelques éléments du contexte.

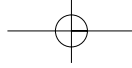
Données macroéconomiques

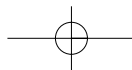
L'ouverture à l'économie de marché et la volonté de modernisation de la part des décideurs politiques induit l'application de standards du logement et de la construction internationaux. Parallèlement, le développement d'un système de marché engendre des phénomènes spéculatifs particulièrement prononcés dans les grands centres urbains et pousse à la hausse le coût du foncier et du logement. Ce qui marginalise les populations défavorisées n'ayant pas les moyens financiers nécessaires pour répondre aux critères du marché.

De plus, la pression démographique est forte : le Bureau des statistiques générales (BSG) prévoit de 1999 à 2024 un accroissement de la population de l'ordre de 23 millions d'habitants, cette dernière passant de 77 à 100 millions en 25 ans. L'exode rural est en extension du fait d'une pauvreté forte des campagnes. La répartition actuelle globale de la population vietnamienne est de 23 % d'urbains pour 77 % de ruraux. Le BSG prévoit d'ici à l'horizon 2020, 45 % d'urbains et 55 % de ruraux, et il n'est pas incohérent d'envisager que la répartition de la population ville/campagne atteigne un jour les mêmes proportions que celles des pays occidentaux (90/10). Pour Ho Chi Minh-Ville, le dernier recensement de 2002 fait état d'une population de 5,5 millions d'habitants ; chiffre inférieur à la réalité car il ne considère qu'une petite partie des populations illégales. Les projections démographiques prévoient une population de l'ordre de 7/8 millions en 2010 et son doublement d'ici à 2020.

Il faut également considérer que l'économie est encore largement informelle (80 %), ce qui induit une forte proportion de revenus bas : être pauvre à Ho Chi Minh-Ville correspond à un revenu inférieur ou égal à 16 USD/mois/personne (sur la totalité du pays la limite de pauvreté est fixée à 10 USD/mois/personne). Actuellement, 26 % de la population totale de la ville, soit 1,43 million de personnes correspondent aux critères de pauvreté. Les « bas revenus », compris entre 16 USD et 65 USD, soit en moyenne 49 USD/mois/personne pour une composition moyenne de foyer de 4.5 personnes, constituent 66 % (3,63 millions) de la population totale à Ho Chi Minh-Ville.

Cette faiblesse des revenus est accentuée par une instabilité chronique découlant des métiers pratiqués, peu qualifiés, soumis à des rythmes saisonniers et/ou à des commandes irrégulières (moto-taxi, vendeurs informels, gardiennage, sous-traitance de plusieurs niveaux). Le niveau des revenus très bas conjugué à leur irrégularité a des conséquences déterminantes sur les capacités de prise en charge des coûts d'entretien d'un logement moderne, et sont incompatibles avec le remboursement des emprunts immobiliers contractés sur plusieurs années (8-20 ans) auprès d'une banque.





Des besoins en logement considérables

Le secteur du logement et plus particulièrement du logement à caractère social, objet de récents travaux, est caractéristique de l'importance des efforts à fournir dans ce domaine :

- ❑ Le financement du logement social réalisé par le gouvernement de 1996 à 2000, de l'ordre 0.2 à 0.3 % du PNB vietnamien, n'a permis de couvrir que 15 à 20 % des besoins identifiés.
- ❑ Parvenir à couvrir les coûts de la seule demande estimée pour la période 2000-2010 nécessiterait un effort de l'ordre de 2 % du PNB, soit 10 fois plus que ce qui est réalisé actuellement.

Jusqu'à présent une large part des besoins est assurée par des pratiques informelles du secteur privé, ce qui ne va sans poser des problèmes de contrôle quantitatif et qualitatif de la production de logement, mais aussi de gestion foncière et de gestion du construit, de fiscalité et de transports. Ce dans un contexte où l'État vietnamien, notamment du fait d'une fiscalité et d'une imposition imparfaites, dispose de capacités financières limitées. Ce qui ne veut pas dire une absence d'intervention dans ce domaine, mais elle reste insuffisante au regard des besoins existants et à venir et ne pourra pas subvenir à l'intégralité de ces derniers en continuant la politique actuelle de soutien à la production.

Le droit résidentiel et foncier dans le cadre du relogement

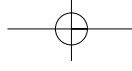
La précarité résidentielle est déterminée par le statut résidentiel (KT 1 (résident permanent)-2-3-4 (résident temporaire) qui conditionne l'accessibilité aux services urbains de base : l'adduction d'eau, le réseau électrique, l'assainissement, la collecte des déchets, les services postaux, les services de santé et les services scolaires.

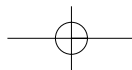
Le statut résidentiel a un impact également sur le bénéfice des politiques sociales vietnamiennes : le Programme gouvernemental de la réduction de la pauvreté ne considère pas les KT4 comme bénéficiaires et seulement partiellement les KT3. L'absence d'enregistrement légal, au-delà même du niveau de revenus et de leur stabilité, est une cause de rejet pour l'accès au secteur bancaire classique. Les illégaux et provisoires n'ont alors comme recours en cas de besoin de financement qu'aux prêteurs usuriers informels qui pratiquent des taux de l'ordre de 20 %-30 %/mois.

Le niveau de légalité résidentielle détermine également l'accès à un emploi légal et stable, notamment dans la fonction publique (nécessité d'être KT1 ou au minimum KT2).

Niveau de légalité résidentielle

KT1	Statut légal originaire de la ville	Accès aux SU	Aide sociale	Système bancaire formel
KT2	Statut légal originaire de province	Accès aux SU	Aide sociale	Système bancaire formel
KT3	Statut légal provisoire	Exclu des SU (sauf exception locale, sinon accès informel via intermédiaires)	Accès partiel à aide sociale	Pas d'accès au système bancaire traditionnel
KT4	Illégal enregistré sans carnet de résidence	Exclu des SU (accès informel via intermédiaires)	Exclu de l'aide sociale traditionnel	Pas d'accès au système bancaire





Les foyers qui résident sur un même lieu sur une période de l'ordre de 5 ans sont généralement progressivement légalisés (passage à des KT d'un niveau supérieur). Cependant, cette légalisation du statut résidentiel n'est pas systématique, reste discrétionnaire et ne résout pas le statut d'occupation du sol. Ainsi, on note l'existence de cas de résidents légaux d'un point de vue résidentiel, mais pas au niveau foncier. Ce qui a des incidences sur le montant des compensations en cas de relogement.

La précarité résidentielle résulte du système officiel de contrôle des populations, via un enregistrement auprès des autorités locales lors des déménagements et de la délivrance de carnet ou de permis de résidence. Ce système est très contraignant et rares sont ceux qui peuvent fournir l'ensemble des justificatifs exigés lors de déplacements. Il s'ensuit que la plupart des migrants arrivant en zone urbaine se retrouvent en situation de résidence illégale. Ce phénomène est d'autant plus marqué auprès des populations pauvres ne pouvant ni justifier d'un emploi stable et officiel (grandes entreprises ou organismes publics), ni d'un droit d'usage du sol équivalent d'un titre de propriété foncière. Les migrants pauvres n'ont généralement pas les moyens financiers d'acheter un terrain en règle (obtention d'un droit d'usage du sol), d'où l'usage des recours illégaux suivants: acquisitions informelles, occupation de terrain vacant.

Le statut illégal d'occupation foncière devient réellement problématique lors d'opérations d'aménagement urbain impliquant déplacement et relogement de populations. En effet dans le cadre d'opérations officielles, seuls les foyers en possession de papiers fonciers en règle ont accès aux mesures de compensation du sol (aux montants amendés en fonction également du niveau de statut résidentiel). Pour les autres (illégaux fonciers), seules des indemnités de déplacement remplaçant la valeur du bâti sont mises en œuvre. Ces indemnités sont calculées en fonction de la qualité estimée du bâti. Pour les habitations précaires, le montant de ces indemnités est quasi symbolique et ne permet ni une reconstruction neuve, ni l'acquisition d'un foncier en règle.

Synthèse des principaux résultats

Éléments de divergences et similitudes entre grand programme et micro-projet :

Le micro-projet Binh Trung Dong :

Une opération de relogement sur un secteur de 1 ha viabilisé

Population concernée : 55 foyers

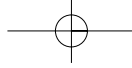
Permet aux autorités du District 2 la récupération de 11 ha

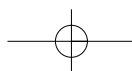
Le grand programme Nhieu Loc-Thi Nghe :

Un grand programme de relogement étatique

Population concernée : 20 000 foyers

Le long du canal Nhieu Loc-Thi Nghe



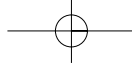


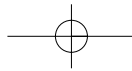
Présentation détaillée des modalités de projets

<i>Modalités</i>	Grand programme NLTN	Micro projet BTM
<i>Critère d'éligibilité</i>	Statut de résident permanent (KT1 et 2), les autres catégories sont exclues	Posséder un logement sur la zone d'éviction – pas de considération du statut résidentiel
<i>Système de compensation</i>	Application directe de la législation vietnamienne.	Mise en œuvre d'un système local
<i>Système d'indemnisation</i>	Si pas de droit d'usage du sol, seulement indemnisation du bâti existant d'où des difficultés à constituer l'apport nécessaire à l'achat de l'appartement (exclusion ou endettement usurier)	Idem à l'exception des foyers qui sont systématiquement intégrés au processus de relogement
<i>Type habitat</i>	Collectif vertical (4 à 18 niveaux)	Habitat individuel sur parcelle
<i>Prix</i>	De 3 600 USD à 9 000 USD	2 140 USD
<i>Prêt</i>	Prêt sans intérêt sur 10 ans à hauteur de 70 % du prix de vente	Prêt plafonné à hauteur de 1 070 USD (50 % prix), intérêt de 0,7 %/mois sur 10 ans
<i>Financement</i>	Apport minimal de 30 %	Apport minimal de 40 %
<i>Suivi social</i>	Allocation de soutien (1 ration de riz par personne pour 6 mois) Pas de mesures de réhabilitation socio-économique	Renforcement dynamique communautaire par organisation de groupes d'épargne crédit, actions pour constituer des activités de remplacement, construction d'un équipement collectif
<i>Montage institutionnel</i>	Complexe : 1 municipalité centrale, 5 districts et plusieurs quartiers correspondants : fort cloisonnement institutionnel et complexité des procédures	Simple : 1 municipalité centrale, 1 district et 1 quartier
<i>Contrainte foncière</i>	Forte : Localisation en centre ville	Faible : zone périurbaine
<i>Processus de légalisation</i>	Obtention de titre de propriété et d'occupation – rappel exclusion initiale des situations illégales	Obtention d'un titre de propriété du bâti Obtention d'un bail de location de 2 ans pour le foncier, avec promesse à terme d'une légalisation totale : flou juridique

Incidences du relogement entre Nhieu Loc-Thi Nghe et Binh Trung Dong

Sur le plan des incidences spatiale, sociale et économique, la recherche démontre que le microprojet Binh Trung Dong affecte moins durement les familles défavorisées que le grand





programme de relogement planifié Nhieu Loc-Thi Nghe. On retrouve cependant, dans les deux cas de figure les mêmes effets et conséquences relatives au relogement.

Dans le cadre du programme Nhieu Loc-Thi Nghe, des critères d'éligibilité restrictifs éliminent dès le départ une partie de la population visée : KT3, KT4, squatters et locataires. Cette proportion est de l'ordre de 30 %, hors locataires. Bien qu'ils aient cependant droit à des indemnisations pour la perte de leur logement, ces dernières restent symboliques au regard des coûts réels et ne permettent ni d'accéder à l'achat d'un logement étatique, ni de construire une maison, même dans des conditions précaires, et moins encore d'accéder légalement à une propriété foncière. Pour ces foyers, le relogement se solde par la perte d'un logement, d'un terrain et souvent d'un emploi étroitement lié à un réseau social de proximité dont le propre est d'être très localisé.

La population éligible (KT1 et 2) n'est pas exempte pour autant des incidences du relogement et se retrouve prise dans un « effet de cisaillement » alliant hausse des coûts du logement et baisse des revenus. Les charges locatives (eau, électricité, collecte des déchets, entretien des parties communes) et le poids de la dette (remboursement de la dette étatique, de dettes usuraires parfois nécessaires pour constituer l'apport propre exigé et que le montant des compensations/indemnisations ne couvre pas) participent de l'accroissement du coût du logement par rapport au précédent. La part du coût du logement dans les revenus familiaux est passée de 4 % à 22 % suite au relogement planifié.

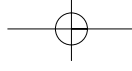
Une baisse des revenus (30 % des foyers concernés) est la conséquence directe d'un habitat inadapté (la verticalité constitue une barrière économique et sociale) aux usages professionnels (ateliers, commerces de proximité); d'autres conséquences sont la perte des réseaux de sociabilité, déterminant pour l'emploi, et plus généralement celle des réseaux de solidarité, et l'augmentation des déplacements. Ces baisses de revenus étant également sources d'endettement parallèle à celui résultant du relogement.

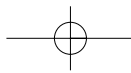
Dans le cadre du microprojet, on constate moins d'effets d'exclusion: l'intégralité de la population à droit au relogement, le relogement s'effectue à proximité de la zone d'éviction, la typologie adoptée, celle du compartiment, permet la multifonctionnalité accentuée par l'usage possible de la parcelle (jardin, potager) enfin, la morphologie du quartier et le fait que les foyers se connaissaient avant le relogement ont favorisé le maintien des relations de proximité.

Sur le plan économique, le relogement sur place, ainsi que la typologie de l'habitat (habitat multifonctionnel, avec un accès direct au sol) semblent également favoriser le maintien ou la réhabilitation des activités économiques des membres du foyer. À noter que les activités économiques des relogés restent souvent informelles donc instables et peu rémunératrices pour la plupart.

Les relogés de Binh Trung Dong sont en revanche, comme ceux du Nhieu Loc-Thi Nghe, confrontés à un accroissement des coûts du logement :

- ❑ Charges locatives : loyer du droit d'usage du sol, eau (même s'il reste l'alternative du puits), collecte des déchets. Pour l'électricité, l'accès possible à un compteur officiel après relogement permet une baisse des dépenses;
- ❑ Poids de la dette : auprès du fonds de crédit au logement et pour 50 % par prêts informels (taux mensuel de 20 %) pour satisfaire à l'exigence des 40 % d'apport propre et/ou pour investir dans la construction un montant dépassant le plafond du prêt.





Le coût du logement dans les revenus familiaux peut atteindre pour les plus pauvres 50 % des revenus totaux.

Effets induits constatés dans les deux cas

L'effet de « séduction » relatif au nouveau logement conduit les foyers à résister le plus possible à une situation économique intenable en réalité, ce qui se traduit par un endettement complémentaire à celui généré par le relogement. Cette situation est renforcée par le fait que ces emprunts sont contractés auprès d'usuriers. Les foyers se décident à revendre lorsque leur situation est devenue critique et qu'ils n'ont plus d'autres choix. La revente constitue une solution à l'endettement, mais les reventes se font au rabais (de l'ordre de 40 % à 50 % en moins que la valeur du marché) car effectuées dans des conditions illégales (Nhieu Loc-Thi Nghe: interdiction de revendre avant remboursement du prêt étatique avec une période de sûreté de trois ans – Binh Trung Dong: revente ou plutôt transmission à l'acheteur du bail du terrain et du permis de construire). À noter qu'à Binh Trung Dong, les reventes ont été motivées par les plus-values potentielles importantes du fait d'une forte spéculation foncière (les booms de 2001 et 2002) consécutive à l'aménagement et au développement urbain de ce secteur; ce malgré des prix de reventes inférieurs aux prix pratiqués.

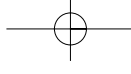
Dans le grand programme de relogement, les proportions de revente atteignent 70 % et plus, quatre ans après opération. Sur le micro-projet, les reventes atteignent un peu moins de 50 %, trois ans après opération.

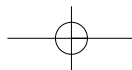
Reproduction des Zones d'habitat précaires

Dans le cas de Nhieu Loc-Thi Nghe, le produit de la revente sert essentiellement à épouser les dettes consécutives au relogement. Les revendeurs reconstituent généralement un habitat de type précaire physiquement et légalement construit en périphérie de la ville, là où les terrains restent à des prix abordables. Ils se retrouvent alors confrontés à des problèmes d'activités professionnelles dans des secteurs périphériques moins actifs et/ou à la nécessité de se déplacer pour travailler. Du point de vue du statut résidentiel, ils se retrouvent à nouveau dans une situation illégale.

À Binh Trung Dong, le produit de la revente a permis dans la majorité des cas non seulement de solder les dettes contractées suite au relogement, mais aussi de dégager un bénéfice suffisant à l'achat de parcelles et à la reconstruction de maisons. Ces dernières, bien que reconstruites sur des terrains achetés de façon illégale, sont généralement d'un meilleur standing comparé à la situation initiale et au site de relogement (marges bénéficiaires atteignant 3350 USD). Ces réinstallations se sont effectuées à proximité du secteur de relogement. Bien qu'ils ne retournent pas à une situation de précarité économique, les revendeurs se retrouvent en situation résidentielle et d'occupation du sol illégale. Les autorités locales se retrouvent avec une urbanisation incontrôlée qui échappe à leur planification.

Dans les deux cas, pour une part importante des relogés, le processus de relogement se solde par un retour à une situation précaire suite à la revente, bien que dans le cas du microprojet les conséquences du relogement soient plus nuancées et sur certains points positifs. Ce processus aboutit à la reproduction de zones d'habitats précaires ou semi-précaires. Parallèlement, dans les deux cas le départ des familles contribue à l'arrivée de nouveaux habitants économiquement plus favorisés: on assiste à un phénomène d'embourgeoisement.





Ce remplacement de population constitue en quelque sorte un détournement des subventions étatiques qui bénéficient in fine à des foyers initialement non visés par ces mesures.

La revente comme détournement de l'aide publique

Dans le cadre de Nhieu Loc-Thi Nghe, les prix de revente des appartements relevés sont en moyenne inférieurs d'un tiers au prix du marché. Cet aspect est renforcé par le fait qu'un système de crédit au logement sans intérêt a été mis en place au bénéfice des relogés.

Dans le cas de Binh Trung Dong, le taux d'intérêt pour un logement préférentiel est associé à un loyer du terrain largement sous-évalué : 2 USD/ mois de loyer de droit d'usage du sol permettrait de rembourser un emprunt de l'ordre de 335 USD, alors que les parcelles louées sont estimées en 2001, dans ce secteur, à une valeur oscillant entre 6 700 et 13 500 USD.

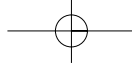
Dans tous les cas, les acheteurs de seconde main bénéficient indirectement des mesures mises en place au profit des plus défavorisés. L'effort public en la matière qui se traduit ici par des taux d'intérêt bas et des prix du foncier généreux, n'atteint pas vraiment le public ciblé initialement.

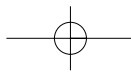
Recommandations / Orientations

Les observations et propositions formulées ci-dessous tentent d'apporter des éléments qui aident à résoudre le dilemme suivant : d'une part, la prise en compte de la réalité des conditions de vie des foyers, y compris les défavorisés (leurs capacités financières, modes de vie, types d'activités professionnelles) et, d'autre part, les objectifs d'une volonté politique de modernisation. Dans ces conditions, comment satisfaire les deux exigences – légitimes – à l'aide d'une politique publique sans générer une part d'exclusion ? L'objectif est de dépasser les conflits opposant les partisans du "small is beautiful" (habitat individuel et petits projets) à ceux qui prônent le "tout global" (habitat collectif et grands projets). En effet, bien qu'ayant des modalités différentes, certains effets constatés sont récurrents et dépassent largement le cadre des opérations de relogement en elles-mêmes : offre de logement globale insuffisante, phénomènes spéculatifs forts, modes de vie largement informels et écarts importants des revenus, capacité de financement du logement social limitée, problèmes de légalité résidentielle et foncière.

De façon globale, il paraît nécessaire de prendre en considération le principe de limiter autant que possible les écarts séparant deux manières d'habiter, deux modes de vie et de tenter de réduire au maximum la distance de relogement tant spatiale, qu'économique, que sociale. Le logement doit constituer un abri acceptable à l'égard des contraintes climatiques, sanitaires et sociales et permettre l'exercice d'activités diversifiées. Il doit permettre aux habitants d'accéder aux personnes, aux ressources, aux institutions et aux équipements publics dont dépendent leurs moyens d'existence. Il doit fournir une sécurité résidentielle acceptable pour qu'il vaille la peine de venir s'y installer. Enfin, le coût du logement doit se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la situation économique du foyer et de ses membres.

En termes de recommandations opérationnelles, il convient de promouvoir l'aménagement urbain participatif afin d'assurer une meilleure évaluation des aspirations mais surtout des contraintes sociales, économiques et spatiales qui affectent les populations les plus démunies. Il faut limiter au maximum les opérations de relogement au profit de politiques de réhabilitation des quartiers précaires : amélioration sur site. En termes de relogement il





est indispensable de promouvoir également des opérations modestes (abaissement des standards pour les logements sociaux, opérations à taille réduite).

Il faut également prendre en considération les capacités économiques des foyers et de l'État, et les critères d'éligibilité doivent être équitables. Les compensations et indemnités ne doivent pas être soumises à des conditions de légalité résidentielle et foncière. Il faut optimiser l'usage et le ciblage des subventions et pour cela minimiser les détournements et reventes spéculatives.

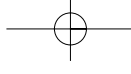
Il est indispensable que les pouvoirs publics puissent proposer plusieurs alternatives de relogement adaptées et financièrement accessibles à la diversité des foyers relogés. Ces alternatives possibles dépassent le cadre des projets étudiés : système locatif, baux emphytéotiques pour le foncier, parcelles aménagées, autoconstruction...

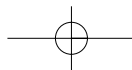
Dans un contexte de promotion unilatérale et uniforme d'opérations de grands ensembles coûteux, comme c'est le cas à Hô Chi Minh-Ville à présent, la promotion des échelles réduites, celle des micro-projets et des projets dits intermédiaires, permet de proposer une plus grande diversité de réponses appropriées à des exigences multiples. Il faut rappeler que « microprojet » ne signifie pas exclusivement habitat individuel et horizontal. Selon un raisonnement symétrique, « grand projet » ne signifie pas exclusivement habitat collectif vertical, mais peut aussi être de l'habitat individuel. La taille réduite des opérations favorise la participation, la mobilisation, et la responsabilisation des habitants. Afin de limiter au maximum les effets d'exclusion engendrés par le relogement planifié, les alternatives de relogement proposées par l'État devraient tendre à préserver au maximum la cohésion communautaire des populations déplacées. Dans la mesure du possible, une recommandation consiste à éviter les modes de relogement individuels entraînant l'éclatement du groupe social.

La mise en place de mesures de soutien social et économique est une condition nécessaire à la réussite du projet. Le soutien aux foyers déplacés doit être assuré non seulement avant relogement mais aussi durant toute la période de transition post-relogement. Le relogement planifié devrait être réalisé à travers des structures administratives plus légères, plus flexibles et moins hiérarchisées dans le but de permettre aux pouvoirs publics d'exercer un contrôle plus efficace de la mise en œuvre des opérations. Pour cela, il s'agit de mettre l'accent sur la planification, la gestion et l'évaluation des activités, mais aussi sur la mise en place d'une structure organisationnelle efficace dans le but de limiter la durée des projets. Cela pourrait passer par la création, au niveau municipal, d'une unité administrative spécialisée dans les opérations de relogement planifié.

Au-delà des recommandations

Restent posés les problèmes de la valeur foncière et immobilière qui constituent une source de blocage pour de futures opérations de relogement. L'effort financier des foyers en complément des mesures officielles de dédommagement et l'appui du système de crédit au logement assurent le coût du logement, mais ne permettent pas de couvrir le coût de la valeur foncière. Ce d'autant plus dans un système de marché du foncier à la hausse tel qu'il est actuellement. La hausse des prix du foncier étant renforcée par la forte expansion urbaine des grandes agglomérations du pays et la pénurie chronique de production de logements quels qu'en soient les standards.





Aujourd'hui, bien que le Vietnam connaisse un enrichissement général, on constate par ailleurs un accroissement des écarts de revenus entre les riches et les pauvres, ce phénomène est particulièrement notable dans les centres urbains. Le type de logement construit, le mode de vie et les coûts qu'ils impliquent correspondent plus à une économie de salariat ou du moins avec des revenus stables permettant notamment l'accès à des prêts immobiliers formels. Or, il apparaît qu'une large majorité de la population ne se situe toujours pas dans ce cadre.

Non seulement la revente constitue un moyen de se désengager d'un endettement consécutif au relogement, mais elle est aussi une source de profit suite à la valorisation foncière. Dans le cas de Binh Trung Dong un système de location des parcelles a été institué afin de pallier ce problème du coût du foncier, ce qui n'a pas empêché des reventes informelles basées sur la transmission du bail de location et du permis de construire de la maison. Ces reventes oscillent entre 70MVND (4100 USD) et 150MVND (8800 USD) (parcelles de 80 à 100 m²); l'habitation ayant un coût de l'ordre de 32MVND (2140 USD) ne contribue que partiellement, voire minoritairement, à la totalité de l'enjeu de la transaction.

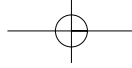
Un autre point problématique, en lien direct avec le point précédent, concerne le statut résidentiel qui détermine l'accès aux services urbains et à l'aide sociale. Il constitue un critère excluant pour les opérations de relogement officielles.

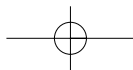
En fonction de la situation actuelle et en s'appuyant sur d'autres projets de relogement dans lesquels un travail d'épargne et de renforcement des activités génératrices de revenus est mis en œuvre comme préalable et préparation au relogement, on arrive au constat suivant:

- ❑ L'épargne des foyers permet au mieux d'acquérir un logement basique avec l'accès à un prêt sur une période de 20 ans. Cette période peut être réduite par l'adjonction de crédits spécifiques au logement.
- ❑ Au vu des prix du foncier actuellement en cours (plus de 60 % du coût d'une maison individuelle), il est impossible de prendre en charge pour les relogés l'acquisition du foncier, même sur des parcelles réduites au maximum.

L'amélioration éventuelle du système de compensation/indemnisation ne permet pas non plus de compenser les coûts du foncier (plus d'exclusion des résidents illégaux, reconnaissance de droit d'usage du sol même dans le cas d'occupation illicite) au taux actuellement en vigueur. La mise en œuvre d'une politique de compensation au prix du marché aurait un coût financier que l'État vietnamien ne peut supporter (80 % – nombre croissant – de la capacité d'investissement en construction et amélioration du logement est privée et domestique au Vietnam). Ce qui renvoie, d'une part, à des systèmes de location, baux emphytéotiques qui d'une façon ou d'une autre nécessitent une maîtrise foncière de la part des autorités: constitution de réserves foncières destinées au logement social et des systèmes de mise à disposition de ce dernier dans le cadre d'opérations de relogement ou de logements sociaux. D'autre part, afin de répondre à ces besoins, l'État vietnamien devrait mettre en œuvre une fiscalité et un système d'imposition plus efficaces en vue de pouvoir, à terme, mettre en place des politiques sociales distributives pour compenser les écarts croissants entre les riches et les pauvres.

Pour finir, une réorientation de la politique publique, abandonnant le soutien massif et coûteux de la production d'habitat au profit de l'encadrement de la demande en logements, constitue une piste à explorer.





TRANSITIONS NATIONALES, GOUVERNANCE URBAINE ET GESTION DE L'EAU POTABLE – MAROC ET VIETNAM

Responsable scientifique: Claude de Miras, Institut de recherche pour le développement – Université de Provence.

Contact: *claudede-miras@newsup.univ-mrs.fr*

Équipe de recherche: Partenaire marocain: Professeur Saloui Abdelmalik, Université Hassan II. Faculté des lettres et sciences humaines de Mohammedia.

Partenaires vietnamiens: Professeurs Tran Hieu Nhue, directeur adjoint du Center of Environmental Engineering of Towns and Industrial Areas (C.E.E.T.I.A), Nguyen Van Tin Faculté de Technologies de l'environnement, Université de génie civil de Hanoï. Avec la collaboration scientifique de Julien Le Tellier, doctorant, et Fanny N'Guyen Quertamp, docteur en géographie.

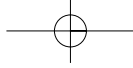
Auteur de la communication: Claude De Miras

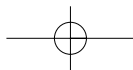
L'étude des nouveaux dispositifs institutionnels de distribution de l'eau potable dans de grandes métropoles de pays organisés autour d'un État central comme le sont – sur des modes spécifiques – le Maroc et le Vietnam, conduit à formuler trois interrogations fortes sur les points suivants:

- ❑ Entre, d'une part, une empreinte forte et historique du pouvoir d'État dans les deux nations en question et, d'autre part, les mots d'ordre internationaux de décentralisation et de partenariat public-privé (PPP), que devient la notion de « transition » ?
- ❑ Le marché des services urbains (dont celui de l'eau) est-il intégralement constitué? Empiriquement, est-il avéré que tous les besoins sociaux urbains peuvent entrer dès maintenant et complètement dans une logique de demande marchande ?
- ❑ L'interrogation posée par le binôme « eau : bien marchand ou bien commun ? » ne doit-elle pas être reconsidérée à travers le prisme « services urbains, tendance monopolistique et régulation » ?

En première approximation, les mots d'ordre internationaux inscrits dans les programmes d'ajustement structurel paraissent avoir infléchi tendanciellement la politique publique de ces États dans le domaine de l'Alimentation en Eau Potable (AEP): dans les deux cas, l'AEP fonctionnait en régie avec des niveaux élevés de perte en eau et de recettes, des taux de branchement et des niveaux de desserte notoirement insuffisants face au rythme croissant d'urbanisation et de demande urbaine en eau.

Mais il faut noter que l'origine des transformations qui se sont opérées au Maroc comme au Vietnam (Doi Moi, 1986) est antérieure à celle de transition. Si cette notion a été appliquée au Vietnam de l'extérieur, c'est à propos de son système économique. Pour le Maroc, la transition se rapportait à l'évolution démocratique de son système politique. Mais les exemples marocain et vietnamien tendraient à soutenir l'idée que la transition comme mot d'ordre a plutôt accentué ou prolongé des processus de réajustements endogènes. Plutôt





qu'une transition vers une économie libérée, dans les deux cas, un compromis s'est forgé entre les prescriptions internationales et la résilience des cultures et des politiques.

Dans ce sens, la transition fut cette phase de sortie progressive d'une conception rivée à l'idée exclusive d'un État omniprésent et tout puissant. La transition est peut-être aussi le passage d'une posture keynésienne à une démarche post-keynésienne. En partant d'un interventionnisme étatique orthodoxe (au Maroc comme au Vietnam), la transition a conduit non pas à la dérégulation à laquelle pouvait songer l'ultra-libéralisme des années 80 mais plutôt à des formes possibles de nouvelles régulations (ou plus exactement à une exploration et à un apprentissage de cette voie).

La transition, c'est aussi cette décennie où se sont combinées de nouvelles conceptions en matière de développement sous le triple effet des échecs accumulés par des États providentiels souvent exsangues, de la vague libérale triomphante, et du principe de réalité face aux défis qu'impose la combinaison de la démographie et de l'urbanisation dans les sociétés en développement.

L'idéologie de la transition a également consisté à croire que le recul de l'État laissait le champ libre aux forces du marché et à une économie libérale naturellement efficiente. Les exemples ne manquent pas des déboires induits par des raccourcis qui ont considéré que le basculement vers le marché (et l'allocation optimale des ressources rares) était le résultat mécanique d'un retrait de l'État. Le problème est que certains (parmi les investisseurs ou opérateurs étrangers) ont cru en ce mythe alors que d'autres (les autorités vietnamiennes par exemple) ont laissé ces mêmes investisseurs étrangers se convaincre par eux-mêmes de leur propre illusion puis, pour certains, en payer le prix. Dix ans après, la transition comme représentation mentale extérieure au système vietnamien a engendré une certaine circonspection, voire la désillusion de la part de ceux qui ont succombé aux charmes des sirènes d'un libéralisme annoncé... de l'extérieur.

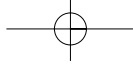
Vis-à-vis du contexte vietnamien, la notion de transition n'aura-t-elle pas été passablement contre-productive autant au plan théorique qu'au plan des stratégies des firmes étrangères? En se calant sur le schéma simpliste et erroné de la transition, le partenariat étranger n'a pas pu percevoir les logiques profondes et complexes qui font évoluer l'économie et les institutions vietnamiennes et qu'il s'agirait de mettre au jour pour les comprendre et les accompagner le moment venu. C'est à la compréhension de ce compromis que l'analyse de l'AEP dans les grandes villes vietnamiennes pourrait tenter de contribuer.

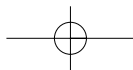
Identiquement, dans le contexte marocain, des inflexions fortes ont été prises en 1997 en recourant à la « délégation de service public à la française ». Mais y voir la marque du triomphe annoncé du libéralisme et de la décentralisation serait non seulement hâtif mais largement erroné.

Ainsi, c'est moins la transition entre « interventionnisme/collectivisme » et « libéralisme » que le compromis entre « besoins en services collectifs urbains » et « résilience nationale » qui a été mise en évidence à travers nos approches de l'AEP en milieu urbain.

Le marché des services urbains (dont celui de l'eau) est-il intégralement constitué? Empiriquement, est-il avéré que tous les besoins sociaux urbains peuvent entrer dès maintenant et complètement dans une logique de demande marchande?

Pour l'ensemble des services urbains des métropoles en développement, un postulat implicite est omniprésent: face à une offre de service marchand – en régie ou en gestion





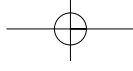
déléguée – il existerait une demande constituée, qu'elle soit déjà identifiée par un prix ou qu'elle puisse l'être par des méthodologies de substitution aux défaillances du marché (consentement à payer). Mais si la population urbaine marocaine bénéficiant de l'eau distribuée par les opérateurs délégataires est majoritairement satisfaite du service d'eau potable à Casablanca comme à Tanger et Tétouan, la réalité sociale reste rétive et la généralisation du rapport marchand semble buter sur un certain nombre d'obstacles structurels propres aux systèmes sociaux urbains des villes en développement.

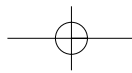
Au Vietnam, la gestion urbaine de l'eau potable est prise dans l'équilibre délicat et instable qu'impose l'économie sociale de marché : un fonds idéologique collectiviste, une croissance urbaine active mais plutôt inclusive (prolétarianisation salariale), un niveau d'urbanisation encore limité (20 % contre 50 % au Maroc), un certain encadrement des flux migratoires vers les villes, des prix de l'eau et de branchements moins élevés qu'au Maroc (0,20 euro contre 0,7 hors coût du branchement, assainissement et autres taxes). Cependant, la suppression des fontaines publiques, la disparition progressive de la facturation forfaitaire, les augmentations en cours – hors inflation – montrent que le coût d'équilibre de distribution de l'eau est aussi orienté à la hausse au Vietnam et que la question du financement des réseaux de distribution et d'assainissement est loin d'y être résolue.

Au Maroc, au plan macro-économique, la proportion de population urbaine pauvre reste importante ; il en résulte une difficulté à faire reculer l'approvisionnement collectif en eau par borne-fontaine, et la nécessaire définition de dispositifs particuliers – non subventionnés – de raccordement au réseau urbain d'eau potable (« Opérations de branchements sociaux », (OBS) à Casablanca comme à Tanger et Tétouan). Le branchement au réseau d'eau par compteur individuel étant la reconnaissance d'un droit de cité et d'une sécurisation foncière, le maintien d'une alimentation collective de l'eau peut être aussi le produit d'une politique publique sélective en matière de régularisation des quartiers précaires et des bidonvilles. Il n'y a donc pas que des usagers qui peuvent refuser le passage au compteur. Les autorités elles-mêmes veillent à ne pas initier un mouvement de régularisation de tous les bidonvilles par l'accès domiciliaire au réseau d'eau : une telle régularisation urbi et orbi serait en effet une prime à la création de quartiers illégaux, le branchement au compteur devenant le sésame de la sécurisation foncière et immobilière. De plus, dans certains quartiers difficiles à plus d'un titre (topographie, investissements lourds pour un nombre limité d'abonnés, précarité des revenus), l'opérateur n'est peut-être pas toujours désireux d'étendre à ces quartiers l'accès individuel au réseau.

Ainsi les mécanismes macro-économiques générateurs de pauvreté urbaine vont déterminer des réalités sociales spécifiques auxquelles se heurte la constitution d'un marché. La problématique des bornes-fontaines et de leur évolution en branchement individuel pose sans doute la question d'une limite à la marchandisation non graduelle de l'eau compte tenu d'une solvabilité insuffisante des ménages pauvres. Mais elle se heurte aussi sans doute à des pratiques politiques populistes paradoxalement renforcées par le jeu de la démocratie électorale locale qui fait des bornes-fontaines, comme des routes, du réseau électrique, etc. un enjeu de pouvoir vis-à-vis de la population concernée. Ici la marchandisation se heurte à des compromis clientélistes combinant protection et faveurs. Dans ces espaces sociaux, l'eau ou sa distribution ne s'opère pas selon les règles des biens aliénables réifiés mais elle contient aussi un lien social inaliénable.

Constatant la limite de cette constitution du marché, que peut-il se passer ? Ou plus exactement que s'est-il passé au moment de la rédaction du contrat ? Comment expliquer que





les parties contractantes n'aient jamais mentionné le mot « borne-fontaine » mais seulement un agenda relatif au taux de raccordement ? Et comment s'opère la régulation autour de cette difficile question ? Visiblement, elle fait l'objet de négociation, d'essais et d'erreurs mais au bout du compte il ne semble pas qu'il en ressorte une stratégie linéaire ; par exemple, à Casablanca, la question des « opérations de branchements sociaux » reste toujours en évolution et en redéfinition plus de six ans après la signature de la convention. Elle oscille entre la vigilance sociale des autorités et l'obligation contractuelle des opérateurs. Les premières ne cautionneraient évidemment pas d'hypothétiques mesures de fermetures autoritaires et généralisées des bornes-fontaines. Si des expériences de bornes payantes ont été lancées sur le périmètre du Grand Casablanca, elles n'ont pu l'être que dans des contextes de création de nouveaux points d'eau collectifs. Il resterait à en apprécier l'efficacité sociale et économique. Les opérateurs, de leur côté, font preuve d'une grande créativité en matière d'ingénierie socio-économique en partant du postulat du consentement à payer, et de ses prolongements.

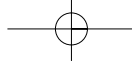
En matière d'accès à l'eau des quartiers précaires, les opérations annoncées de branchements sociaux constituent-elles un *modus vivendi* ou un *modus operandi* ? La méthode de mise en œuvre n'est pas stabilisée : les quotas de branchements sociaux annuels à établir sont toujours en discussion. Le profil des ménages et les quartiers à cibler restent en chantier. La mise en conformité des objectifs contractuels et des réalisations peut aboutir très classiquement à sélectionner non plus l'ensemble d'un quartier mais plutôt des ménages (ceux disposant d'une moins mauvaise capacité de paiement) selon leur localisation (à proximité des réseaux secondaires existants pour réduire les coûts de branchements), à installer des matériels et des équipements moins coûteux (débit inférieur, diamètre réduit). Si ces dispositifs sélectifs élargissent effectivement l'accès à l'eau des ménages populaires en améliorant la présentation des rapports d'activité, ils systématisent une dualité inclusion/exclusion sans offrir des montages technico-commerciaux généralisables à l'échelle d'un quartier donné.

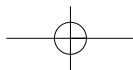
On ne peut que constater l'impossibilité d'un accès généralisé à l'eau aux conditions du marché. Mais au lieu d'y voir une limite indépassable de la marchandisation et, en conséquence, le nécessaire financement élargi (meilleure péréquation, subventionnement, aide publique au développement) de l'accès à l'eau des quartiers précaires, l'opérateur semble se condamner à recourir à l'ingénierie socio-économique, sorte de pierre philosophale qui transformerait magiquement les besoins en demande solvable. À cet égard, la problématique des dysfonctionnements du marché pourrait être redoutable car après les avoir identifiés, cette thèse entend faire reculer ces limites du marché en postulant que tout besoin et tout échange peut entrer dans une logique de marchandisation, moyennant certains agencements méthodologiques.

L'interrogation posée par le binôme

« eau : bien marchand ou bien commun ? » ne doit-elle pas être reconsidérée à travers le prisme « services urbains, tendance monopolistique et régulation » ?

Le débat posé en termes « privé/public » n'est-il pas en train d'être dépassé dans les PED ? Après la dérive généralisée des régies, après le triomphe annoncé du marché, on est entré depuis quelques années déjà dans une nouvelle étape puisque l'orientation n'est plus seulement celle du choix entre privé ou public mais elle s'est élargie au binôme privé et public. Mais considérer que le seul énoncé de ce dispositif est nécessaire et suffisant pour régler la question de l'AEP serait hâtif. En effet, quelle que soit la combinaison partenariale,

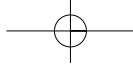


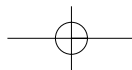


la situation d'exclusivité de l'opérateur le met (de facto par sa puissance technique et commerciale et de jure par le contrat de délégation) en situation de monopole sur un territoire urbain. La question n'est plus celle du dispositif en PPP mais celle de sa régulation destinée à éviter des situations de monopolisation, quel que soit le statut juridique de l'opérateur. Quelles procédures institutionnelles et juridiques mettre en place de façon concertée pour éviter les situations de rente et faire bénéficier les clients en tout ou partie des possibles gains de productivité? Que la firme opératrice soit publique ou privée, elle saura tirer profit ou rente de sa situation de monopole. S'il est sûr que seuls les montages privés/public sont susceptibles d'infléchir cette distorsion du marché, tous les montages n'y répondent pas de la même façon, avec les mêmes outils et selon une efficacité identique. Le paradoxe est que le Maroc, libéral mais centraliste, y a répondu avec un recours à un délégataire privé, mode qui se révèle plutôt monopolistique et qui dans la pratique est peut-être allé, malgré la volonté des parties contractantes, au-delà de la délégation de service public (DSP). Par la multiplication des secteurs délégués (eau, assainissement, électricité, transport, ordures ménagères, etc.), quelles prérogatives restent aux mains du pouvoir communal? D'une formule, ne peut-on pas imaginer que la généralisation des délégations de service public puisse aboutir à une sorte de délégation territoriale de pouvoir public?

La question de la régulation est aujourd'hui récurrente dans la problématique de la gestion déléguée. Elle apparaît comme une zone grise dans les dispositifs de « délégation de service public à la française ». Elle l'est d'autant plus que l'épaisseur institutionnelle des parties contractantes est différente. Y compris dans le cas français qui a vu la gestion déléguée prospérer dans le sillage de la décentralisation. Avec la fin des trente glorieuses, le modèle gaullien d'un capitalisme d'État centraliste s'est effacé progressivement au profit d'une nouvelle conception girondine. Sans doute la décentralisation et une fragmentation territoriale des communes, doublées d'une faible intercommunalité, ont favorisé la substitution d'une intervention active des opérateurs privés à la tutelle jacobine des pouvoirs publics et de son administration. En France, la délégation des services publics est fille de la décentralisation. Mais ipso facto, la compétence technique et financière s'est concentrée aux mains des opérateurs. Alors que les économies d'échelle économique fonctionnaient à plein pour les firmes opératrices, à l'inverse l'éclatement territorial allait provoquer des déséconomies d'échelle politique et donc de sa capacité de négociation. L'économie était engagé dans une dynamique de concentration et de monopolisation. Le politique était pris dans un mouvement centrifuge de décentralisation et de fragmentation.

Peut-on en déduire que seules les communes puissantes et les grandes métropoles urbaines ont la capacité de négocier avec les opérateurs privés? En premier lieu, ce raisonnement ne peut pas être généralisé car il suppose que le pouvoir des collectivités locales soit l'acteur central de cette négociation contractuelle. Ce n'est pas si sûr: les grandes villes étant le plus souvent les capitales nationales, elles sont sous le contrôle direct de l'État. À cet égard, même s'il est certain que les entités urbaines dotées de compétences techniques internes ou de la capacité à mobiliser de l'expertise extérieure seront moins démunies face à la puissance des grandes firmes internationales, il n'en reste pas moins que ce sont peut-être davantage les rapports bilatéraux centraux qui vont constituer le socle de la négociation. Dans le cas du Maroc, un indicateur macro-économique montrera le déséquilibre objectif entre les parties contractantes: le PIB du Maroc est à peu près égal aux chiffres d'affaires de la Lyonnaise des eaux (environ 35 milliards de USD). Aucune des deux parties n'est évidemment responsable d'une telle situation. Même si la gestion publique reste largement majoritaire à l'échelle du





monde⁶⁵, le déséquilibre mis en évidence par cette égalité comptable oblige à être attentif à la problématique de la régulation. À cet égard une mise en perspective des différentes initiatives destinées au rééquilibrage des contrats serait instructive. On constaterait que pour une même firme, les dispositifs de régulation sont loin d'être mondialisés : ainsi le dispositif de régulation casablancais n'est pas comparable à celui – très avancé – de Buenos Aires.

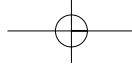
On perçoit nettement que l'urgence de l'offre d'AEP au Vietnam tient à son basculement en quelques années dans la croissance économique et urbaine (institutionnellement depuis 1986 avec le *Doi Moi*, puis en pratique depuis le début des années 90, avec un tassement en 1997, et depuis 2000, selon un rythme considérable). Les enquêtes font ressortir que les populations urbaines seraient prêtes à payer davantage pour obtenir un service plus efficace. Au Vietnam, ce serait plutôt l'offre qui tarderait à s'aligner sur la dynamique des besoins urbains en eau pour des raisons d'investissements et de financements. L'état déficitaire du budget national vietnamien et une inflation maîtrisée limitent fortement la capacité de subventionnement de l'État. L'épargne nationale, bien que croissante, reste insuffisante pour couvrir les besoins d'infrastructures des services collectifs. Les finances publiques nationales n'étant plus disponibles, d'autres ressources devront être mobilisées. C'est dans cette problématique qu'évolue l'AEP au Vietnam. Sur ce point, le Vietnam n'est pas très éloigné des débats engagés au Maroc, dans les années 90 autour de la subsidiarité, de la privatisation, d'une gouvernance moins directement dépendante du pouvoir. Le recours aux PPP, retenu progressivement au Maroc semble être aussi la voie dans laquelle va s'engager le Vietnam, mais en indiquant aussitôt que, dans le domaine stratégique de l'AEP, le Vietnam cherche à forger sa propre doctrine : en aucun cas le Vietnam ne paraît soumis aux mots d'ordre internationaux. Il élabore ses propres solutions sur la base des « essais et erreurs ». La formule des Build Operate Transfer (BOT – jamais utilisée au Maroc) a eu son heure de gloire dans le sillage du mythe de la transition qui laissait croire au cours de la décennie 90 que les opérateurs privés viendraient à bout de la question du financement du développement des pays en développement. L'Aide publique au développement allait laisser place aux flux d'investissements directs étrangers (IDE).

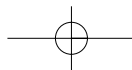
Mais la crise asiatique de 1997, le diktat des actionnaires, très sensibles à la notation du risque-pays, la révision déchirante que les firmes multinationales ont opérée vis-à-vis des pays émergents, et le basculement de « BOT commercialement garantis par l'État » à des « BOT non commercialement garantis »⁶⁶ ont notablement atténué le succès de ces dispositifs en tant que panacée du financement des infrastructures urbaines. Cette situation remet maintenant au jour la voie des PPP, mais sur un mode original, puisqu'il ne s'agit pas de s'en remettre intégralement aux opérateurs internationaux mais de mettre en concurrence les entités publiques nationales invitées à domestiquer les règles du marché et à s'approprier les technologies étrangères par des coopérations internationales limitées et concurrentielles.

Il y aura bien du PPP en Asie du sud-est mais sur un mode bien différent de celui qu'ont eu l'habitude de pratiquer jusqu'ici les opérateurs, même à l'international. Il y a là un gisement de partenariat international sans doute plus fécond que l'attentisme généré par une improbable transition.

65. « Moins de 10 % de la population mondiale desservie en eau potable l'est par des opérateurs privés. » D. Conaré et alii, 2003, Ibid, p. 31.

66. (Jacquet et Charmoz, AFD, 2003, p. 12). Il s'agit d'un nouveau partage du risque à établir entre l'État et les opérateurs, par exemple à propos du prix des inputs.





AUTOUR DE SERVICES URBAINS, L'ÉMERGENCE DE DISPOSITIFS GESTIONNAIRES COMPOSITES (ABIDJAN, DAKAR, DURBAN)

Responsable scientifique: Sylvie Bredeloup, Institut de recherche pour le développement – Marseille

Contact: sbredeloup@wanadoo.fr

Équipe de recherche: Jérôme Lombard, Frank Bruez, Cyrille Trayie Botti Bi, Serigne Mbake Seck, Cheikhou Sylla, Marie Claude Felemouh, Marie-Richard Zouhoula Bi, Benoît Lootvoet, Sultan Khan, Stéphane Vermeulin, Brigitte Bertoncello, Bellanger et Aurélie Poyau

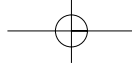
Auteur de la communication: Sylvie Bredeloup

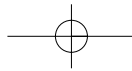
Devenue un objet consensuel à l'ère du paradigme libéral et sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, la délégation à un opérateur privé, bien souvent articulée à la municipalisation des services, constitue dorénavant un mode d'intervention acceptable, et même généralisable. Ce n'est plus un dossier à plaider. Curieusement, le discours critique semble, pour partie, évacué du débat. La privatisation est parfois revendiquée haut et fort comme la seule solution capable de sortir les pays, les villes les plus pauvres, de l'ornière. Serait-elle pour autant la panacée? En définitive, est-ce la privatisation qui est exemplaire ou la logique plus générale qu'elle contient, celle du rôle d'un « tiers contrôle », garant d'une gestion équitable?

Dans notre travail, nous traitons de la délégation des services urbains à des opérateurs privés et parlons de partenariat public-privé plutôt que de privatisation. D'une part, ce type de partenariat permet d'attirer les investisseurs privés sans pour autant aliéner les missions publiques au profit du privé ni la propriété des infrastructures. D'autre part, ce partenariat suppose qu'on ne se limite pas à recourir au secteur privé pour financer des projets d'investissement mais qu'on fasse aussi appel à ses compétences et à son savoir-faire de gestionnaire pour réaliser avec efficacité des projets durables.

Problématique générale

La multiplication des acteurs impliqués aujourd'hui dans les procédures de gestion participative, d'une part, remet en question une représentation binaire du privé et du public et, d'autre part, pose avec acuité le problème de la coordination, de la régulation socio-politique des actions engagées par les différents partenaires. On peut s'interroger sur les capacités des nouvelles instances municipales à organiser, bien souvent dans l'urgence, une concertation locale, à opérer des choix stratégiques à partir de modèles importés qu'elles n'ont pu pleinement se réapproprier et à négocier de manière contractuelle avec des intervenants aussi divers que des multinationales, des entrepreneurs nationaux ou étrangers organisés en réseaux complexes. Tout ceci alors qu'elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants, que les États lâchent difficilement leurs prérogatives et que les





principes de l'action publique n'ont pas été révisés. La généralisation des procédures de délégation dans la sphère locale contribue à une redistribution des initiatives, des pouvoirs et des hiérarchies et à une remise en question des systèmes de subventions publiques. La "dictature de l'urgence" l'emporterait-elle sur la responsabilisation des acteurs ?

Mettant en perspective des situations métropolitaines contrastées, les recherches conduites dans le cadre de cet appel d'offres, à la fois à Abidjan, à Dakar et à Durban, visaient à apporter un éclairage sur les nouveaux arbitrages public/privé à l'œuvre dans la gestion des services urbains. Nous avons essayé de comprendre comment la régulation des services publics marchands s'opère à travers le jeu des interventions des opérateurs publics, privés, des usagers et des organisations citoyennes, et selon des contextes sociologiques, économiques et politiques différents. Entendue au sens large, la régulation qualifie les mécanismes juridiques, économiques et politiques auxquels recourent les pouvoirs publics locaux pour stabiliser les antagonismes (M. Marié).

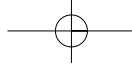
Les formes et les modalités de partenariat public-privé mises en œuvre ont été analysées dans le cadre de la construction ou de la gestion :

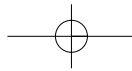
- ❑ d'infrastructures de transport (gares routières) et de compagnies de transport ;
- ❑ d'infrastructures primaires (réseaux d'eau potable et d'assainissement) ;
- ❑ d'infrastructures commerciales (marchés).

Privilégier une approche comparative

Il s'agissait de repérer et d'analyser à Abidjan, Dakar et Durban, un certain nombre de processus pouvant servir d'analyseurs pertinents au regard de la problématique générale. Les trois observatoires présentaient a priori des convergences en nombre limité. Ce sont trois villes pour lesquelles l'infrastructure portuaire joue un rôle déterminant dans l'économie nationale ; ce sont aussi des cités cosmopolites qui ne donnent pas lieu pour autant à des brassages culturels notables, les politiques migratoires mises en œuvre ne favorisant pas l'intégration de tous les citoyens dans la ville. Ce sont aussi trois cités multimillionnaires, étalées sur de vastes territoires, trois métropoles extensives, difficiles à parcourir, à équiper et à gouverner, posant avec acuité, outre le problème des équipements et transports urbains à prévoir pour répondre à une mobilité croissante des citoyens, celui de la définition des territoires métropolitains à retenir pour les gestionnaires. Mais, au-delà de ces quelques points communs, ces villes, qui ont hérité de traditions diverses dans les rapports au pouvoir, connaissent également des développements économiques et politiques très différents. Le désengagement de l'État ne s'est pas opéré dans les mêmes termes et n'a pas produit les mêmes effets selon le pays considéré et, au sein du même pays, les villes ne sont pas gérées de la même manière. L'intervention des pouvoirs publics ne recouvre pas les mêmes réalités et varie notamment en fonction de leurs capacités à mobiliser des ressources et des options politiques, idéologiques prises par les différents gouvernements. Le secteur public n'a pas le même poids ni la même surface financière ni les mêmes orientations dans les trois pays.

Plutôt que de montrer que ces terrains différents étaient des points d'application d'un même discours universalisant, nous avons préféré mettre en lumière la diversité des processus, seul moyen permettant d'évaluer les conditions d'émergence des nouveaux dispositifs gestionnaires ainsi que les conditions de leur diffusion dans le temps et dans l'espace.





Nous avons essayé de répondre à ces trois séries d'interrogation :

- ☐ Y a-t-il ou non émergence d'une classe d'opérateurs privés nationaux ?
- ☐ Quelles formes prennent les nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales depuis la décentralisation ? Collaboration, gestion partagée ou conflits de compétences ?
- ☐ Comment la régulation se structure-t-elle et évolue-t-elle dans un contexte de multiplication des initiatives privées et de nouveaux arbitrages publics ?

Montée en puissance des opérateurs privés nationaux, des corporations et des autorités coutumières

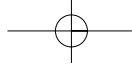
Les bailleurs de fonds internationaux, intervenant en Afrique sub-saharienne (principalement la Banque mondiale et l'Agence française de développement), appellent depuis longtemps de leurs vœux une mobilisation du secteur privé dans la gestion des équipements et des services urbains. Ils y consacrent, de surcroît, des financements considérables, prenant en charge les infrastructures de base, soutenant les réformes nationales, inspirant les appels d'offre et favorisant l'implication des grands groupes internationaux au prétexte que ces derniers détiennent un réel savoir-faire, une assise financière confortable et partagent leur conception de la gestion des services urbains. Autrement dit, le processus de privatisation renforce la présence sur le continent africain des grands groupes déjà présents dans des secteurs jugés a priori rentables comme la distribution de l'eau ou de l'électricité, la construction d'un pont à péage. Néanmoins, l'appétence des opérateurs privés internationaux pour l'Afrique reste faible en dépit de leurs déclarations d'intérêt pour le sort des « pauvres » du continent (J.F. Vergès, 2004) et tient, pour l'essentiel, au manque de confiance des investisseurs privés dans les économies et les politiques africaines.

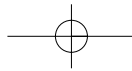
Dans cette période de privatisation intense, la présence variable des groupes internationaux laisse la porte ouverte à l'émergence d'opérateurs locaux, plus ou moins viables. Ces entrepreneurs aux statuts extrêmement diversifiés investissent depuis peu dans la construction ou la gestion de petites infrastructures – marchés et gares routières – qui étaient jusqu'à présent prises en charge par les autorités publiques.

Quatre types d'opérateurs privés ont pu être identifiés.

- ☐ Des sociétés évoluant déjà dans le secteur du BTP ou dans la gestion immobilière et envisageant ce nouvel investissement comme une diversification de leur activité première.
- ☐ Des hommes d'affaires à la recherche d'un nouveau créneau porteur et notamment des migrants de retour ou émigrés décidés à faire fructifier leur capital.
- ☐ Des groupes professionnels (transporteurs, chauffeurs ou commerçants) souhaitant contrôler leur outil de travail et son environnement.
- ☐ Des autorités coutumières voulant recouvrer un pouvoir de décision et un contrôle sur leur territoire.

À Dakar comme à Abidjan, les opérateurs privés qui investissent le secteur des services urbains ne disposent pas nécessairement des compétences indispensables à la réalisation de ces activités et ne détiennent pas toujours une maîtrise technique suffisante. Or le cœur du partenariat public-privé englobe précisément la notion de prestations de services. Savoir





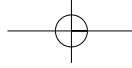
construire des bâtiments, savoir gérer des immeubles d'habitation, savoir vendre en gros des marchandises ou organiser une compagnie de transport ne prédispose pas mécaniquement à la construction et à la gestion d'un marché urbain ou d'une gare routière. Nombre de promoteurs s'improvisent dans ce créneau sans en mesurer véritablement les enjeux, sans réaliser qu'ils s'engagent sur la longue durée. Ils sont, par ailleurs, peu nombreux à prendre des risques en matière d'investissement, s'organisant pour transférer les coûts de la construction sur les usagers ou sur les corporations. Or la prise de risques financiers devrait être une obligation pour le délégataire dans le cadre d'un réel partenariat public-privé.

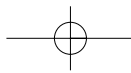
Gestion de l'équipement urbain et gestion urbaine sont deux choses bien distinctes ; pourtant les gestionnaires sont avant tout préoccupés par le rendement immédiat de leur équipement à l'intérieur du périmètre où ils exercent, considérant le marché ou la gare routière comme une entité isolée. Ils ne prennent pas en compte les problèmes de circulation, ni de stockage ni d'entretien aux alentours des infrastructures, les rejetant sur la collectivité territoriale qui ne semble pas disposée à les prendre en charge.

Les opérateurs privés concernés par la construction ou la gestion de ces nouveaux édifices, ne développent pas des actions concertées ou complémentaires ; bien au contraire, l'intérêt particulier et le profit immédiat priment sur l'intérêt général, en l'absence de cadre réglementaire bien défini par les autorités publiques. De multiples projets concurrents se concentrent dans des espaces déjà largement équipés et engorgés sans qu'une réflexion globale soit engagée par la puissance publique pour anticiper sur les effets induits par ces interventions ponctuelles et non articulées, sans qu'un schéma directeur de l'organisation des marchés et des gares routières soit même envisagé. L'entrée en scène de cette multitude d'opérateurs aux objectifs contradictoires accentue la nécessité d'une gestion participative et coordonnée.

Relations entre l'État central et les collectivités territoriales : collaboration, gestion partagée ou conflit de compétences ?

Le processus de décentralisation à l'œuvre dans les trois villes a pour objectif de renforcer les pouvoirs locaux. Le transfert de compétence aux collectivités territoriales décentralisées ne s'est accompagné, ni à Abidjan ni à Dakar, d'un transfert de ressources proportionnel. Aussi bien au Sénégal qu'en Côte d'Ivoire, les gouvernements centraux lâchent difficilement leurs prérogatives alors qu'ils se désengagent financièrement. Si bien que les autorités locales ont à assumer des charges croissantes en matière de services publics sans en avoir les moyens financiers ni toujours les compétences. Elles fonctionnent sur des budgets prévisionnels, mais ne sont pas toujours en mesure de récupérer les fonds que l'État est censé leur rétrocéder. Elles sont notamment amenées à contractualiser des accords avec des intervenants aussi diversifiés que des multinationales, des associations de commerçants, de transporteurs, des autorités coutumières pour continuer d'entretenir leur territoire. En Afrique du Sud, la situation est totalement différente ; la gestion de la métropole durbanite apparaît à bien des égards comme un modèle. Ses finances sont réputées pour être les plus saines du pays. La nouvelle constitution de la République d'Afrique du Sud a conféré aux municipalités des prérogatives élargies qui les affranchissent de la tutelle des gouvernements national et provincial. Le gouvernement local de Durban a les moyens d'assumer ses fonctions et ses obligations. Du fait de sa capacité propre à mobiliser des ressources, il gère un budget cumulé qui représente plus de 80 % du budget du gouvernement central.





Dakar : une guerre de patrimoine entre la ville et les mairies d'arrondissement

La redéfinition des compétences entre les services de l'État est également à l'origine de conflits d'intérêts. À Dakar notamment, se dessine aujourd'hui, entre l'État et les collectivités territoriales, une bataille majeure autour du renouvellement de la ville. Les textes législatifs, relatifs aux responsabilités respectives de l'État, de la ville de Dakar et des mairies d'arrondissement sont imprécis et donc soumis à réinterprétation. En théorie, il n'y a pas de tutelle de la ville sur la mairie d'arrondissement; cette dernière n'a pas obligation d'obtenir l'accord de la ville pour prendre une décision. Les compétences de l'une et l'autre sont, en principe, listées mais les critères de différenciation ne sont pas définis par une loi bien que des commissions aient été constituées pour éclaircir la situation. En l'absence de critères objectifs et incontestables, les attributions respectives restent en définitive soumises à l'appréciation et donc à l'arbitrage de quelques-uns. De surcroît, la mise en place des communes d'arrondissement semble avoir conduit à une politisation du débat citoyen et à l'exacerbation des rivalités partisans.

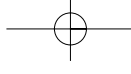
Autre problème soulevé par ce découpage géographique: la difficulté à cadrer les interventions des opérateurs privés à l'échelle de la ville, la nécessité de se positionner à l'échelle interurbaine pour limiter les concurrences, éviter les débordements et proposer des services diversifiés en réponse à une demande elle aussi très éclectique. Il faudrait être en mesure de répondre à la fois à des usagers qui souhaitent un service minimum, bon marché et à ceux qui souhaitent un service de qualité, à un tarif plus élevé.

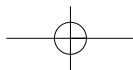
Enfin, en dépit d'un transfert de compétences, les communes d'arrondissement doivent passer, dans les faits, par l'intermédiaire de l'État pour récupérer des terrains; elles n'ont aucune maîtrise du foncier. Les négociations sont alors très dures. Une refonte profonde de tous les codes qui régissent le domaine foncier, mais aussi plus largement l'urbanisme est nécessaire au risque de handicaper sérieusement les démarches conduites par les maires pour équiper en infrastructures modernes et valoriser leurs communes.

Abidjan : les maires entrepreneurs et l'absence d'intercommunalité

À Abidjan non plus, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur l'intercommunalité; les dix communes restent, pour l'instant, isolées et doivent chercher de nouvelles modalités d'intervention, essayant de prendre de court leurs voisines, se situant d'emblée dans une perspective concurrentielle. Les maires les plus dynamiques, désireux de renouveler leur mandat électoral, n'hésitent pas à revendiquer certaines prérogatives de la ville d'Abidjan. Trop investies dans des règlements de compte ou encore trop absorbées par la nécessité d'augmenter leurs ressources coûte que coûte, les instances municipales ne sont pas en mesure de réfléchir à ce que pourrait être un véritable partenariat public-public, un équilibre à trouver et à rediscuter entre des associés. Cette absence de responsabilités clairement définies entre les différentes entités publiques a inévitablement des répercussions néfastes dans la mise en œuvre de partenariats public-privé. L'opérateur privé croit négocier avec un échelon de l'administration et se retrouve en butte avec un autre échelon.

Les mairies s'efforcent de prouver leur efficacité et se comportent en bâtisseurs, équipant leurs communes en infrastructures modernes et monumentales. La loi de l'économiquement fort supplante désormais l'intérêt commun. La concurrence entre communes est donc effective, chacune essayant d'attirer des investisseurs potentiels sur ses terres sans





aucun souci de rééquilibrage et en procédant parfois à la privatisation des espaces publics. Déchargées d'un gros fardeau financier, les autorités municipales ne concentrent pas pour autant leurs moyens et leur énergie sur leurs missions sociales. Elles tardent à réaliser des investissements complémentaires et ne semblent pas disposées à mettre en place des fonds sociaux pour permettre aux citoyens les plus démunis d'accéder aux services urbains. L'heure semble plutôt à la prédation. Dans ces conditions, le service offert à l'utilisateur n'est pas de meilleure qualité que par le passé.

Durban : un partage de rôles bien assumé entre les trois sphères de l'État

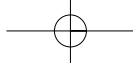
Dans le cadre de la nouvelle constitution de la République d'Afrique du Sud, promulguée en 1996, les compétences du gouvernement ont été redistribuées entre trois sphères de même rang : nationale, provinciale et locale. Ce qui veut dire que le gouvernement local est doté d'une pleine capacité d'administration et de gestion financière et qu'il entretient, en tant que sphère autonome, une relation égalitaire avec les deux autres niveaux de décisions. Ce nouveau découpage, qui reprend l'esprit du programme de reconstruction et de développement porté par Nelson Mandela, confère aux municipalités des prérogatives élargies. Le gouvernement local ne doit pas se contenter de fournir des services urbains de qualité, il doit aussi promouvoir le développement social, la croissance économique. À Durban, la municipalité, qui dispose de moyens financiers importants, est bien disposée à mettre en œuvre, de façon très volontariste, des politiques de développement économique sectoriel. Dans cette perspective, pour attirer et retenir durablement les investisseurs, la Best Practice City Commission a proposé notamment la création d'une agence de promotion des investissements.

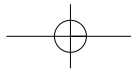
Acteurs de la régulation des services publics marchands

Dans ce panorama foisonnant où prolifèrent les modalités partenariales public-privé, quelle structure assure la régulation ? Si le maire est par définition responsable de l'organisation de son territoire et doit veiller à une organisation ordonnée de l'espace, se pose néanmoins la question de l'identité de l'agent régulateur à l'échelle de l'agglomération : est-ce le Local Government à Durban, le District à Abidjan, la Ville à Dakar ? Plus généralement à quel niveau se mettent en place ces instances de régulation : échelle municipale, intercommunale ou structure plus autonome vis-à-vis de l'État intégrant des agents publics et privés ou ayant un statut privé ? Enfin, est-ce l'opérateur privé qui régule, et dans ce cas, y a-t-il ou non maintien de l'intérêt général ?

Abidjan, Dakar : des services de l'État plutôt défaillants en tant qu'agents régulateurs

Dans les multiples configurations de partenariat mêlant des acteurs publics et privés, l'État – central ou décentralisé – demeure le plus souvent l'agent régulateur. Le modèle anglo-saxon de la régulation par des agences spécialisées et indépendantes est encore peu appliqué. À Abidjan comme à Dakar, les services de l'État apparaissent globalement plutôt défaillants. Les pouvoirs d'adaptation, de sanction, de résiliation et de substitution, qui sont conférés à l'État, en tant que contractant, pour réguler, ne sont pas activés à bon escient. Ils ne veillent pas toujours à ce que les règles du jeu soient respectées. Or les modalités des contrats ne semblent pas intéresser les élus locaux qui en négligent parfois les termes au risque de dysfonctionnements graves. Ceux-là sont, avant tout, préoccupés par les actions d'éclat qui pourront être conduites durant le temps de leur mandat et ce sont les techniciens qui assurent,





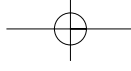
dans des conditions souvent difficiles et dans la durée, la gestion quotidienne des équipements urbains. Les élus locaux accompagnent rarement la démarche du promoteur privé et peuvent, à l'inverse, se poser en concurrents. Ces défaillances tiennent aussi parfois à une volonté de maintenir une certaine confusion des responsabilités entre les différentes entités publiques pour pérenniser certains arrangements ou en impulser d'autres.

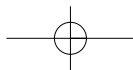
Il est rare enfin que les communes reconnaissent une légitimité aux acteurs de la société civile dans leur capacité à participer à la construction des dispositifs gestionnaires. Pourtant les groupes d'usagers mais aussi les associations de commerçants, de transporteurs et les collectifs de citoyens, structurés autour de revendications locales d'autochtonie, sont fermement décidés à participer à la gestion des équipements et services urbains et même à jouer un rôle dans la régulation du dispositif. La résistance, que certains mettent en œuvre, a pu conduire à l'annulation de contrats de délégation.

La difficile mise en œuvre d'instances de régulation autonomes

Bon nombre d'opérateurs, reprenant à leur compte le modèle anglo-saxon, s'accordent sur la nécessité de mettre en place une instance de régulation autonome, capable de contrecarrer les risques d'alternance politique que confère la position du concédant. À ce titre, au Sénégal, les propositions des juristes de l'APIX (agence nationale chargée de la promotion des investissements et des grands travaux) vont dans le sens d'une meilleure maîtrise des risques politiques. Un changement de gouvernement peut remettre en cause partiellement ou totalement des accords ou des formes de contractualisation passées avec l'ancien gouvernement. Or l'évolution des exigences politiques ne doit pas empêcher de sauvegarder l'intérêt général. Le contrat devrait prévoir ces possibilités d'évolution et d'adaptation entre impératifs de gestion et impératifs politiques. Autre risque à prendre en compte : celui de l'exercice unilatéral des prérogatives de l'État ; il pourrait être réduit par l'instauration d'une autorité de contrôle compétente et indépendante. Mais on peut s'interroger sur le degré d'autonomie que peut avoir l'instance régulatrice vis-à-vis de l'État. Bien souvent ces agences sont nommées par l'État et la décision lui revient toujours. Il s'avère extrêmement difficile pour le co-contractant privé d'imposer une clause instaurant l'arbitrage international, hors du champ d'une loi locale.

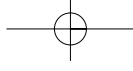
En Afrique du Sud, pendant l'apartheid, les transports publics ont été un outil efficace de l'organisation de la ségrégation. Impliqué dans la reconstruction nationale post-apartheid, le gouvernement local de Durban a décidé de prendre une part active dans la restructuration du transport de voyageurs sur son territoire et, plus largement, de s'imposer comme le maître d'ouvrage des politiques du développement local. Plutôt que de renflouer la compagnie municipale de bus, il s'est attaqué à la régulation de l'activité de transport public, avec pour objectifs prioritaires d'améliorer la qualité du service et d'obtenir une meilleure intégration de l'ensemble des moyens de transport. C'est aussi parce que la compagnie a été privatisée qu'une Autorité des transports métropolitaine, entité juridiquement indépendante mais placée sous la tutelle du maire et du directeur général de l'administration municipale a pu être créée. « Privatiser pour mieux réguler », telle pourrait être la devise de la municipalité de Durban. Si cette initiative prise par le gouvernement local a été favorablement reçue par les sphères nationale et provinciale, Durban attend encore des assurances de la part du gouvernement central en matière de financements pour être en mesure de respecter ses engagements et d'imposer l'autorité de transport comme instance de régulation générale.

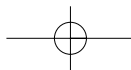




Le secteur privé peut difficilement renforcer le secteur public si ce dernier ne se donne pas les moyens de contrôler le secteur privé et de mettre en place des politiques complémentaires de compensation. Il n'appartient pas aux opérateurs privés, animés par des objectifs de recouvrement des coûts, d'adopter une logique redistributive ou de compensation. C'est aux instances municipales, en articulation avec les porteurs d'initiatives privées et populaires, de se donner les moyens de mettre en œuvre une véritable gestion partagée. Mais, dans les faits à Abidjan comme à Dakar, peu de légitimité est accordée par les communes aux acteurs de la société civile. À Durban, la situation est incomparable : le gouvernement local entend bien s'appuyer à la fois sur les organisations citoyennes et les promoteurs privés pour construire une société post-apartheid plus juste et semble se donner les moyens pour promouvoir une véritable régulation publique des services urbains de base.

La régulation ne se décrète pas à coups de règles institutionnelles. Il ne suffit pas d'avoir un canevas mettant en avant l'indépendance du régulateur, la transparence des procédures, et prévoyant dans le contrat tous les avenants possibles selon une démarche technique. La régulation du service va bien au-delà de l'application mécanique des règles préétablies. Elle suppose un apprentissage collectif des nouvelles règles du jeu et implique donc de profondes transformations des relations entre les acteurs. C'est un processus difficile à construire. Il faut que les autorités municipales comme les promoteurs privés impliqués à Abidjan et à Dakar en soient davantage convaincus.





RÉSEAUX DE TRANSPORT ET SERVICES URBAINS AU MAGHREB : LES CAS DE CASABLANCA ET DE TUNIS⁶⁷

Responsables scientifiques : Chantal Chanson-Jabeur, Sedet, Université Paris VII

Contact : ccj@ccr.jussieu.fr

Équipe de recherche : Abdelkader Baouendi, Mehdi El-Herech, Xavier Godard, Guillaume Makhoulouf, Tourya Zhiri-Oualalou

Auteurs de la communication : Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhoulouf

Sauver le transport collectif à Casablanca : **priorité des priorités, par Tourya Zhiri-Oualalou**

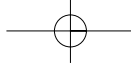
Jusqu'à la fin de la décennie soixante-dix, le transport communal à Casablanca (RATC) rattrapait, accompagnait, voire précédait dans certains cas l'expansion de l'agglomération casablancaise. À partir de cette date, les réseaux et le parc ont commencé à stagner alors que les besoins continuaient de s'étendre et de se développer. Il commençait à y avoir une modification dans la relation entretenue entre Casablanca et son réseau d'autobus communaux ; celui-ci avait enregistré des déficits tels qu'il s'est avéré incapable, dès le début des années quatre-vingt, d'assurer un service minimal et, a fortiori, de faire face à l'augmentation de la demande ; il ne parvenait plus à suivre l'évolution de l'urbanisation qu'il avait contribué à produire et qu'il continuait sans doute à impulser. La crise financière de la RATC s'est traduite par une crise du transport de la ville de Casablanca.

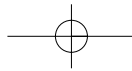
Les autorités se sont mises, avec une certaine fébrilité, à la recherche de la solution définitive pour sortir la ville de son marasme : métro (la réflexion entamée alors n'aboutira jamais, faute de moyens) ou renforcement du transport collectif par autobus par la privatisation du secteur ?

Des concessions de transport urbain ont été accordées aux « privés » en trois étapes, en 1985, 1987 et 1999. Les « privés » devaient cohabiter avec une RATC démonopolisée mais gardant une autorisation d'exploitation de l'ensemble du réseau de la ville. L'autorité concédante, qui s'était engagée à des augmentations graduelles des prix des tickets pour accompagner celles des intrants de l'opération transport les gèlera pour des raisons sociales, imposant ainsi aux concessionnaires des contraintes de service public, non assorties de subventions. Contrevenant aux cahiers des charges, elle se trouvait dans l'incapacité de contraindre les concessionnaires à le respecter.

67. Le point focal initial était Casablanca et devait prendre pour élément de comparaison les villes d'Alger et de Tunis. Pour des raisons particulières d'ordre administratif et à la demande des responsables du PRUD, Alger n'a pu être traité dans le cadre du Rapport déposé.

Compte tenu du temps imparti dans le cadre de l'Atelier, seul le cas de Casablanca sera présenté, apportant les derniers développements de la situation des transports dans cette ville depuis la fin de l'étude. Cette recherche a été réalisée en partenariat avec l'INAU de Rabat et a bénéficié de la collaboration du ministère du Transport à Tunis.





Pour restaurer la rentabilité de l'entreprise, les « privés » ont commencé également à « prendre des libertés » avec le cahier des charges; en délaissant des lignes non rentables, en prolongeant, sans autorisation, d'autres de lignes, voire en modifiant des itinéraires; en ne respectant pas les fréquences de passage des bus; en mettant en circulation des véhicules dans un état défectueux ou non réglementaire; et en pratiquant abusivement la surcharge.

D'où la dégradation rapide de la qualité de service rendu par des privés qui, non assurés de voir leurs concessions renouvelées à leur terme (10 ans), après les 5 à 6 premières années de la concession commencent à surseoir au développement, au renouvellement, voire même à l'entretien de leurs parcs, avec toutes les conséquences qui peuvent en découler sur la qualité de service rendu, mais aussi sur la sécurité des déplacements et la pollution dans la ville.

L'anarchie du transport urbain s'est aujourd'hui installée dans la durée, entretenue par l'émiettement du réseau des « privés » et la multiplication du nombre des concessionnaires au fil des appels d'offre. Ces sociétés disparates, souvent peu qualifiées, ne parviennent parfois même pas à assurer le service pour lequel elles ont été retenues. Seuls 18 des 22 « privés » autorisés exploitent, souvent partiellement, les réseaux qui leur ont été concédés.

En parallèle, sur le terrain, des initiatives spontanées tentaient d'apporter des solutions pour répondre aux besoins de déplacement du citoyen casablancais. Les populations s'organisent: le transport par charrettes refait son apparition dans le paysage urbain pendant que se développe le transport clandestin sur deux roues, à bord de camionnettes, de voitures de tourisme et même de véhicules de service de l'administration et des usines et d'autocars empruntant les circuits des autobus. Les autorités locales parent au plus pressé. Au début des années 1990, face à une pression toujours plus forte de la demande de transport, toutes les solutions que l'on estimait pouvoir apporter une petite accalmie ont été initiées et/ou tolérées. En particulier, des autorisations exceptionnelles ont été accordées aux « grands taxis » d'assurer un transport urbain. Ils ont progressivement investi la ville.

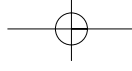
Aujourd'hui, les ambitions pour Casablanca sont doubles: répondre aux besoins de déplacement de la population; restaurer l'harmonie de la circulation de la ville.

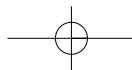
Pour cela, depuis quelques mois, une action est menée qui vise la mise en place d'un plan de déplacement urbain à partir d'études de gestion de la circulation et du stationnement. Le PDU doit intégrer tout à la fois: la reconnaissance sur le terrain des sens des flux de population à partir d'enquêtes origines-destination et d'enquêtes ménages, le besoin de redéfinition et de renforcement des transports collectifs de surface, par la conception d'un transport de qualité, les grandes infrastructures de transport que sont le métro et le chemin de fer de banlieue ou RER.

L'étude a démarré en septembre 2003. Les travaux sont en cours.

Doter la ville d'un système de transport digne de ce nom et de Casablanca

La dégradation rapide de la RATC a contraint les responsables à une prise de décision rapide sur ce problème en particulier et à lancer les consultations nécessaires pour trouver un transporteur d'envergure capable de prendre le relais de la RATC dans un premier temps, phase au cours de laquelle le délégataire cohabitera avec les « privés, et d'assurer l'ensemble du transport de Casablanca à moyen terme, quand les conventions de concession des « privés » seront arrivées à leur terme.





Ainsi, dans le courant du dernier trimestre 2003, un avis de pré-qualification a été lancé par la mairie de Casablanca, pour l'organisation et la mise en place d'un système de transport collectif urbain en lieu et place de la RATC. Dix-huit dossiers de pré-qualification seront retirés mais seuls 3 groupements déposeront (le 29 décembre) leur candidature à cette pré-qualification. Il s'agit de : M'Dina Bus, groupement composé de deux transporteurs urbains, la RATP et le Groupe Chrouate qui a déjà deux sociétés de transport privé en activité à Casablanca, Al Bahja Bus et Haddou Bus, adossés à une grande banque marocaine, la BMCE, via Finance. Com; la Société CONNEX, du groupe VEOLIA, seule; la société espagnole TUGSAL, en association avec 9 « privés » casablancais.

Le 31 janvier 2004, M'Dina Bus et CONNEX seront invités à retirer le dossier d'appel d'offres. Celui comporte les chapitres suivants: la participation marocaine et responsabilité au sein de la société délégataire; la stratégie et la politique de développement du service délégué; le programme prévisionnel d'investissement et projections financières; la tarification proposée.

Outre se conformer à ces chapitres et y apporter des réponses « sécurisantes », les groupements devront impérativement s'engager à respecter scrupuleusement les « fondamentaux » suivants: la reprise du personnel de la RATC (environ 2000 personnes aujourd'hui); la mise en circulation d'un parc de véhicules minimum et la programmation des acquisitions pour le renouvellement des autobus; le respect de la durée de la gestion déléguée, fixée à 15 ans; la formule de révision des tarifs; la structure des tarifs.

Le 23 avril 2004, c'est M'Dina Bus qui sera notifié.

Un réseau d'autobus modernes, présent dans la ville et fonctionnant comme il se doit, induirait un transfert modal de la demande de transport du citoyen casablancais et les taxis, charrettes, clandestins, désœuvrés, retourneraient à leur activité originelle. Ils pourraient même y retourner avant, la ville s'étant engagée à créer un environnement sain et cohérent et de stopper l'anarchie qui est aujourd'hui la sienne.

Le développement des modes de transport alternatifs: signe de la « crise » et réponse à la « crise ».

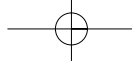
Le cas des grands taxis et des charrettes à Casablanca, par Guillaume Makhlouf

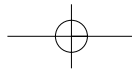
À Casablanca deux phénomènes sont à souligner dans le domaine des transports urbains: les grands taxis qui représentent un poids très important et les charrettes (qui avaient disparu et qui sont perçues comme une "ruralisation" des périphéries) ont fait leur réapparition.

Le poids des grands taxis

On en comptait 5142 en avril 2003, 5162 en juin 2003. On estime qu'ils transportent 150 millions de passagers/ an soit deux fois plus que la clientèle des autobus privés et trois fois plus que la RATC. Il s'agit donc du premier mode de transport collectif (27 % des déplacements contre 12,2 % pour les privés et 6,8 % pour la RATC) devant les transports institutionnels.

Cela n'est pas sans poser problème dans la mesure où le premier mode de transport dans la métropole casablancaise est un type de transport artisanal. Nous allons donc étudier son fonctionnement.





Les grands taxis sont organisés en stations (14 stations ont été enquêtées) qui sont le cœur de l'activité. Ils assurent des déplacements entre les quartiers d'habitat et les quartiers d'emploi et d'activité, principalement des déplacements entre les quartiers du sud et de l'est de la métropole (étalement rapide, habitat économique) et les quartiers du centre ville (quartiers d'affaire, administrations). C'est un mode de transport souple et flexible qui répond à une réelle demande, à un faible coût, et qui est très flexible. Cependant il pose de nombreux problèmes: encombrement de la voirie, âge des véhicules, problèmes liés à l'aménagement des stations.

Ce mode de transport domine donc dans la répartition modale. Mais c'est une activité artisanale: le métier de chauffeur est un métier difficile, caractérisé par des horaires lourds, des revenus variables, sans couverture sociale. En ce sens c'est une activité à la limite de « l'informel ».

Les rapports avec les autorités se situent entre contrôle et laisser-faire. C'est une activité qui n'est que tolérée: en principe, les grands taxis effectuent des courses interurbaines. Or ils sont très présents au sein de l'agglomération. Les autorités les tolèrent dans la mesure où ils sont une réponse à la crise. Mais leur seule présence montre bien l'ampleur de la crise que traverse le transport institutionnel à Casablanca. La principale conséquence est les rapports difficiles qu'entretiennent les chauffeurs avec les autorités (wilaya qui statue sur les demandes d'agrément). On relève de nombreuses infractions à la législation (âge des véhicules, entretien...) mais c'est surtout le problème de l'agrément qui est au cœur des préoccupations des chauffeurs: en effet, les agréments sont distribués selon des modalités clientélistes et constituent une rente pour leurs bénéficiaires qui n'exploitent pas les véhicules. Du coup les bénéficiaires des agréments se préoccupent peu du fonctionnement de ce transport.

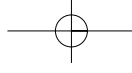
Les calèches et les charrettes

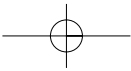
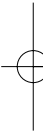
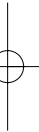
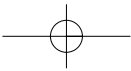
Dans les périphéries les plus éloignées de l'agglomération ou dans des quartiers inaccessibles aux autres modes de transport (exemple: quartier industriel de Aïn Sebaâ à l'Est), on assiste à un retour des calèches et des charrettes. Ces modes de transport effectuent des dessertes très localisées. Il n'y a pas d'autres modes de transport dans ce cas, les usagers n'ont donc pas le choix. C'est là encore un signe de la carence du transport institutionnel. Ce mode de transport inconfortable voire dangereux et possède un caractère rudimentaire. Mais il a l'avantage d'être très bon marché.

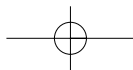
Les petits taxis

Ces derniers effectuent des courses sur des distances plus réduites dans les quartiers centraux et péri-centraux à un coût plus élevé (à la course et non à la place).

Ce développement des modes alternatifs témoigne de la crise que traverse le transport institutionnel dans la mesure où il répond au manque créé par les carences du système de transport. Ce sont des modes variés (grands taxis, petits taxis, calèches et charrettes) qui répondent à des mobilités différentes non satisfaites par le transport institutionnel.



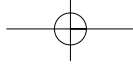


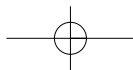


ATELIER D DISPOSITIFS DE GESTION DES VILLES

Les réformes de décentralisation ont largement modifié et complexifié le jeu des acteurs locaux et la gestion des villes. D'une part, les processus de décentralisation ont contribué à renforcer le poids des acteurs locaux, qu'ils soient institutionnels, économiques, associatifs, coutumiers ou religieux, formels ou informels, et d'autre part, l'internationalisation des économies a favorisé l'intervention d'acteurs extérieurs, tels que des organismes internationaux et bilatéraux de coopération, des investisseurs économiques, des ONG ou encore des collectivités locales du Nord. La mise en œuvre des nouveaux dispositifs de gestion locale qui se généralise dans les années 90 dans beaucoup de pays du Sud, fait apparaître un décalage problématique entre les outils institutionnels, techniques et financiers adoptés des politiques de décentralisation, et la réalité pragmatique des négociations et des arrangements qui se mettent en place entre les différents groupes d'acteurs, répondant à différentes coalitions d'intérêts. À travers ces réformes d'envergure, les bailleurs de fonds internationaux tendent à favoriser en première instance la croissance économique des villes en appuyant les politiques de privatisation, les partenariats public-privé et les initiatives des associations locales qui proposent notamment des prestations de services de base aux plus démunis. En revanche, ces orientations uniformisées de la gestion urbaine s'intéressent moins à la construction d'un champ politique local visant la consolidation des intérêts collectifs, articulés aux différentes échelles d'intervention territoriale et au rôle de l'État.

Dans ce contexte, la « dissémination » des pouvoirs, la mise en place de modèles importés et souvent inadéquats de gestion décentralisée, ainsi que le manque de ressources propres, contraignent les autorités locales à se cantonner davantage dans un rôle technico-financier plus que dans le rôle de décideur politique. En tout état de cause, la décision publique locale résulte de jeux complexes et de rapports de force entre les différents pouvoirs locaux et de la dépendance de ces derniers vis-à-vis des investisseurs, des aides étrangères et des modèles véhiculés par les professionnels de l'expertise urbaine.





LES SERVICES URBAINS LIÉS À L'ENVIRONNEMENT, ENTRE MONDIALISATION ET PARTICIPATION : REGARDS CROISÉS SÉNÉGAL-MAROC⁶⁸

Responsables scientifiques : Jean-Louis Coll et Jean-Jacques Guibbert, CIEU-CIRUS – Université de Toulouse Le Mirail

Contact : *guibbert@univ-tlse2.fr, jllcoll@mail.univ-tlse2.fr*

Équipe de recherche : Sinda Haouès-Jouve, Carole Albouze, Jérôme Klefstad, Catherine Baron, Latyr Diouf, Demba Niang, Larbi Bouayad, Khalid El Harrouni.

Auteur de la communication : Jean-Louis Coll et Jean-Jacques Guibbert, Sinda Haouès-Jouve

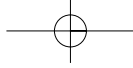
Une conviction et un constat ont présidé à l'élaboration de ce projet de recherche. La conviction est que les services publics urbains constituent un champ privilégié d'observation et d'analyse des dynamiques qui travaillent en profondeur la gestion urbaine dans les pays en développement. Le constat est que, dans ce domaine, le changement le plus perceptible réside dans l'élargissement de la sphère des intervenants traditionnels qui relèvent de la puissance publique (État et collectivités locales) à d'autres acteurs qui relèvent essentiellement de deux catégories : d'une part les agents macro-économiques liés à l'internationalisation de l'économie des services, et d'autre part les acteurs issus des formes extrêmement diverses que prend la participation, spontanée ou organisée, des citoyens dans la gestion des services urbains, afin de pallier les carences d'une offre officielle insuffisante ou mal adaptée.

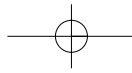
À la lumière de ce constat, la recherche entreprise a visé à :

- ❑ comprendre et mettre en regard les systèmes d'acteurs à l'œuvre dans différents contextes géographiques ;
- ❑ éclairer, dans chaque contexte, la question de l'accessibilité aux services urbains, et par ce biais, celle de l'accès à la ville et à ses ressources ;
- ❑ comprendre la manière dont les dynamiques sectorielles observées interfèrent avec les processus de décentralisation et de démocratisation qui sont à l'œuvre, tant au Maroc qu'au Sénégal.

Nous avons retenu les services urbains qui présentent une puissante interface avec l'environnement, à savoir la distribution de l'eau potable, l'assainissement et l'élimination des déchets ménagers. Par ailleurs, le choix des terrains s'est porté sur Casablanca et Fès

68. Ce projet de recherche a été mené dans le cadre d'un partenariat associant laboratoires de recherche du nord et du sud : CIEU-CIRUS – Université Toulouse le Mirail (Jean-louis Coll, Jean-Jacques Guibbert, Sinda Haouès-Jouve, Carole Albouze, Jérôme Klefstad), GRESOC – Université Toulouse le Mirail (Catherine Baron), École nationale d'économie appliquée de Dakar (Latyr Diouf), Agence de développement communal de Saint-Louis (Demba Niang), LABHAU T-École nationale d'architecture de Rabat (Larbi Bouayad, Khalid El Harrouni).





au Maroc, et Dakar et Saint-Louis au Sénégal, deux pays appartenant à des sous-ensembles régionaux différents, et au sein de chacun, deux échelons distincts de la hiérarchie urbaine.

La méthode a articulé des études de cas portant sur un ou plusieurs services urbains dans les quatre sites et des lectures transversales conçues autour des deux thèmes suivants :

□ La question de l'accessibilité aux services pour les plus démunis comme moyen d'accéder à la ville et à ses ressources. Au-delà de la problématique de la solvabilité à travers laquelle les bailleurs de fonds traitent traditionnellement la question de l'accessibilité, nous nous sommes interrogés, au vu des différents cas abordés, sur la pluralité des logiques et des modalités formelles et informelles par lesquelles les acteurs abordent le problème de l'accessibilité aux services.

□ L'enjeu de la démocratisation de la vie publique locale. Au regard de la complexification des systèmes d'acteurs polarisés par le triptyque « puissance publique/marché/société civile », nous nous sommes interrogés sur les modalités de régulation en jeu dans les services urbains, dans des contextes marqués par des processus pluriels de décentralisation et de démocratisation.

Accéder aux services urbains, entre modèle dominant et régulations différenciées

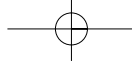
Le modèle dominant d'accès aux services repose sur l'unicité d'une logique entrepreneuriale alliée à une diversité des vecteurs. En effet l'échec des modèles centralisés hérités des indépendances débouche à partir des années 80 sur des stratégies de modernisation et de rationalisation des services fondées sur des logiques entrepreneuriales (normalisation technique, recouvrement des coûts, privatisation, etc.).

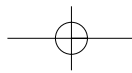
Cette culture entrepreneuriale, prônée par les bailleurs de fonds et légitimée par les États, est totalement dépendante de l'extérieur. En effet, les services urbains participent au processus de mondialisation entendu comme un fort degré d'ouverture des États à la culture des bailleurs de fonds et des entreprises multinationales. Parallèlement, l'apparition de nouveaux vecteurs de l'influence extérieure (coopération décentralisée, expertise internationale, voire certaines ONG...), producteurs eux aussi de normes et de partenariats, induit à leurs niveaux de nouvelles fonctions de régulation et diversifie l'ouverture internationale du secteur des services urbains.

Ces logiques posent la question de l'accessibilité des plus démunis dans des termes nouveaux.

La soumission du principe d'équité à celui d'efficacité financière qui entre en contradiction avec l'objectif social proclamé n'est jamais remise en cause par les institutions financières internationales. La seule inflexion envisagée est interne au modèle : la Banque mondiale par exemple propose d'élargir l'éventail d'options offertes aux pauvres, ce qui permet d'identifier le niveau de services que ces derniers sont prêts à payer, et de donner par là même aux prestataires des raisons commerciales de répondre à leurs besoins. Ainsi, l'ingénierie institutionnelle et sociale se trouve instrumentalisée au service de la logique financière : la vérité des prix, appliquée également aux plus pauvres, est présentée comme la seule façon de parvenir à l'équilibre du système.

À l'unicité du modèle font pendant des régulations différenciées qui reflètent de manière assez fidèle l'évolution des relations de l'État aux pouvoirs locaux et à la société civile.





Au Maroc comme au Sénégal, la municipalisation apparaît au final comme une stratégie de désengagement de l'État. Ne disposant ni des moyens d'assumer les compétences qui leur sont officiellement dévolues, ni des ambitions affichées par leurs discours, les municipalités participent de facto du processus de désengagement de l'État et sont en première ligne pour en assurer le coût politique. De plus, elles n'apparaissent pas en mesure d'assurer la coordination locale des interventions extérieures, soit qu'elles se trouvent contournées par le jeu des bailleurs de fonds et des ONG, soit que le fractionnement institutionnel des agglomérations désigne naturellement l'État, comme seul interlocuteur possible des opérateurs étrangers dans la conduite des politiques sectorielles. Dans ces conditions, la faiblesse du pouvoir municipal le prive de toute possibilité de se situer, au travers des services urbains, au cœur d'un processus de légitimation de l'action publique.

Parallèlement, dans le contexte de l'ajustement, les acteurs de la société civile (ONG, associations, etc.) apparaissent comme des partenaires émergents dans le champ des services urbains. Cependant, la spécificité des héritages et des cultures politiques (vieil État makhzénien au Maroc, jeune État indépendant au Sénégal) se traduit par des modalités de participation diversifiées. Au Maroc, les politiques d'encadrement des ONG et des associations, conjuguées au principe d'un modèle exclusif de prestation de services urbains, cantonnent les acteurs de la société civile à un rôle d'ingénierie sociale et de lobbying politique. De ce fait, la question majeure à laquelle sont confrontés les pouvoirs publics est celle du prix économique et politique à payer pour l'intégration des populations défavorisées à la ville des services.

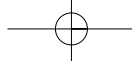
Au Sénégal, la construction récente et incomplète d'un État ébranlé par les P.A.S ne lui permet pas d'exercer sur le territoire et sur les services le même contrôle. Le rôle des ONG et des associations, qui ont su se doter de ressources humaines et financières et ont assis leur crédibilité, évolue aujourd'hui d'une logique de substitution à une démarche d'influence sur les politiques sectorielles. De ce fait, les relations qu'elles entretiennent avec les municipalités et les prestataires de services privés varient du partenariat à la concurrence. Ainsi, ce qui est débattu au travers de la participation, c'est le droit à l'expérimentation autonome et à la pluralité des normes.

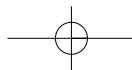
Dans cette configuration, au Maroc comme au Sénégal, le pouvoir municipal constitue le maillon faible d'un dispositif qui, en multipliant acteurs et projets, aboutit à une fragmentation des politiques de services au niveau local. Cependant, il convient de nuancer ce propos qui s'applique essentiellement aux services de l'eau et de l'assainissement, la gestion des déchets relevant parfois d'une logique différente.⁶⁹

Pour une généralisation de l'accessibilité des plus démunis aux services urbains

La stratégie visant les populations défavorisées qui s'esquisse dans le cadre de la DIEPA repose d'une part sur une accessibilité différenciée rendue possible par une segmentation prononcée de l'offre de services, et d'autre part sur un arbitrage entre les logiques d'efficacité et d'équité au bénéfice de la première. Ainsi, l'évolution – observée dans les différents sites étudiés – de la gestion des bornes-fontaines illustre parfaitement cette stratégie. Les

69. La comparaison vaut pour les faibles consommations facturées dans la tranche sociale.





populations défavorisées, pour lesquelles cette modalité constitue le principal accès au service, ont dû s'adapter à une transition radicale de la gratuité du service vers une situation dans laquelle l'eau des bornes fontaines devient finalement plus onéreuse que celle du réseau.⁷⁰

Cependant, au vu de l'importance des exclus du spectre de l'accessibilité ainsi défini, il convient de reconnaître les limites de cette stratégie et de rechercher des alternatives. D'abord, il nous semble nécessaire de s'extraire d'une conception trop étroite des solutions destinées à favoriser l'accessibilité, fondée le plus souvent sur des approches économiques et financières, et d'élargir les critères d'évaluation de ces actions à des bénéfices d'origine externe, trop peu pris en compte, comme la santé, l'emploi, la valorisation de l'habitat, l'équilibre territorial, etc. Ensuite, si la rationalisation des services peut sembler incontournable, il faudrait toutefois repenser la cadence des réformes appliquées et l'ajuster aux rythmes plus lents et différenciés des processus de développement. En matière de politique tarifaire par exemple, n'est-il pas illusoire de viser le recouvrement intégral des coûts à court terme, alors que, dans les pays occidentaux, cet objectif ne fut atteint qu'au terme de plusieurs décennies?

Finalement, les réponses apportées au problème de l'accessibilité devraient s'appuyer sur des formes de régulation différenciées qui tiennent à la fois à la souplesse des solutions mobilisées (sur les plans technique, organisationnel, financier, tarifaire, etc.), à la capacité d'implication des acteurs locaux, et à l'inscription dans des temporalités réalistes.

Nouvelles modalités de gestion des services urbains et démocratisation de la vie publique locale

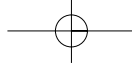
Au final les nouveaux dispositifs de participation et de négociation qui se sont constitués autour des services urbains contribuent-ils à l'élargissement et à la démocratisation du débat politique dans la ville?

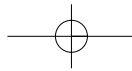
Les mesures destinées à améliorer l'interface entre usagers et services (transparence de gestion, information et consultation des clients, etc.), conjuguées parfois aux modalités de participation et de régulation sociale (organisation des usagers en associations, expériences de démocratie participative au niveau local, etc.), aboutissent à la création d'espaces publics de débats politiques. D'où les questionnements suivants:

Comment interpréter la prise en charge et la régulation par le niveau local de politiques sectorielles? Quid de la confrontation des formes de démocratie participative observées avec celles de la démocratie représentative? Cette confrontation peut-elle déboucher sur un changement d'échelle du processus de démocratisation ou au contraire porte-t-elle les germes d'un enfermement dans le local, essentiellement dans l'espace du quartier?

Si le Maroc et le Sénégal diffèrent de ce point de vue, une question commune émerge néanmoins: celle du pouvoir urbain en tant que lieu de régulation. La participation correspond-elle à une phase transitoire de la construction d'une démocratie représentative qui se démarquerait des formes notabiliaires dominantes, ou cache-t-elle un nouveau mécanisme de fragmentation prenant appui sur les formes traditionnelles de pouvoir?

70. idem note 2.





De quelles logiques hybrides relèvent les régulations observées ? Comment se positionnent-elles entre logique marchande (figure de l'utilisateur-client disposé à payer pour un service de qualité donnée), communautaire (participation de l'habitant à la production et à la gestion locales des services sur la base d'une appartenance communautaire) et citoyenne (passage d'une régulation administrative fonctionnant selon un cycle révolte/répression/satisfaction à des modalités diversifiées de régulations négociées, qu'elles soient clientélistes ou démocratiques) ?

En conclusion : nourrir le débat sur les services urbains au Sud et construire des passerelles entre la recherche et l'action

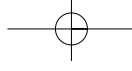
Le projet initial du PRUD était en partie l'identification de pistes pour une recherche tournée vers l'action. Nous en avons identifié deux qui, de notre point de vue, font système :

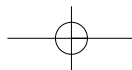
- ☐ Comment, dans une vision prospective, questionner les impacts du modèle dominant de gestion des services urbains et en évaluer les alternatives émergentes ?
- ☐ Comment instruire un véritable débat sur le service « universel », au sens d'une accessibilité généralisée, dans les pays du Sud ? Ce débat peut-il alimenter un processus de négociation sur les politiques sectorielles et constituer in fine un ferment de démocratisation articulant différentes échelles, du local au global ?

Ces questions peuvent être opérationnalisées à partir des déclinaisons suivantes :

- ☐ Quelles solutions proposer pour les laissés pour compte de l'accessibilité marchande des services ?
- ☐ Comment réduire la dépendance technique et financière des acteurs du développement local afin de consolider leur positionnement dans le débat public et d'assurer la durabilité des innovations dont ils sont porteurs ?
- ☐ À quelles conditions peut-on sortir les expérimentations de l'enfermement dans le micro et dans le local ?

La logique de recherche-action qui sous-tend ces questionnements suppose que les réponses qui leur seront apportées soient construites dans le cadre de partenariats élargis au-delà du monde de la recherche universitaire et impliquant notamment des organisations internationales, des collectivités locales, des agences de développement et des acteurs de la société civile et du secteur privé. Ces dispositifs de recherche, tournés vers l'action et vers la formation, offrent un lieu d'échanges et de débats inter-acteurs qui favorise l'appropriation collective et la mise en application des résultats de recherche par celles et ceux qui – aux différentes échelles – ont la responsabilité d'apporter des solutions au problème de l'accès aux services urbains.





DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE URBAINE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

**AFRIQUE DU SUD (JOHANNESBURG, LE CAP), ÉTHIOPIE (ADDIS ABEBA),
NIGERIA (LAGOS, IBADAN), TANZANIE (DAR ES-SALAAM)**

Responsable scientifique: Alain Dubresson, Géotropiques, Université Paris X

Contact: *alain.dubresson@u-paris10.fr*

Équipe de recherche: Sylvvy Jaglin, Claire Bénit, Peter Wilkinson, Solène de Poix, Valérie Messer, Alphonse, Kyessi, Laurent Fourchard, Ayodeji Okuloju, Isaac Olawale, Léa Kalaora, Maïlys Capet, Stéphanie Bellis, Marie Plancq, Anne Bousquet

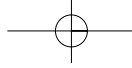
Auteurs de la communication: Alain Dubresson et Sylvvy Jaglin, Latts

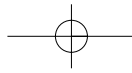
Les actuels pouvoirs publics locaux urbains d'Afrique subsaharienne sont confrontés à un défi majeur: comment concevoir et piloter des politiques susceptibles, sur le court terme, capables d'accroître la valeur ajoutée des villes et de combattre la pauvreté massive, d'assurer le financement des équipements et des infrastructures en tentant de réduire les inégalités sociales et spatiales intra-urbaines qui demeurent considérables? Concilier ces objectifs, souvent contradictoires, implique de difficiles arbitrages et surtout nécessite de nouveaux arrangements gestionnaires à l'échelle locale. Inscrites dans un contexte néolibéral, où sont diffusés des prêts à penser institutionnels fondés sur la réforme de l'État, sur la réduction de son intervention directe dans l'économie et la fourniture des services, sur le rôle accru des marchés et de la société civile dans la gestion des affaires collectives, la transformation du management public (New public management), les réformes de décentralisation ont contribué à renforcer le poids des acteurs locaux, institutionnels ou non, alors que le processus de mondialisation favorise l'intervention d'un nombre croissant d'acteurs extérieurs, firmes internationales, ONG ou collectivités locales du Nord.

Il importe donc de s'interroger sur les marges de manœuvre réelles des pouvoirs publics locaux, sur la façon dont ils composent et négocient avec des acteurs multiples et hétérogènes, sur leur façon de s'approprier, de rejeter ou d'adapter les modèles souvent imposés par les bailleurs de fonds. Les nouveaux dispositifs de la gouvernance urbaine – définie ici comme l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés – qui cherchent à valoriser les initiatives locales, les partenariats publics/privés et la cohérence de leurs actions, apparaissent ainsi déterminants.

Pour s'interroger sur le contenu des nouveaux arrangements gestionnaires, sur leurs processus de fonctionnement et questionner leur capacité à s'emparer de problèmes clés du développement urbain et à tenter de les résoudre, une grille de lecture comparative, appliquée aux 6 villes étudiées, a été utilisée; elle reposait sur 3 questions:

- ☐ Quelles sont les caractéristiques politico-territoriales des architectures gestionnaires?
- ☐ En quoi les réorganisations gestionnaires permettent-elles de répondre au défi posé?





- ❑ Quelles sont les conséquences des nouveaux arrangements sur la cohérence urbaine et la gouvernabilité des villes?

Ces trois questions renvoyaient à deux hypothèses, celle d'une hétérogénéisation croissante des complexes réformateurs locaux et celle de l'accentuation des disparités socio-spatiales intra-urbaines antérieures, hypothèses qu'il s'agissait de valider, d'infirmer et/ou de nuancer selon les lieux, les entrées choisies (services, équipements) et les échelles d'observation. Elles visaient ensuite à travailler une notion théorique, la régulation à l'échelle locale, ses principes et sa réalisation. Le terme de régulation est ici utilisé pour qualifier les mécanismes (juridiques, économiques et politiques) auxquels, dans un contexte de changement, recourent les pouvoirs publics locaux pour stabiliser les antagonismes, organiser le désordre, assurer la reproduction mutante et/ou la transformation d'un socio-système urbain.

Deux principaux niveaux de régulation sont en question.

Le premier concerne l'arbitrage interne aux réformes sectorielles, les objectifs de rationalisation gestionnaire et de performance économique semblant l'emporter au détriment de la redistribution. Comment et par qui est alors prise en charge la demande des citoyens pauvres, les plus nombreux? Si les services urbains sont de moins en moins concernés par la recherche de compromis (péréquations tarifaires, subventions croisées, etc.) entre efficacité économique et équité sociale, par qui et comment sont assurées les fonctions auparavant dévolues aux monopoles de services publics, sans pour autant qu'elles aient été toujours réellement assumées dans les villes tanzaniennes, soumises à une déshérence gestionnaire, éthiopiennes et nigérianes où, comme bien souvent en Afrique subsaharienne, les services demeuraient déficients?

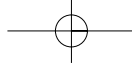
Le second niveau concerne les arbitrages entre demandes citoyennes ainsi que leurs conséquences spatiales: confrontés à l'hétérogénéité des demandes, les opérateurs actuels sont tentés de différencier non seulement leur offre mais aussi les dispositifs institutionnels de gestion, encourageant ainsi une pluralité d'arrangements supposée mieux répondre que les systèmes centralisés antérieurs aux attentes de populations économiquement et socialement diverses. Quels sont les rapports entre cette pluralité gestionnaire et le fonctionnement unifié des villes? Favorisent-ils ou contrarient-ils ce dernier? Face aux risques induits de fragmentation, quels sont les mécanismes de régulation mis en œuvre par les autorités urbaines?

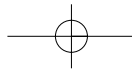
Au-delà de leur contenu empirique, les analyses de cas fournies visent à identifier des mécanismes et des solutions durables, à réfléchir sur les conditions de leur émergence. Elles doivent permettre d'établir une meilleure distinction entre les bricolages institutionnels, correspondant à des arbitrages momentanés, et des innovations porteuses d'avenir, que les gestionnaires devraient traiter de manière différente.

Un résumé des résultats

Des pouvoirs publics locaux urbains disparates

Les héritages historiques (ségrégation(s) et apartheid), les tendances lourdes et des inerties de long terme, les impératifs différents des actuelles architectures politico-institutionnelles conditionnent évidemment la mise en œuvre des principes de gouvernance.





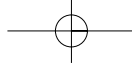
En Afrique du Sud, le casernement racial d'apartheid reposait sur de puissants appareils de contrôle et de gestion urbaine, dans lesquels les acteurs publics, État et/ou municipalités, étaient prépondérants. L'abolition juridique de l'apartheid a été accompagnée du passage de gestions racialement et territorialement séparées à une nouvelle gestion relevant d'un processus combinant décentralisation à l'échelle nationale et recentralisation à l'échelle locale. Au Cap comme à Johannesburg, les nouveaux gouvernements métropolitains, considérés comme une sphère de pouvoir de même rang que les sphères provinciales et nationale, cherchent ainsi à réunifier des gestions auparavant séparées en recentralisant des compétences à l'échelle des nouveaux territoires métropolitains (*Unicities*).

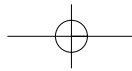
En Éthiopie, au Nigeria, en Tanzanie, le « développement séparé » n'a pas été systématisé, ou pas du tout mis en œuvre, et encore moins érigé en modèle gestionnaire fondé sur des systèmes politico-administratifs raciaux. Si la ségrégation coloniale y a évidemment marqué, quoique très inégalement, les structures urbaines, la gestion n'a jamais (ou a rarement) été séparée au sein d'une même ville et les citoyens africains noirs ont pesé sur les modalités gestionnaires en concourant à l'informalisation de la fourniture de services et de la gestion d'équipements peu ou très mal assurée, parfois volontairement délaissée comme à Dar es-Salaam, par les pouvoirs post-coloniaux, qu'ils soient d'États centralisés (Éthiopie, Tanzanie) ou fédérés (Nigeria).

Aujourd'hui, schématiquement, deux grands types d'architectures, au sein desquels existent par ailleurs de nombreuses variantes, peuvent être distingués.

En Afrique du Sud, l'ancienneté et la force relative du modèle municipal doivent être soulignées: les pouvoirs métropolitains sont dotés de fonctions importantes et, plus encore que dans le reste de l'Afrique subsaharienne, la gestion des services en réseaux (eau, assainissement, électricité) comme la maîtrise de la fiscalité locale y sont des instruments majeurs d'intervention. Sous le régime d'apartheid, les niveaux de service épousaient et prolongeaient les discriminations raciales mais assuraient une intégration fonctionnelle. L'exploitation relevait le plus souvent d'entités publiques en régie, et des partenaires privés, via la sous-traitance ou les marchés publics voire la délégation de service public, étaient mobilisés depuis longtemps. Aujourd'hui l'intégration horizontale des services locaux au sein de puissants appareils municipaux permet des économies d'envergure: les services financiers, par exemple, sont communs aux différents départements techniques et le citoyen reçoit une facture municipale (taxes et redevances) unique. Des péréquations financières sont possibles (des secteurs d'activité rentables, surtout l'électricité, compensant les pertes d'autres secteurs, l'assainissement par exemple), ainsi que de multiples transferts dont l'opacité est aujourd'hui dénoncée mais qui ont longtemps constitué un « lubrifiant » gestionnaire. La responsabilité politique des services relève ainsi des municipalités, épaulées par des techniciens locaux, professionnels dont les savoirs, les compétences et la puissance des organisations corporatistes pèsent sur les choix socio-techniques.

Inversement, au Nigeria, en Éthiopie, en Tanzanie, les autorités locales urbaines ont rarement disposé d'une réelle autonomie et c'est à la difficile construction de l'autonomie locale que les récentes réformes sont consacrées. Au Nigeria, le transfert de compétences à des gouvernements locaux a été réel durant deux courtes périodes, au milieu des années 1950 et depuis le retour d'un régime civil en 1999. Les gouvernements locaux sont reconnus officiellement comme le troisième échelon de pouvoir après l'État fédéral et les États, mais les limites de compétence demeurent floues et les délégations gestionnaires entre gouvernements





locaux et acteurs privés semblent être réalisées hors de tout cadre législatif ou réglementaire. Ce n'est qu'en 2003 que la décentralisation engagée par le pouvoir d'État éthiopien a doté Addis Abeba d'une nouvelle charte qui tente de mettre fin à un siècle de développement centralisé. En Tanzanie la décentralisation des années 1970 n'était qu'une simple déconcentration et la nouvelle structure municipale de Dar es-Salaam, officiellement opérationnelle depuis le 1^{er} février 2000, fait suite, comme à Addis Abeba, à une longue période de gestion technocratique et centralisée de la ville. Dans les trois cas de figure, le morcellement territorial par création de nouvelles unités administratives au sein des agglomérations contraste avec le processus inverse d'unification observé en Afrique du Sud.

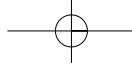
Cependant, quels que soient leur histoire, leur actuelle architecture et leur rapport au pouvoir central, tous les pouvoirs publics locaux doivent prendre en compte les différenciations socio-économiques croissantes de sociétés citadines caractérisées par une paupérisation croissante et une polarisation sociale accentuée. Le traitement des différences est donc au cœur des défis gestionnaires.

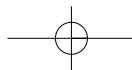
Atomisation ou unification technico-gestionnaire ? Limites des réponses

La nouvelle « convention libérale » des services publics affirme la supériorité des dispositifs de partenariat public/privé (marchand et non marchand) à tous les échelons d'organisation et prône l'efficacité économique, la transparence et la vérité des prix, la suppression des subventions croisées caractéristiques du modèle multi-secteurs municipal.

La complexification des acteurs comme la multiplication de systèmes d'acteurs et d'arrangements gestionnaires nés des diverses formes de privatisation accentuent l'atomisation technico-gestionnaire de certains réseaux d'eau et associe, à Dar es-Salaam, à Ibadan et à Lagos, des réseaux réticulés, des mini-réseaux locaux à gestions distinctes et des encadrements communautaires (comités, associations, ONG, Églises, confréries musulmanes) de forages et de puits aux échelles du quartier ou de l'îlot. Cette atomisation vaut également pour certains équipements (marchés, gares routières) et contribue d'autant plus à la création de nouveaux démarquages intra-urbains que des formes de privatisation multiples, tantôt légales, tantôt illégales mais légitimes pour les autorités dites traditionnelles, et parfois mafieuses, sont mises en œuvre. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la gestion des gares routières et des marchés à Ibadan et à Lagos.

Un fait marquant cependant est la résistance du modèle municipal sud-africain, que les réformes n'ont, jusqu'à présent, pas bouleversé et qui s'adapte plus qu'il ne se transforme : pas de privatisation stricto sensu, pas de délégations de grande ampleur (et, lorsqu'elles existent, des gérances et contrats de gestion plus que des concessions), pas de transfert à d'autres échelles de la responsabilité de la fourniture, même si le périmètre de compétence se recompose. En revanche les tentatives de modernisation issues du New Public Management, se multiplient : gouvernance d'entreprise, concurrence, benchmarking, régulations marchandes, contractualisation sont ainsi censées insuffler un nouvel esprit entrepreneurial dans les collectivités locales. Le rythme du changement varie d'une métropole à l'autre mais, au Cap comme à Johannesburg, l'universalisation des services butte sur le problème de l'accessibilité financière des prestations. Les difficultés d'application des politiques sociales (6 m³ gratuits et indigent policy) montrent qu'il n'y a pas de déterminisme institutionnel : au stade actuel, ni l'atomisation gestionnaire, ni l'unification politico-administrative n'ont apporté de réponse adéquate à la diversification de la société urbaine.





Nouveaux démarquages intra-urbains, spatialisation, territorialisations

Les efforts consentis pour prendre en compte la diversité de la demande urbaine reposent sur une spatialisation des normes de service et d'équipement, c'est-à-dire une adaptation localisée aux variations de la demande selon une segmentation socio-spatiale de l'offre. Cette spatialisation paraît faciliter le déploiement, à différentes échelles, de processus de territorialisation par lesquels divers opérateurs prennent appui sur les espaces ainsi démarqués, en fonction des spécificités supposées de leurs clientèles ou des problèmes identifiés de desserte, pour redéfinir des formes et des modes de contrôle particuliers sur les usagers.

Cette distinction entre spatialisation et territorialisation est essentielle dans la mesure où elle exprime des dispositifs de régulation très différents, la spatialisation tendant à maintenir une unité gestionnaire à l'échelle de l'espace urbanisé, la territorialisation favorisant au contraire le processus de fragmentation par une multiplication des systèmes locaux de régulation mal ou non coordonnés entre eux. La territorialisation des services, en tant que mode d'accommodement de la différenciation sociale, implique une classification par les lieux plus neutre que celle par les individus, dépolitise les enjeux de la desserte des populations démunies en les isolant les uns des autres et favorise les désolidarisations intra-urbaines qui affaiblissent les luttes collectives.

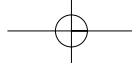
La territorialisation séduit dans un contexte où les cadres d'action juridiques et réglementaires, souvent mal stabilisés, sont caractérisés par un fort degré d'incertitude et où de très nombreux citoyens échappent à toute gouvernance politique instituée, la contournent en permanence et/ou pèsent sur elle via les réseaux lignagers, ethniques, religieux par exemple. Elle permet d'envisager la reconstruction de capacités d'action collective de modeste envergure à l'échelle de territoires pertinents, où peuvent être mobilisées des ressources endogènes composites. Nombre d'experts pensent ainsi que les transactions nécessaires à l'innovation puis à son opérationnalisation durable sont plus aisées à organiser à l'échelle locale, voire micro-locale, où des savoirs et savoir-faire peuvent être plus facilement intériorisés, où les intérêts des groupes qui partagent l'usage et le contrôle des lieux peuvent être plus aisément réconciliés, où les populations peuvent être associées aux décisions.

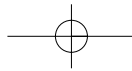
Cette démarche est aujourd'hui très présente dans la réflexion et les projets sur les services urbains, la territorialisation des dispositifs de fourniture visant à créer le cadre et les conditions de l'action collective, à rassembler opérateurs et usagers/consommateurs autour d'un objectif immédiat de desserte mais aussi d'un objectif d'élaboration et/ou de légitimation des règles qui en assureront la durabilité.

De nouveaux démarquages caractérisent aussi des investissements privés dans les centres commerciaux et les grappes de services de haute technologie, renforçant une suburbanisation sélective et contribuant à nourrir la fragmentation. Mais des éléments de contre-fragmentation sont aussi observés : le fonctionnement des grands marchés (le cas du Mercato d'Addis Abeba est emblématique) et de grands centres commerciaux (comme Century City au Cap) montrent que les espaces urbanisés sont travaillés par des forces contraires et c'est bien pourquoi la question de la régulation est essentielle.

Régulation localisée, régulation locale et gouvernement des villes

La spatialisation/territorialisation des services et des équipements est un moyen de créer de la confiance, de réduire l'incertitude et le risque d'exploitation en reconstruisant des



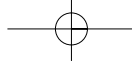


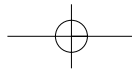
conventions et règles, bafouées ou inexistantes. Dans des sociétés urbaines hétérogènes, la construction des relations de confiance et la possibilité de conventions semblent devoir être servies par la territorialisation des dispositifs à des échelles intra-urbaines : la légitimité des règles et leur respect y paraissent plus faciles à établir, les processus d'apprentissage plus productifs. Si la spatialisation peut suffire, sur la base des proximités sociales et géographiques, à façonner des collectifs capables d'énoncer des règles, de penser des systèmes cognitifs d'action, la territorialisation serait nécessaire à l'établissement d'un pouvoir et d'un système de régulation garantissant la légitimité des contraintes et des contreparties qui assure l'effectivité des règles. Concevoir des systèmes de desserte décentralisés, adossés à des modes et à des échelles singulières de gouvernance territoriale, pourrait être ainsi une réponse à la différenciation croissante de la demande urbaine et à l'épuisement des compromis antérieurs. Mais une simple addition de tels systèmes suffit-elle à construire une régulation d'ensemble et quels en sont les risques et les termes de fragmentation et de désolidarisation ?

La territorialisation n'est pas univoque en effet : il n'est pas du tout indifférent qu'elle procède d'un opérateur unique ou d'opérateurs indépendants les uns des autres, qu'elle crée une pluralité coordonnée ou incontrôlée, qu'elle soit développée dans un contexte local de culture politique du compromis (Dar es-Salaam) ou au contraire marqué par des modes violents de règlement des conflits (Lagos, Ibadan). La territorialisation est un processus et non une forme achevée ; dans les services, les expériences peuvent être classées en trois catégories, représentant trois gradients de territorialisation : spécialisation interne, diversité régulée, juxtapositions non coordonnées. Ces degrés ayant des incidences directes sur la gouvernabilité des réseaux, c'est donc d'eux que dépendent les risques de fragmentation urbaine.

Les réformes institutionnelles, juridiques et gestionnaires ont ouvert des fenêtres d'opportunité à des échelles qui ne sont pas toujours celles des territoires politico-administratifs institués. Dans la réflexion sur le gouvernement multi-niveaux menée dans certains pays comme l'Afrique du Sud et le Nigeria, il faut donc intégrer de manière plus explicite l'articulation et la coordination des échelles territoriales de gouvernement et de régulation des services et des équipements. Il s'agit de construire expérimentalement un format local de service public en puisant dans une série d'arrangements allant de la spatialisation à divers degrés de territorialisation. La tendance étant aujourd'hui à un déploiement d'ensembles composites dans les espaces urbanisés, il convient de différencier régulation localisée et régulation locale. La distinction entre spatialisation et territorialisation permet d'ordonner un continuum de configurations à partir de pratiques de gouvernance instaurant des modalités de régulation localisées (spatialisées) ou locales (territorialisées). Les premières combinent des éléments d'autonomie (par exemple mini-réseau, poste d'eau autonome, simple forage...) avec des éléments de solidarité et de redistribution à d'autres échelles, qui sont aussi celles du système de régulation. Les secondes sont caractérisées par leur autonomie totale, leurs faibles articulations institutionnelles et fonctionnelles avec les services environnants, l'inexistence de solidarités tarifaires et de liens d'interdépendance autres que ceux liés à la proximité spatiale.

Cette distinction renvoie à la question du politique : si la fragmentation par les réseaux s'accroît, c'est bien en raison des arbitrages politiques effectués (ou de leur absence) entre spatialisation et territorialisation des services. C'est donc la régulation politique de la diversification des dispositifs et des offres qui détermine, in fine, l'actualisation du risque





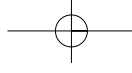
de fragmentation. Quelles sont les conséquences de ce constat et, plus précisément, en quoi est-il lié à la nature du gouvernement des villes et à ses évolutions récentes ?

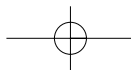
À l'échelle d'une agglomération urbaine, toute analyse de heurte à deux difficultés. D'abord, la dimension locale du mode de régulation politique national et provincial en Afrique du Sud, ou d'État fédéré au Nigeria, comme leur poids souvent considérable posent la question de la possibilité d'existence d'une véritable régulation exercée par les collectivités locales urbaines et qui leur serait propre, un local welfare state en quelque sorte. Il faut donc traiter le problème des articulations, des décalages, des interférences et des tensions entre les échelons de pouvoir. Ensuite il faut aborder la question de la cohérence (ou de l'incohérence) des différentes politiques publiques sectorielles (nationales et locales), cruciale pour comprendre le rôle du pouvoir politique dans le pilotage du changement social urbain.

De plus, si l'on peut assez aisément qualifier le système de régulation d'un service comme celui de l'eau potable, il est hasardeux d'en inférer des généralités pour les autres services en réseau (électricité par exemple) et pour les équipements, et plus encore pour le gouvernement d'une ville. Comment dès lors analyser les relations entre régulation(s) sectorielle(s) et gouvernement urbain ? La tâche n'est pas impossible, elle est difficile. La fragmentation urbaine est en effet alimentée par l'incapacité à reconstruire, pour l'ensemble des dispositifs, une norme sociale adaptée à la condition urbaine dominante, faite d'incertitude et d'instabilité. Dans des situations où dominant la flexibilité et la précarité, le chômage, le rôle réduit de la protection sociale, les ménages citadins effectuent nombre d'arbitrages entre les opportunités de travail (urbain/rural, marchand/domestique, formel/informel) ; les stratégies domestiques, dominées par les mobilités géographiques et professionnelles, les recours combinés aux registres marchands et non marchands, installent durablement les ménages dans la polyactivité, la vulnérabilité, la précarité. On ne peut pas ignorer non plus l'informalisation croissante de nombreux services et équipements, leur « privatisation artisanale » parfois criminalisée en Afrique du Sud (transports en commun) et au Nigeria (gestion de gares routières).

Territorialisation et co-production des services et équipements règlent provisoirement la question technique et financière de l'accès de pauvres à la ressource, mais au prix d'une désolidarisation. À l'inverse, lorsque la spatialisation domine, dans le domaine de l'eau potable par exemple, des solutions innovantes peuvent être inventées. Bien des progrès restent à faire pour repenser l'action publique locale ; il faut souvent formaliser des chevillages entre les conventions ou accords partiels, de portée restreinte, réfutables et flexibles, instaurés par les dispositifs spatialisés avec des règles et valeurs de vie commune collectivement produites et sur des durées plus longues. Même si les combinaisons demeurent aujourd'hui impensées, du moins leurs chances d'éclosion sont-elles préservées pour un « acte d'imagination politique collective » ainsi que l'écrit Peter Wilkinson, par lequel chacune des sociétés urbaines africaines devra parvenir à stabiliser un « modèle de régulation » prenant en compte les spécificités citadines locales.

La question demeure toutefois entière de savoir si ce modèle de régulation peut (et doit ?) être « local », au risque de désolidariser la ville concernée du reste du territoire national, ce que la concurrence exacerbée entre les villes dans (et par) la mondialisation pourrait favoriser, ou s'il doit (et peut) être « localisé » en tant que figure particulière d'une régulation exercée à l'échelle nationale, voire transnationale.





LES FACTEURS CONTRIBUANT À LA RÉUSSITE DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES À L'ÉCHELLE DU QUARTIER – EXPÉRIENCES À LA HAVANE, CUBA

Responsable scientifique : Kosta Mathey, université de Darmstadt, Allemagne

Contact : *KMathey@aol.com*

Équipe de recherche : Reinhard Aehnelt, Katja Bührmann, Celeste Cuello, Daniel Fitzpatrick, Daphne Frank, Petra Lüdike, Ronaldo Ramírez, Octavio Tapia, Celeste Vargas.

Auteur de la communication : Kosta Mathey

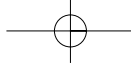
Nous vivons aujourd'hui dans une époque caractérisée par de violents changements techniques et sociaux. La population mondiale s'accroît rapidement et les gouvernements s'appauvrissent comme la grande majorité de leurs citoyens.

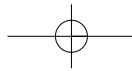
Lorsque les gouvernements ne parviennent pas à satisfaire les demandes du peuple, c'est généralement la société civile qui assume cette responsabilité et ce, depuis bien avant la naissance de « l'état d'assistance sociale ». Parfois, ce sont les habitants eux-mêmes les plus aptes à prendre en charge certains dossiers comme, par exemple, les affaires de cohabitation ou d'aménagement d'un quartier.

Le thème traité ici est relativement général, mais correspond à des solutions très diverses et bien spécifiques selon le contexte local et national. En réalité, c'est uniquement dans un contexte local concret qu'il est possible d'établir quels sont les facteurs qui feront que des initiatives de quartier, destinées à en améliorer le fonctionnement, aboutissent ou bien échouent. Notre intérêt s'est porté sur Cuba qui, n'ayant plus aucune relation avec les pays du COMECON en Europe de l'Est, s'est vu dans l'absolue nécessité de mobiliser tous ses moyens pour combattre la crise économique et tâcher de résoudre les problèmes causés par la perte de cet allié financier.

Face à cette nouvelle situation, le pays a su faire preuve de beaucoup de volonté et d'imagination, comme le montre notamment la création de nombreuses initiatives à l'échelle du quartier. Les nouveaux Ateliers de transformation intégrale du quartier, chargés de fournir un appui technique et de coordonner ces initiatives, sont un instrument clé dans ce processus. Généralement, il y a dans ces ateliers un groupe interdisciplinaire d'experts (sociologues, psychologues, architectes etc.) financé par la municipalité locale. Idéalement, ils possèdent un local servant de bureau et des salles de réunions. L'ensemble des Ateliers est géré par le Groupe pour le développement intégral de la capitale, au sein duquel ils peuvent échanger leurs expériences ou participer à des séminaires chargés de formuler des propositions, des projets, ou encore une méthodologie pour diagnostiquer un quartier.

Dans le cadre de ce projet de recherche internationale, nous avons étudié plus de 50 initiatives de quartier à La Havane, la majorité d'entre elles étant liées à un Atelier, les autres fonctionnant de manière autonome. Le projet s'est centré autour des quartiers Novoa et





Balcón Arimao (municipalité de La Lisa), Pogolotti (municipalité de Mariano) et Canal (municipalité du Cerro). Des expériences complémentaires furent étudiées dans le village de Santa Fé, (municipalité de Playa de La Habana), à San Isidro de La Habana Vieja et dans le quartier Chino et Cayo Hueso dans le Centro Habana. Ce travail fut mené au cours de deux voyages à Cuba en 2002 et 2003 par un groupe d'universitaires de différentes nationalités et issus de plusieurs disciplines. Nous avons assisté aux réunions et aux répétitions artistiques des initiatives, nous nous sommes entretenus avec les dirigeants et les experts des Ateliers. Des Ateliers de réflexion furent organisés avec des représentants des initiatives pour comprendre quels furent les facteurs qui favorisèrent ou freinèrent l'avancée de chacune d'entre elles. L'objectif visé par cette étude vise à apprendre à travailler avec plus d'efficacité et de réussite pour de futurs projets similaires à Cuba ou dans d'autres endroits.

Impact des facteurs

Dans ce qui va suivre, nous allons examiner un par un les principaux facteurs influençant la dynamique des initiatives communautaires, en tenant compte des expériences concrètes rencontrées dans les quartiers sélectionnés.

Origine d'une initiative

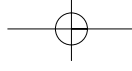
Étant donné la variété d'acteurs sociaux pouvant être à l'origine des différentes initiatives, pour ne pas compliquer l'analyse, nous les avons, dans cette étude, réduit au nombre de deux. Nous parlerons d'un premier acteur générique, individuel ou collectif : la société civile, c'est-à-dire la communauté des habitants, indépendante de toutes les organisations et institutions associées à l'État. Le deuxième acteur générique, pouvant être également individuel ou collectif, est l'institution publique, soit tout représentant ou membre de l'État ou encore toute personne désignée par l'État pour mener à bien des initiatives spécifiques. Autrement dit, « l'initiative surgit d'en bas ou d'en haut ». Cependant l'intérêt personnel que portent les acteurs de la « société civile » pour améliorer leur situation ainsi que leur connaissance approfondie des conditions de vie locales sont sans doute plus stimulants pour une initiative communautaire que la simple « obligation » de service public.

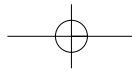
À l'égard de la relation pouvant exister entre l'origine et le résultat, l'analyse des 29 projets réalisés dans les quartiers de Pogolotti, Balcón Arimao, Novoa et El Canal ne permet pas de tirer de véritables conclusions. En effet, sur les 29 projets, 23 sont considérés comme réussis : 6 proviennent clairement de la société civile, 8 d'institutions publiques et 9 des deux à la fois. En outre, une analyse plus détaillée montre que les institutions publiques les plus investies sont les Ateliers de transformation intégrale de chaque quartier.

Existence d'un promoteur ou d'un leader local

L'analyse détaillée de 37 initiatives, dans 5 municipalités de La Havane, démontre que sur les 20 les plus réussies, 13 doivent en grande partie leur succès à leur leader. Il est intéressant de constater que tous les projets à caractère culturel ou économique dépendent d'un dirigeant, ce qui n'est pas le cas des projets à caractère social.

Les leaders sont aussi bien des femmes que des hommes. Les projets se rapportant aux sciences naturelles sont plus communément dirigés par des hommes alors que la plupart de ceux du type « travail social » le sont par des femmes. Parmi les promoteurs des Ateliers de transformation intégrale figuraient davantage de femmes que d'hommes, les projets





« d'économie locale » trouvant à leur tête davantage de leaders masculins. Dans plusieurs cas, nous avons constaté aussi la présence d'un couple-leader qui semble être un facteur stabilisateur pour une initiative.

Manifestement, les hommes abandonnent les projets pour suivre une carrière professionnelle, alors que pour certaines des femmes leaders, le fait d'être investies dans des initiatives représente une étape vers la professionnalisation. C'est le cas de Maritza, directrice du groupe Haralayo devenue aujourd'hui coordinatrice de l'Atelier de transformation Intégrale dans les quartiers Novoa et Balcón Arimao.

Appui des institutions officielles

La mobilisation de la société civile, associée aux travaux menés par l'État, constitue un facteur décisif pour le développement de projets. Les chances de succès sont plus grandes si la communauté et l'État coopèrent, mais l'organisation interne d'un projet communautaire et l'administration étatique répondent à des règles bien différentes, ce qui peut gêner leur coopération.

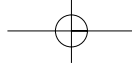
En analysant en détail les 37 initiatives choisies dans ce travail, il s'est avéré que dans 21 d'entre elles la bonne entente entre une institution étatique et l'initiative communautaire a eu un impact notable sur sa réussite. Dans 5 cas, l'appui de l'État apparaît comme le premier ou deuxième facteur le plus déterminant en termes de réussite du projet. En revanche, dans 13 autres cas, l'intervention des institutions de l'État fut le premier ou le second facteur de frein voire d'échec. Enfin, dans trois projets, l'intervention de l'État fut mitigée puisque d'un côté elle parut soutenir l'initiative et de l'autre, la freiner.

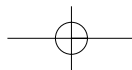
Liens avec des organisations de masse

Toute initiative nécessite une solide organisation et, pour ce faire, il est préférable de recourir à des méthodes confirmées plutôt que d'investir de l'énergie dans le développement de nouveaux mécanismes de mobilisation de la communauté. À Cuba, il existe les Organisations de masse, comme les Comités pour la défense de la Révolution (CDR) ou la Fédération de Femmes qu'il est possible d'intégrer pour promouvoir une initiative communautaire destinée à améliorer un quartier. En réalité, dans tous les entretiens réalisés dans les quartiers durant notre projet de recherche, les participants ont estimé que le succès d'une initiative était en grande partie dû à ces organismes. Cependant, suivant les projets, les relations avec ces organismes sont de natures différentes et il est important de les distinguer pour évaluer concrètement l'impact des Organisations de masses sur l'aboutissement ou l'avortement d'une initiative. Ces dernières peuvent aider une initiative d'un point de vue pratique, par leur mobilisation, leur organisation, ou bien être un appui moral.

Les initiatives communautaires se servent également des Organisations de masse pour mobiliser la population, pour l'amener à participer à des activités spécifiques et aussi, pour certaines d'entre elles, comme moyen de promotion. Dans 60 % des initiatives étudiées, ce dernier point est considéré comme un élément indispensable à leur réussite.

Il ressort de nombreux entretiens que les Organisations de masse apportent aussi aux initiatives communautaires un appui moral et spirituel, notamment la Fédération de Femmes cubaines. Ce genre de parrainage est courant surtout pour des initiatives dirigées par des femmes. C'est le cas des groupes de danse Fantasia et Haralaya du quartier Balcón Arimao.





En bref nous avons décelé que ces organismes, dans plus de la moitié des cas, favorisèrent le succès des projets étudiés. Cependant, ce facteur n'apparaît indispensable à la réussite d'aucun des projets étudiés.

Coordination par l'intermédiaire d'un atelier de transformation

Beaucoup de témoignages rendent compte de l'importance de l'aide apportée par un atelier de transformation dans le cadre d'une initiative de la communauté. Selon le Groupe pour le développement intégral de la capitale (GDIC), cet appui peut être de types très divers : organisationnel, promotionnel, de coordination ou encore d'assistance technique.

L'apport des ateliers au succès des initiatives de quartier est indiscutable. Dans l'un des projets les plus réussis, le projet de recyclage de déchets solides à Pogolotti, l'Atelier est apparu comme le facteur principal de consolidation. Dans une autre initiative, l'Atelier apparaît comme le deuxième facteur par ordre d'importance. Dans 9 autres projets parmi les 31 analysés, l'Atelier est mentionné comme l'un des deux facteurs les plus importants, même si les projets ne sont pas des réussites. Nous pouvons affirmer que l'Atelier ne peut garantir la réussite d'une initiative, mais il faut reconnaître que plusieurs initiatives n'existeraient pas aujourd'hui sans l'appui de l'Atelier de transformation.

Il existe néanmoins un certain nombre d'initiatives qui marchent bien sans appui d'un Atelier, y compris dans des endroits où il existe la possibilité – théorique – de coopération, du fait qu'un Atelier préexiste dans le quartier. Le cas le plus frappant est celui de Callejon de Hamel qui est devenue une initiative à grand succès sans avoir établi de lien évident avec l'Atelier qui possède son siège à quelques centaines de mètres de distance.

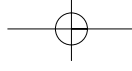
Intégration dans le contexte culturel et religieux

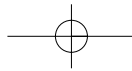
Comme variantes principales nous trouvons des initiatives avec une approche essentiellement culturelle ou religieuse et d'autres dans lesquelles la religion agit comme un « aglutineur », notamment dans les initiatives dont l'aspect principal est culturel ou écologique. La plupart du temps des éléments culturels ou religieux se superposent au sein des initiatives.

Certaines initiatives telles que les groupes de danse afro-cubaine déjà mentionnés, combinent des activités culturelles et des éléments religieux importants, notamment les arrangements autour de La Ceiba, l'arbre sacré du quartier Balcón Arimao dans la commune de La Lisa. Ramón, l'actuel coordinateur du groupe Alafia, raconte que « beaucoup de jeunes entrent dans le groupe sans aucun intérêt pour la religion, mais presque tous commencent à s'y intéresser après quelques mois de danse avec le groupe. »

Le nombre d'initiatives à caractère culturel ou religieux est surprenant. Les tentatives d'explications de ce phénomène restent des spéculations : une des causes peut tenir au fait que dans le domaine culturel on peut réaliser beaucoup de choses avec relativement peu d'argent, surtout comparé à des projets qui impliquent des investissements, tels que la construction ou l'amélioration de l'habitat. En outre, les valeurs culturelles peuvent être, en situation de crise économique, une aide pour la communauté en termes de maintien de la confiance en elle-même.

L'initiative de la société civile en termes religieux apparaît comme une « tâche évidente » dans des pays où l'État se dégage d'une telle responsabilité : c'est le cas du Cuba révolutionnaire. Néanmoins, le plus important pour cette recherche est de tenir compte de





l'influence évidente des pratiques traditionnelles ou religieuses dans la mise en place d'une initiative communautaire.

Financement

Chaque initiative doit compter sur ses propres fonds et sur des ressources financières externes; plus les fonds sont importants et plus les objectifs se réaliseront rapidement. Les leaders et les membres cherchent des sources de financement de préférence auprès de donateurs étrangers car ce sont eux en qui possèdent le plus. Néanmoins, les organisations internationales financent généralement des projets à durée « déterminée » ce qui toutefois ne permet pas d'offrir de solution « durable ».

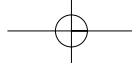
Plusieurs initiatives essaient de survivre sur leurs propres moyens soit volontairement soit parce qu'elles s'y voient obligées. Ces initiatives s'autofinancent au travers d'activités rémunératrices ou en faisant appel aux moyens propres des membres du groupe. L'avantage dans ce cas c'est l'indépendance des projets vis-à-vis des coopérations internationales ou nationales et des échéances courtes concernant la durée des projets, quelques années à chaque fois.

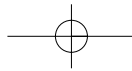
Plusieurs des initiatives étudiées ont obtenu des aides provenant d'autre pays. À Pogolotti par exemple, l'Atelier de transformation, au travers de ses initiatives de participation communautaire, a incité la communauté à se mobiliser pour trouver des fonds afin d'installer l'éclairage public dans le quartier. De même pour le projet d'amélioration d'un solar de logements qui étaient en mauvais état dans le quartier de Callo Hueso à Centro Habana, calle Espada 411. Ces projets « uniques » ont abouti et se sont ensuite arrêtés. Dans l'exemple de Santa Fe il est clair que l'apport de fonds internationaux est un facteur qu'il faut prendre en compte du point de vue de la réussite ou de l'échec, notamment pour un projet d'Agriculture urbaine.

Nos observations empiriques indiquent que les initiatives qui réussissent à assurer une certaine pérennité sont celles qui disposent de fonds locaux sous des formes souvent modestes mais créatives. Parmi les initiatives étudiées, le groupe Alafia à Pogolotti, le groupe d'investigation religieuse à Balcón Arimao, ou encore l'initiative culturelle Okan Oddara à San Isidro, existent depuis très longtemps et se maintiennent malgré les difficultés rencontrées.

Enfin, il convient de signaler que, parmi les réussites, plusieurs initiatives comme le Barrio Chino, le Callejón de Hamel à Cayo Hueso ou encore la Disco Cima 72 à Barrio Novoa génèrent des fonds propres y compris des emplois pour les habitants. Il est vrai que de telles initiatives bénéficient de circonstances exceptionnelles, telles que la localisation au centre dans une zone touristique, ou comptent sur la motivation d'une minorité ethnique très active. En ce sens ce ne sont pas des initiatives reproductibles.

En résumé, on peut dire que les cas étudiés ne corroborent pas l'hypothèse selon laquelle un apport initial de fonds étrangers contribue au maintien d'une initiative communautaire. Bien au contraire, nos études indiquent que les initiatives qui durent et qui réussissent sont soutenues par des ressources propres et locales qui, dans la plupart des cas, sont faibles. Il est évident que le fait d'avoir des problèmes financiers ne signifie pas qu'à long terme on obtiendra des résultats positifs. Néanmoins, les initiatives autofinancées, lorsqu'elles trouvent des solutions et des conditions favorables qui leur permettent de générer des fonds, peuvent obtenir des résultats incroyables.





Conclusions et recommandations

La grande diversité des expériences observées – des initiatives communautaires ayant pris forme dans des quartiers de La Havane – montre que l'avancée, le frein ou la suspension totale d'une activité dépend de la combinaison de différents facteurs. Autrement dit, nous n'avons pas observé de cas pour lequel un seul facteur ait été déterminant pour son déroulement. Néanmoins certains facteurs apparaissent plus fréquemment que d'autres et semblent avoir un poids déterminant, dans beaucoup de cas de manière surprenante.

En ne considérant que les initiatives les plus réussies, on observe que le rôle du leader est le facteur le plus important pour la réussite d'un projet à court terme. Nous avons observé ce phénomène dans 14 cas sur 20, il apparaît en deuxième place dans 2 autres cas. Dans 6 cas parmi les 9 cas qui ont présenté une réussite sur la longue durée, le rôle du leader est apparu comme le facteur le plus influent. Nous attirons l'attention sur l'intérêt qu'il y aurait à mener une réflexion sur la possibilité d'offrir des formations techniques aux leaders qui portent des initiatives sociales et locales.

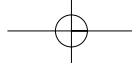
De manière statistique, les autres facteurs observés sont insignifiants au regard du phénomène moteur des leaders. Bien évidemment, les Ateliers sont impliqués et apportent leur aide à l'avancement de beaucoup d'initiatives, néanmoins, parmi les initiatives qui connaissent la réussite, certaines n'ont aucun lien avec eux.

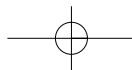
La grande majorité des initiatives ont évoqué le rôle des organisations de masse comme facteur de réussite. Or, une analyse approfondie ne corrobore pas une telle analyse. Nous pouvons donc recommander, d'une part, d'établir de nouveaux Ateliers dans d'autres quartiers et dans le même temps, il conviendrait de préparer les initiatives de manière qu'elles puissent atteindre un niveau de stabilité qui soit le moins dépendant possible de l'aide de l'Atelier. De la sorte, les Ateliers pourraient se concentrer sur les initiatives naissantes.

Bien évidemment, le facteur financement est vital pour chaque initiative, surtout pour des projets d'investissement. Dans les cas d'initiatives qui ont cherché à s'autofinancer – cela concerne souvent des sommes d'argent modestes – nous observons à l'évidence une plus grande stabilité dans le temps. Il serait utile d'établir un mécanisme administratif simple qui permettrait aux ateliers de générer des fonds propres leur permettant d'offrir des services aux projets de leur quartier.

La plus grande surprise que nous ayons eue en menant cette étude sur les initiatives de quartier de La Havane, c'est d'avoir découvert un facteur majeur de motivation de l'action que nous n'avions pas inclus dans les hypothèses de départ du projet de recherche : il s'agit du facteur « religion ». Il joue un rôle important de cristallisation dans presque toutes les initiatives liées aux racines afro-cubaines, surtout lorsqu'il s'agit de danse et de musique, il assure une certaine continuité des activités.

Dans les quartiers visités à La Havane, il semblerait qu'à part le facteur « leader », la religion et la culture jouent un rôle clé quant à la réussite d'une initiative locale.





LA GESTION FONCIÈRE NÉO-COUTUMIÈRE DANS LES PAYS D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Responsable scientifique: Alain Durand-Lasserve, CNRS, Laboratoire SEDET-
université de Paris VII

Contact: *a. durand-lasserve@wanadoo.fr*

Équipe de recherche: Michael Mattingly, Thomas Mogale, Benoît Allanic, Gaële
Goastellec, Rasmus Precht

Auteur de la communication: Alain Durand-Lasserve

La recherche menée entre mai 2002 et février 2004 par une équipe de chercheurs européens et africains, avec l'appui du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) et du Department for International Cooperation, Royaume-Uni (DFID) a porté sur les villes suivantes: Cotonou et Porto Novo, Bénin; Yaoundé, Cameroun; Kumasi, Ghana; Nairobi, Kenya; Oshakati, Namibie; Dakar, Sénégal; Provinces du Gauteng et du Nord-Ouest, Afrique du Sud; Dar es Salaam, Tanzanie; Kampala, Ouganda. Son objet était d'évaluer la place et le rôle des acteurs coutumiers – ou se réclamant de la coutume – dans le système de production de terrains pour l'habitat, d'analyser l'impact des pratiques que nous qualifions de néo-coutumières sur les filières d'accès au sol et de dégager les tendances les dynamiques actuelles de ces filières.

L'accès des pauvres au sol urbain dans les villes d'Afrique sub-saharienne

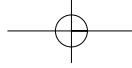
Contexte régional

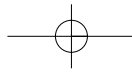
Selon de récentes estimations des Nations unies, le taux d'urbanisation de l'Afrique était en 2002 de 37 %. On prévoit qu'il sera de l'ordre de 50 % en 2030. Au cours des deux prochaines décennies, les villes contribueront pour près de 90 % à la croissance de population africaine. Le taux élevé d'urbanisation, combiné, dans la majorité des pays, à un déclin économique régulier, a eu pour résultat une augmentation rapide de la pauvreté urbaine.

L'échec des politiques foncières et de l'habitat menées par les États et l'incapacité du secteur privé formel à répondre à la demande de la majorité des habitants des villes explique la place aujourd'hui occupée par les filières informelles de production de terrains. L'Afrique sub-saharienne est la région du monde où la proportion de la population urbaine vivant dans les quartiers dits informels est la plus élevée. À la périphérie des villes, la formation de ces quartiers est fortement influencée, dans certains cas dominée, par des acteurs qui se réfèrent à la légitimité coutumière.

Les formes émergentes de la production foncière dans les zones urbaines: filières coutumières, néo-coutumières et informelles

Exception faite de l'Afrique du Sud où seulement 9 % des ménages vivent sous un régime foncier « traditionnel », toutes les observations confirment qu'une proportion significative





de la population des villes d'Afrique – entre 50 % et 90 % – a accès au sol et au logement par les filières que nous appelons néo-coutumières.

Au cours des dernières décennies, celles-ci ont subi divers ajustements. Dans la majorité des pays, elles ont montré une étonnante capacité d'adaptation au changement.

Le terme de propriété coutumière de la terre désigne la possession communautaire de droits d'usage sur des terres agricoles ou pastorales. À la périphérie des villes d'Afrique subsaharienne, les pratiques coutumières d'attribution du sol ne fonctionnent plus selon ce modèle. Elles ont été progressivement érodées pendant la période coloniale et post-coloniale et remplacées par ce que nous appelons des pratiques néo-coutumières, une combinaison de pratiques coutumières réinterprétées et de pratiques informelles qui n'ont que peu de rapports avec la tradition coutumière. La référence à ces pratiques néo-coutumières est indispensable si on veut comprendre les processus actuels d'accès au sol et au logement dans les villes d'Afrique.

Les systèmes néo-coutumiers de gestion foncière incluent les acteurs et les pratiques qui se réclament directement ou indirectement de la coutume. Ils sont animés par des individus qui vendent sur le marché plus de droits que le système coutumier de gestion foncière ne leur en reconnaît. C'est la situation la plus courante. Toutes les études de cas confirment ce processus de marchandisation du sol. Dans d'autres cas, c'est dans la pratique du groupe que se manifeste la référence à la coutume : les terrains occupés par les pauvres ne sont pas initialement coutumiers, mais ses habitants les gèrent selon des normes, des codes et un système de valeurs qui renvoient à la coutume de leur communauté d'origine et leur inspirent confiance.

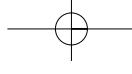
Les acteurs néo-coutumiers jouent un rôle politique et social important au niveau des quartiers et sont souvent en mesure de s'imposer comme les intermédiaires indispensables entre les communautés et l'administration, y compris dans les villes et les pays où ils ne sont pas officiellement reconnus.

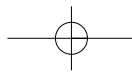
Il n'est pas toujours facile de différencier les filières néo-coutumières de production foncière des autres filières informelles. C'est à la fois le droit primaire sur le sol et la référence que fait un groupe à des pratiques coutumières de gestion foncière qui permettent d'établir une distinction entre elles. Dans les filières informelles de production foncière les transactions ne font pas référence aux obligations coutumières, mais mettent simplement en relation un acheteur et un vendeur.

Évolution actuelle des pratiques néo-coutumières de production foncière

Selon les pays, on peut identifier trois types de réponse des pouvoirs publics aux revendications foncières coutumières :

- ❑ La gestion foncière coutumière est formellement reconnue par les gouvernements (par la loi et dans les Constitutions), même si cette reconnaissance se limite habituellement à certaines terres ou à des zones ou régions particulières. C'est le cas au Ghana, en Afrique du Sud, ou en Ouganda.
- ❑ La reconnaissance formelle du système coutumier est limitée aux zones rurales, mais les pratiques en matière de gestion et d'allocation de terres par les acteurs néo-coutumiers sont tolérées dans les zones suburbaines, sous certaines conditions, en fonction du contexte politique local. Les lotissements néo-coutumiers sont d'habitude reconnus par





les administrations de l'État bien qu'ils ne soient pas « légaux » au sens strict du terme. C'est le cas du Bénin, du Cameroun et de la Namibie.

❑ La gestion foncière coutumière n'est pas reconnue ou est strictement limitée aux zones rurales. Cela a peu d'impact sur l'activité des acteurs qui se réfèrent à la coutume. Ils peuvent procéder à des opérations de lotissement et de vente des terrains. C'est le cas de la Tanzanie et du Sénégal.

Au cours de la dernière décennie, on a pu observer, dans tous les cas étudiés, un glissement vers une reconnaissance de fait des droits et des pratiques coutumières y compris dans les pays qui ont traditionnellement une attitude répressive concernant la gestion coutumière et néo-coutumière du sol.

Tendances de l'évolution

Dans tous les pays étudiés, sauf en Afrique du Sud, la production de terrains pour l'habitat a suivi des évolutions convergentes.

Dans une première phase, de l'indépendance politique au début des années 1990, les gouvernements ont généralement repris les prérogatives foncières exercées auparavant par les puissances coloniales, dans un contexte d'accroissement rapide de la population urbaine. La production publique de terrains à des prix subventionnés en utilisant les réserves foncières publiques a principalement visé à satisfaire la demande des groupes de revenus moyens. Dans ce contexte, les ménages urbains pauvres n'avaient en général pas d'autre choix, que d'accéder au sol par les filières informelles, en particulier néo-coutumières.

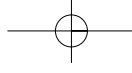
Dans une deuxième phase, à partir du début des années 1990, dans la majorité des pays de la région, les limites ou les échecs des politiques publiques foncières et du logement, l'épuisement des réserves foncières publiques, les difficultés économiques croissantes et les plans d'ajustement structurel ont conduit les États à se désengager du secteur urbain et de l'habitat. On assiste, dans le même temps, dans tous les pays étudiés et en particulier dans les pays francophones, à une re-émergence de la revendication foncière coutumière et à une reconnaissance de fait des pratiques néo-coutumières par les États. Elle se traduit par un accroissement de la demande des groupes de revenu moyens sur le marché néo-coutumier des terrains, tirant ainsi vers le haut le prix du sol. Il devient alors de plus en plus difficile pour les groupes à bas revenus d'avoir accès au marché foncier néo-coutumier dans les zones péri-urbaines.

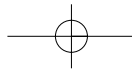
Bien que la situation soit différente en Afrique du sud, où systèmes de tenure, gestion foncière et politiques vis-à-vis des acteurs coutumiers a été très influencée par l'héritage de l'apartheid, on peut observer quelques similarités avec les autres pays d'Afrique subsaharienne : la reconnaissance des droits et des pratiques coutumières, en particulier dans les anciens homelands et la raréfaction croissante de terrains dans la proche périphérie de grandes agglomérations.

Dynamiques actuelles

Dans tous les cas étudiés, deux dynamiques convergentes tendent à réduire l'écart entre les pratiques formelles et les pratiques informelles et néo-coutumières.

La dynamique des institutions gouvernementales : étant donné les limites ou les échecs de la production foncière et immobilière publique et privée formelle, la contribution des acteurs





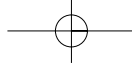
néo-coutumiers à la production de terrains pour l'habitat est aujourd'hui progressivement reconnue dans un nombre croissant de pays. Au cours des dix dernières années, les politiques publiques plus souples ont contribué à conforter le sentiment que l'accès au sol par les filières informelles et néo-coutumières offrait une assez bonne sécurité foncière. Beaucoup de pays ont commencé à mettre en œuvre des réformes foncières visant à la reconnaissance formelle des droits fonciers coutumiers (Ouganda, au Ghana, et en Afrique du Sud). L'attribution de titres de propriété n'est plus considérée comme la seule option susceptible de garantir la sécurité de la tenure. Pour les institutions gouvernementales, l'intégration de pratiques néo-coutumières est toutefois rendue difficile par les modèles de référence en matière de planification et d'aménagement hérités de la période coloniale, par la tradition centraliste de gestion et d'administration foncière, par la corruption et le manque de ressources au niveau local.

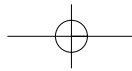
La dynamique des acteurs néo-coutumiers et des communautés d'habitants: les communautés installées sur les terrains vendus par les acteurs néo-coutumiers consentent de plus en plus fréquemment à se conformer à des règles et à des procédures formelles, en particulier en matière d'enregistrement foncier, d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement (tracé des voies et délimitation des emprises et des réserves foncières pour les équipements et les services).

Les filières néo-coutumières constituent-elles une alternative viable et durable aux filières formelles?

Étant donné la faiblesse de la production publique et privée de terrains pour l'habitat, les formes néo-coutumières de production foncière apparaissent donc comme une alternative aux filières formelles. Elles sont moins bureaucratiques, plus souples, les coûts de transaction y sont réduits au minimum, et elles garantissent en général une bonne sécurité de la tenure. Toutefois, leur capacité à répondre durablement à la demande des segments les plus pauvres de la population urbaine est discutable, en particulier en l'absence de politiques publiques visant à les encadrer ou à les réguler. La viabilité des systèmes néo-coutumiers de production foncière n'est donc pas assurée sur le long terme. Plusieurs facteurs concourent à cela :

- ❑ *La production de terrains pour l'habitat*: le système néo-coutumier subit une lente érosion: à la périphérie des villes étudiées, les réserves foncières coutumières sont épuisées ou en cours d'épuisement. L'accès aux terrains coutumiers n'est maintenant possible que dans les secteurs éloignés des villes. On observe également un recul des filières néo-coutumières au profit de pratiques informelles sans liens avec la coutume.
- ❑ *La sécurité de la tenure foncière*: les populations vivant dans les quartiers urbains irréguliers sont toutes confrontées à la question de la sécurité de la tenure foncière. Informalité ne signifie toutefois pas nécessairement insécurité foncière. Les études de cas montrent que les systèmes néo-coutumiers, même dans les cas où ils ne sont pas reconnus, garantissent souvent une meilleure sécurité que celle des autres filières informelles d'accès au sol.
- ❑ *Les services urbains*: l'une des plus grandes faiblesses du système néo-coutumier est son incapacité à produire des terrains équipés, même sommairement. L'objectif des lotisseurs néo-coutumiers est d'opérer le plus rapidement possible et à moindre coût. On observe cependant que la reconnaissance officielle de la sécurité de la tenure dans les





lotissements néo-coutumiers améliore la qualité à la fois des équipements, des services et du logement.

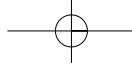
❑ *L'impact sur la planification* : les acteurs néo-coutumiers imposent aux pouvoirs publics un modèle d'occupation et d'usage de l'espace qui est incompatible avec les objectifs d'une planification à long terme. La multiplication des lotissements non-planifiés et non-équipés à la périphérie des villes étudiées influe négativement sur tous les projets de planification urbaine au niveau du quartier ou de la ville.

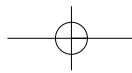
❑ *L'extension spatiale incontrôlée de la zone urbaine* : dans les cas étudiés, la croissance spatiale incontrôlée de la ville est clairement liée à l'activité des acteurs néo-coutumiers. L'accroissement du prix du sol sur les terrains proches de la zone urbanisée, joint à l'absence de toute réglementation contraignante à l'extérieur des limites administratives des agglomérations urbaines encourage l'expansion spatiale de quartiers faiblement densifiés.

L'accès des pauvres au sol urbain : exception faite du Kenya et de la Namibie, toutes les études de cas confirment que les filières néo-coutumières de production foncière répondent de plus en plus à la demande des groupes de revenus moyens et moyens-bas qui n'ont pas, ou n'ont plus, accès au logement produit par les filières formelles.

L'évolution des filières néo-coutumières à la périphérie des villes d'Afrique sub-saharienne a et aura, au cours des prochaines années, des conséquences majeures sur les politiques urbaines et de l'habitat. La question qui est posée aujourd'hui par un nombre croissant de responsables des villes est celle de l'intégration de ces filières. Les réponses ne peuvent être strictement techniques. Une limite des approches purement techniques peut être illustrée par le débat actuel sur la question de l'enregistrement. Les systèmes conventionnels d'enregistrement foncier ne sont pas adaptés aux formes de gestion foncière néo-coutumière, en particulier en l'absence de systèmes d'information foncière ou de cadastres. L'absence d'enregistrement des droits sur le sol ou des actes de mutations est à l'origine de multiples litiges fonciers, prive les pouvoirs publics de recettes fiscales, et a un impact négatif sur le recouvrement du coût des équipements et des services. Ces limites viennent en grande partie de la perception dépréciative qu'ont les pouvoirs publics des filières néo-coutumières.

L'analyse des politiques actuelles visant à faciliter l'accès des pauvres au sol urbain dans les villes d'Afrique suggère la mise en place d'institutions et de procédures, en particulier au niveau local/municipal, dont l'objectif est d'assurer la compatibilité entre filières formelles et néo-coutumières de la gestion foncière. Une contradiction fondamentale inhérente à toutes les politiques visant à améliorer le fonctionnement des filières néo-coutumières doit ici être soulignée. Si ces filières sont formellement reconnues, et non simplement tolérées, il est probable qu'elles perdront leurs principaux avantages pour les populations à bas-revenu (rapidité, simplicité et faible coût); si elles ne sont pas reconnues, les pouvoirs publics se privent de toute possibilité d'influer sur leur évolution et d'en corriger les insuffisances.





« LES INCIVILITÉS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ». ESPACE PUBLIC URBAIN, SOCIÉTÉ CIVILE ET GOUVERNANCE COMMUNALE À BOBO-DIOULASSO ET BAMAKO (COMMUNES 1 ET 2)

Responsable scientifique: Jacky Bouju, anthropologue, Institut d'études africaines,
UMR CNRS – Université de Provence

Contact: *bouju@mmsch.univ-aix.fr*

Équipe de recherche: Hambarké Bocoum, Fatoumata Ouattara, Laurence Touré

Auteur de la communication: Jacky Bouju

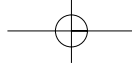
Notre recherche a choisi de privilégier l'analyse des rapports sociaux entre citoyens, société civile et pouvoirs publics locaux dans la ville. En effet, la question de l'usage de la ville se pose de manière visible, massive et permanente, mais dans des termes différents selon les acteurs concernés. Aussi, à Bamako et à Bobo-Dioulasso, l'espace public urbain apparaît-il comme le lieu d'une confrontation qui oppose un ordre de la ville fondé sur des espaces délimités, clairement attribués, salubres et ordonnés, et porté par les pouvoirs publics locaux, à un désordre de la ville qui s'appuie sur les pratiques populaires d'occupation « anarchique » de l'espace et les pratiques clientélistes d'attribution de parcelles d'habitations et qui manifeste l'incivilité de la société civile. Ces conceptions opposées et ces usages contradictoires de la ville nous ont semblé mettre en évidence une citoyenneté en devenir et une citoyenneté problématique.

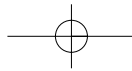
Civilités & urbanités: le lien social

Les usages sociaux des espaces publics urbains

Quand on observe les divers usages de l'espace public de la ville et qu'on analyse leurs justifications, on constate que la spécialisation urbaine et fonctionnelle des voies et des lieux publics de la ville moderne n'est pas bien reconnue, comprise ni vraiment appropriée par l'immense majorité de la population urbaine. Pour les « populations », la première caractéristique de l'espace public de la ville est de n'appartenir à aucune famille, donc à personne. Ce qui ne signifie pas qu'il appartienne à tout le monde, car ce serait alors un bien public.

Or la conception d'un bien public qui serait donc commun à toutes les familles de la ville n'existe pas! Bien au contraire, si l'espace public n'appartient à personne, il est donc, selon la coutume, en libre accès; c'est-à-dire utilisable privativement par toute personne capable de s'en saisir pour en faire un usage privé! Cette vision des choses est évidemment en correspondance avec la conception néo-traditionnelle de la propriété foncière. Selon cette conception, l'espace n'est jamais conçu comme appropriable par un propriétaire: il est, ou non, approprié à un usage, quel qu'en soit l'utilisateur. Dans toute l'Afrique de l'Ouest, l'appropriation des ressources de l'espace est fondée sur l'usage effectif, quel que soit l'utilisateur, et non sur une propriété exclusive de tout usage; autrement dit, tout espace non utilisé est





potentiellement utilisable par n'importe quel usager, quel qu'en soit le propriétaire! L'espace public, immédiatement au-delà de l'espace limitrophe des cours d'habitation, est ainsi considéré comme un domaine libre où s'impose le citoyen « défricheur » qui traite le territoire public de la rue comme le lieu d'exercice et d'affirmation de sa liberté individuelle d'agir.

Dans l'ignorance du Droit: horonya « l'honneur »!

D'une manière générale, la conception qui prévaut en matière de propriété est l'absence de considération a priori pour le Droit positif. En effet, il ne suffit pas d'affirmer un droit sur un bien, ou sur quelqu'un, pour qu'il soit reconnu et respecté en conséquence! Qu'une personne soit propriétaire légale de l'endroit où une autre décide d'installer son hangar, son dépotoir d'ordures ou son champ importe peu à cette dernière. Si le propriétaire ne fait rien de son espace, rien n'empêche l'usager de l'utiliser, a fortiori si le propriétaire de l'espace est l'État lui-même. Selon la conception populaire, pour être reconnu comme permanent et inaliénable par autrui, un droit d'usage doit être défendu contre toute tentative de subversion. Une propriété dont l'usage est respecté par autrui est une propriété interdite d'accès et donc défendue par son propriétaire. Sinon, autrui peut toujours tenter de s'en emparer. Cette conception de la propriété est à la base des rapports prédateurs qu'on observe quotidiennement vis-à-vis des choses prêtées.

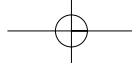
On retrouve ici une logique de l'honneur, car ces observations témoignent d'une représentation de la propriété selon laquelle la légitimité d'un droit d'usage exercé sur l'espace est garantie par l'honneur de son possesseur qui est mesuré par autrui au pouvoir mis en œuvre pour le défendre. Le corollaire est que l'autorité d'un pouvoir n'est reconnue que dans la mesure où il se montre capable de défendre ses droits dans son domaine. Mais comment le faible peut-il défendre son droit lorsque la protection d'un bien n'est pas assurée par le système juridico-policié de l'État, mais par l'honneur de son propriétaire? Il ne lui reste guère alors que les menaces de sanctions mystiques, sorcières ou maraboutiques. Le point d'honneur exprime la nécessité de faire reconnaître ses propriétés par autrui et d'en exiger le respect dans une société où la protection des personnes et des biens possédés n'est guère assurée par le système juridico-policié de l'État, mais plutôt par l'aptitude du propriétaire à défendre son honneur.

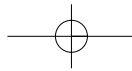
Ainsi, dans le contexte de relative impunité légale qui règne à Bobo-Dioulasso et à Bamako, le code de l'honneur établit une hiérarchie des bonnes conduites et de leurs sanctions effectives, qui ouvre la possibilité d'agir contre les normes légales. Il est possible de transgresser la Loi et les règlements communaux, tout en conservant son honneur et sa bonne réputation; car, pour les raisons de solidarité communautaire exposées ci-dessus, le citoyen moyen craint plus la vengeance de ses pairs que la sanction du tribunal! La question citoyenne de la domination consentie de la Loi est donc posée. Ce point est capital, car il permet, je crois, de mieux comprendre le rapport social que les citoyens entretiennent avec les lois, les règlements et les règles de toutes sortes, qui est à l'origine d'une certaine anomie urbaine.

Civisme et citoyenneté: le lien politique local

Faamaya : une conception du pouvoir patrimoniale, prédatrice, clientéliste et antidémocratique

Au Mali comme au Burkina Faso, la conception du pouvoir qui prévaut dans la plupart des milieux sociaux renvoie à l'image historique du noble, faama « maître de la puissance » dont





le pouvoir (faamaya) autoritaire, despotique et patrimonial ne souffre guère d'opposition. Selon cette conception, faama a le droit de s'emparer par la force (fanga) des biens qu'il convoite. Ce droit est légitimé en retour par l'obligation de générosité et d'hospitalité envers les dépendants (jatigiya).

Cette conception historique légitime, en quelque sorte, les rapports de patronage et surtout la corruption qui autorise le candidat au pouvoir à chercher et à trouver dans l'exercice de sa fonction ou de son mandat des ressources que son salaire n'assure pas. Les expressions populaires « bouffer » et « faire bouffer » désignent des phénomènes comme la prévarication, la concussion, le détournement de fonds publics ou privés, mais aussi d'une manière plus générale, toutes les formes sociales de reconnaissance qui impliquent l'acceptation du don en reconnaissance du service rendu.

Cependant, cette forme de pouvoir patrimonial n'a pas les moyens de s'autonomiser. Elle repose essentiellement sur la capacité personnelle du candidat à la faamaya à mobiliser et à accroître son capital social. Or celui-ci est particulièrement volatile ; sa conservation ou son développement ne dépendent que de la redistribution régulière de richesse par le faama qui, en cas de défaillance, sera sanctionné par des défections, des sécessions ou des trahisons qui constituent les limites objectives de cette forme d'autorité. Par sa nature même, cette forme de pouvoir, à la fois prédatrice et nourricière, ne permet pas l'accumulation économique de type capitalistique.

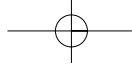
La généralisation du clientélisme

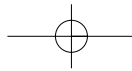
Le clientélisme politique post-colonial s'inscrit parfaitement dans cette continuité culturelle centrée sur le principe d'intégration verticale et hiérarchique assignant les individus à leur réseau de parenté élargie tout en les intégrant dans la société globale par des chaînes clientélistes emboîtées, le tout englobé par la redistribution étatique. C'est à la lumière de cet héritage historique qu'il convient d'analyser les logiques patrimoniales, prédatrices, clientélistes et antidémocratiques qui continuent d'animer les hommes politiques locaux et les élus (maire, conseillers municipaux et députés). Aujourd'hui, à peu d'exceptions près, les communes urbaines ont pris la place occupée jadis par l'État comme lieu d'accumulation des ressources monopolistiques : lotissements, taxes et impôts locaux, aide extérieure, etc. En ce qui concerne l'aide au développement cependant, la commune est en concurrence avec les ONG et les associations locales qui se présentent de plus en plus comme des partenaires directs de la coopération bilatérale ou décentralisée.

L'argent ainsi capté est détourné et/ou « prélevé » par la corruption pour être réinvesti dans l'entretien de parentèles et de clientèles. Les ressources circulent ainsi de haut en bas de la hiérarchie des liens clientélistes, selon un double mécanisme de prédation et de redistribution sociale organisée par les « patrons ». La rivalité (fadenya) domine les relations sociales entre patrons d'abord, qui entrent en concurrence pour s'attacher le plus possible de dépendants ; entre clients ensuite, qui entrent en concurrence pour s'écarter mutuellement et s'attacher les faveurs du patron. Aujourd'hui, en ville, hormis les liens de proche parenté, la solidarité constitutive du lien social est principalement fondée sur le rapport de clientèle et la concurrence qu'il suscite.

Le clientélisme électoral et politique

Pour des raisons d'analphabétisme dominant, les partis politiques ne peuvent pas s'appuyer sur une clientèle idéologique qui serait transversale aux logiques communautaires. Comme



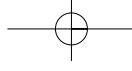


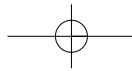
les autres acteurs sociaux, ils sont contraints de s'ancrer dans les intérêts étroitement communautaires d'une société locale qui reste majoritairement sous l'emprise des formes familiales de sociabilité verticale. Ainsi, au-delà de l'investissement cérémoniel dirigé vers la population de leur circonscription électorale, d'autres formes d'investissements clientélistes sont ciblées en direction de certains notables locaux. Ces notables sont, à un titre ou un autre, des têtes de réseaux sociaux locaux et, à ce titre, ils font l'objet d'une attention permanente de la part des hommes politiques locaux. Les notables qui comptent forment un petit groupe de personnes sûres (car moralement, et parfois économiquement endettées) et mobilisables à tout moment par les élus. Parmi eux, on trouve des enseignants, des jeunes, des notables religieux, des commerçants, des cadres, des femmes responsables d'associations de femmes et surtout des responsables de comités de gestion d'organisations ou d'associations.

Les ancrages clientélistes s'effectuent donc là où les têtes de réseaux sociaux, politiques ou économiques se trouvent contraintes d'échanger leurs ressources spécifiques. Ainsi, avant les élections, tout candidat aux élections municipales est contraint d'acheter la loyauté de ses partisans par des redistributions sociales « ciblées ». Mais, une fois les élections passées, l'élu qui voudrait garder ses partisans devra être en mesure de les remercier ; il va s'appuyer pour cela sur la principale ressource monopolistique d'une mairie d'arrondissement ou de commune : les parcelles d'habitation issues des lotissements initiés par la nouvelle municipalité. Le cycle de l'échange politique clientéliste peut alors s'achever : en tant que « patron », on donne une parcelle à ceux qu'on aide et, en tant que « client », on donne une parcelle à ceux qui, parmi les notables nationaux et locaux, ont aidé.

Ces « magouilles » foncières qui se passent avec la complicité active des autorités locales et nationales sont connues de tous. Chaque maire de commune urbaine s'attache en effet à ce que les hauts dignitaires nationaux du régime (le Président de la République dans certains cas, les ministres, les députés, les officiers de l'armée) et les cadres administratifs concernés soient servis en parcelles sur le domaine foncier communal. Cette « générosité » assure aux donateurs (les clients), une protection de l'autorité centrale (les grands patrons). En revanche, les contrevenants à cet usage s'exposent à des ennuis considérables : suspension des attributions, poursuites judiciaires en permanence, suspension du maire ou sa révocation, etc. À Bamako comme à Bobo-Dioulasso, les élus locaux (députés, maires et conseillers municipaux) se sont largement discrédités aux yeux des électeurs par leur implication dans les « magouilles » foncières.

Si les parcelles urbaines « marchent » si bien comme monnaie d'échange clientéliste, c'est qu'aujourd'hui, la détention d'un capital foncier et immobilier est, plus que jamais, devenue un élément central des stratégies de reproduction ou d'accumulation familiale. Chaque chef de famille qui en a les moyens, mène une politique d'acquisition de parcelles à bâtir sur l'ensemble du territoire urbain de la ville. Cette stratégie a pour objectif de prendre des gages fonciers un peu partout de manière à garantir leur capacité redistributive au niveau familial mais aussi à se prémunir contre un déguerpissement administratif toujours possible. Pour l'instant, c'est le domaine foncier communal qui, détourné, privatisé et capitalisé, nourrit et entretient la sphère d'échange du clientélisme sociopolitique local. Les liens de dépendance personnelle, très forts, qui caractérisent les relations clientélistes entre les citoyens, les élus et les divers représentants des pouvoirs publics locaux, permettent d'expliquer la passivité civique et l'immobilisme citoyen qui caractérisent l'action collective dans l'espace public communal. La décentralisation a ainsi fourni à l'ordre politique urbain





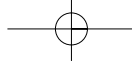
l'occasion de se recomposer tout en se perpétuant dans ses modes de fonctionnement clientélistes et autocratiques.

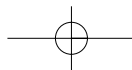
**La fracture politique entre les pouvoirs locaux et la société civile :
une longue histoire faite de défaillances et de manquements réciproques**

L'actuel processus de démocratisation de la vie politique est loin d'avoir produit les effets escomptés sur les populations urbaines qui, majoritairement, se cantonnent dans une attitude d'attentisme voire de défiance. À tort ou à raison, les gens des milieux populaires ont la conviction de ne rien pouvoir changer à l'état des choses politiques. Inversement, on trouve des « entrepreneurs politiques » qui ont parfaitement compris où se situait l'enjeu actuel du pouvoir local. C'est pourquoi ils cherchent, par tous les moyens, à phagocyter toutes les instances de la société civile dont ils vont se servir « à l'ancienne » pour élargir leur base électorale et prédatrice. Dans toutes les communes urbaines du Burkina Faso et du Mali, le contexte actuel de pauvreté, d'insécurité, d'insalubrité et de chômage croissant des jeunes diplômés, favorise la prolifération de cette nouvelle catégorie d'acteur municipal. De leur côté, les élus locaux essaient de « gérer » le pouvoir en s'assurant, autant que possible, la complicité des représentants des services déconcentrés de l'État et la loyauté des élites politiques et économiques par l'octroi de libéralités financières occultes ou encore en gardant un silence indulgent sur les pratiques de corruption, de prévarication et de détournements de fonds. L'interaction entre les citoyens et les autorités communales est depuis longtemps caractérisée par de nombreux manquements. Ainsi, les institutions municipales sont rarement à même de contrôler les usagers et de faire payer les contribuables qui ne sont pas solvables. Nombre de citoyens sont incapables de payer régulièrement leurs impôts locaux, leurs taxes, leurs amendes ou leur cotisation mensuelle au service de ramassage des ordures.

Dans la situation prévalente de forte urbanisation et de faiblesse chronique des finances municipales, les fonctions régaliennes de la Commune que sont la construction et la maintenance des infrastructures de base ou la salubrité de l'espace urbain sont très mal assurées; les mairies sont, dans l'ensemble, incapables de garantir l'accès des administrés à la plupart des services publics urbains (assainissement, eau, électricité, santé,...) qu'ils sont en droit d'attendre. En règle générale, les élus, imprégnés des logiques clientélistes et patrimonialistes dominantes, ne se sentent guère comptables de l'intérêt général. Quant aux électeurs, le sentiment de laisser-faire concédé aux riches, de privilèges accordés aux puissants et d'abandon par les élus une fois les élections passées entraîne, de fait, leur dépendance extrême vis-à-vis de la ploutocratie locale et favorise toutes les formes de soumission opportuniste à l'arbitraire administratif et policier. On n'est donc pas étonné de constater que le pouvoir communal souffre d'un déficit de légitimité populaire. Et ce manque de légitimité est à l'origine des problèmes de collaboration entre les élus et les citoyens de la « société civile ».

Dans un tel contexte, il est très difficile de mobiliser les gens pour participer à des actions liées à l'amélioration de leur cadre de vie : les citoyens usagers et électeurs sont démobilisés car découragés. Une des conséquences directes de ces défaillances est un déficit chronique de légitimité des élus locaux et des hommes politiques qui se manifeste par la méfiance, la défiance et l'instrumentalisation généralisée des rapports à l'autorité communale. Cette situation constitue, selon nous, un des principaux obstacles à une participation responsable et collective des citoyens citoyens au développement de leur commune.





La question d'une représentation politique démocratique : société civile ou espace public ?

Ces défaillances passées des services publics de l'État et l'impuissance actuelle des municipalités urbaines ont créé un vide institutionnel qui se traduit par une fracture civique et politique. Mais, de la même manière que l'espace urbain sous-équipé en infrastructures a été investi par les activités informelles d'une économie populaire proliférante, le vide institutionnel de l'espace public s'est trouvé investi par des initiatives diverses, individuelles (courtiers) ou collectives (associations), venant de la société civile.

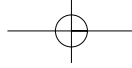
Le développement du mouvement associatif, basé sur diverses formes de solidarité ou de conjonction d'intérêts, est un des phénomènes les plus marquants du désengagement de l'État. Au Burkina Faso comme au Mali, cette explosion de la vie associative est l'une des conséquences les plus spectaculaires de la démocratisation de la vie politique. Elles sont presque toujours suscitées, encadrées ou dirigées par des notables locaux, des dignitaires du régime en place, des fonctionnaires, des élus ou des cadres de partis politiques. Étant donné la nature profondément clientéliste du lien social, les associations sont contraintes d'utiliser les têtes de réseaux clientélistes locaux pour mobiliser les gens. La société civile urbaine en Afrique de l'Ouest est aujourd'hui ainsi constituée d'une multitude de petites associations dont le rayonnement est limité à l'espace étroit d'intérêts micro-locaux. La compétition des notables et des puissants pour le contrôle des associations permettant l'accès aux ressources urbaines devient sévère. Ainsi c'est la concurrence pour la captation de la « manne du développement » urbain qui explique en grande partie les rivalités, le manque de coopération et, in fine, l'inefficacité relative des associations.

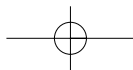
Partout la question de la participation démocratique « des populations » urbaines au processus associatif demeure très ambiguë. En effet d'une part les structures associatives n'ont aucune de compétence particulière en matière d'approche participative et la tradition politique qui continue de prévaloir consiste à phagocyter le plus rapidement possible tout groupement local émergent d'une authentique dynamique associative, dans l'espoir qu'elle drainera la manne de l'aide extérieure. D'autre part, on observe partout l'émergence d'association « d'autochtones » qui se posent comme une force politique locale aux objectifs souvent très conservateurs. La voie du développement durable d'un espace public urbain est donc étroite, mais les pouvoirs en place n'ont rien à gagner à troquer les formes connues du despotisme d'État contre les formes du despotisme communautaire, bien connues elles aussi mais mieux dissimulées derrière le masque de la « société civile ».

Bibliographie

Bouju (Ed.), 2004, *Les incivilités de la société civile. Espace public urbain, société civile et gouvernance communale à Bobo-Dioulasso et Bamako (Communes 1 et 2)*, Institut d'études africaines. Programme de recherches urbaines pour le développement, Paris, GEMDEV-ISTED: 169 pages.

-, (Ed.), 2002, *Une anthropologie politique de la fange. La souillure de la ville par les eaux usées et les excréments à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Burkina Faso)*. Programme de recherche « gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain », Action de recherche n° 4, SHADYC (Marseille) - GRIL (Ouagadougou): 224 pages, Annexes: 86 pages, photos, cartes





GESTION URBAINE EN PALESTINE. CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE, PROCESSUS, ET MODES DE RÉGULATION – VILLES DE GAZA ET DE KHAN-YOUNIS (TERRITOIRE DE GAZA)

Responsables scientifiques: Marlène Ghorayeb Laboratoire TMU, IFU – Université Paris VIII et Jean-Pierre Troche, Ville et Habitat

Contact: *marleneghorayeb@noos.fr*, *ville-habitat@ville-habitat.fr*

Chercheur associé: Mahmoud Al Saad

Auteur de la communication: Marlène Ghorayeb

Il est intéressant de souligner que, malgré la particularité de cette recherche inscrite dans un contexte de conflit et dans un cadre politiquement fluctuant et institutionnellement instable, les questions sur la décentralisation, la régulation publique, l'importation de concepts..., traitées dans cet atelier sont posées avec acuité dans les territoires palestiniens.

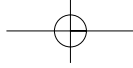
Le débat sur le rôle des collectivités locales et la décentralisation est très présent parmi les acteurs en Palestine, alors que la revendication des Palestiniens est la construction d'un État national. La très forte dépendance vis-à-vis des donateurs, dont l'aide est souvent assortie de conditions, rend les acteurs locaux encore plus vulnérables à l'importation de modèles. Dans ce contexte particulier, on constate l'émergence des modes de gestion hybrides et de postures possibles qui n'opposent pas décentralisation et renforcement du rôle des collectivités locales.

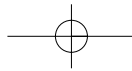
Le contexte: un territoire « ferme et fragmenté »

Notre recherche a porté sur la bande de Gaza, en zone A, (la « zone A » sous « souveraineté » palestinienne représente actuellement 60 % du territoire de la bande de Gaza) et plus particulièrement sur les villes de Gaza et de Khan-Younis. Le territoire de la bande Gaza se présente comme un territoire clos: l'accès, les sorties et les déplacements internes sont totalement contrôlés et réglementés par les autorités israéliennes.

Actuellement un million cent mille habitants vivent sur 362 km², dont 115 km² sous contrôle israélien, constituant la partie la plus faiblement peuplée (maximum 100 000 personnes). Par conséquent, près d'un million de personnes s'entassent sur 247 km² (une des densités les plus élevées au monde).

Ce territoire est, de plus, morcelé par des implantations de colonies israéliennes couvrant le tiers de la superficie de la bande de Gaza. Pour « garantir la sécurité » de ces implantations, les forces militaires Israéliennes contrôlent les principaux axes de circulation au sein de la bande de Gaza: 14 check points ont été établis de manière permanente. Ces check points permettent de contrôler toute forme de circulation au sein même de la bande de Gaza. De plus, les autorités Israéliennes ont défini des « corridors comme zones de sécurité » constituant des obstacles. Ces corridors constituent des zones infranchissables pour les réseaux et les infrastructures devant desservir les localités palestiniennes.





La ville de Gaza compte plus de 400 000 habitants (un demi-million en janvier 2004 selon le maire) sur une surface de 4 500 hectares. Il s'agit d'une des plus anciennes municipalités de Palestine. La municipalité a son propre service de relations internationales et développe de nombreux projets d'infrastructure en relation avec les pays donateurs. La ville de Kahn Younis se situe à l'extrémité sud de la bande de Gaza, à 11 km de la frontière égyptienne. Elle est la ville la plus importante après Gaza, et comporte plus de 174 000 habitants.

Analyser les modes de gestion des services urbains et leurs relations avec la construction institutionnelle suppose, dans un premier temps, d'examiner en quoi ces modes de gestion sont déterminés par des logiques induites par le conflit.

L'instrumentalisation des services urbains au cœur du conflit

Plusieurs logiques et stratégies d'acteurs s'affrontent dans la gestion et la production des services urbains. Ils sont utilisés par les autorités israéliennes comme outil de subordination depuis la période de l'occupation directe et jusqu'à présent. Le premier aspect d'analyse qui s'impose dans cette situation de conflit consiste à comprendre comment les services urbains servent une logique de domination :

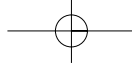
Confiscation et contrôle direct des ressources et des moyens de production

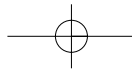
L'instrumentalisation s'opère par un contrôle sur les ressources, notamment concernant l'eau et l'électricité. En 1967, lors de l'occupation des territoires de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, la production locale d'électricité qui existait à Gaza depuis le mandat britannique est alors mise hors service ; la compagnie israélienne d'électricité devient le seul fournisseur pour l'ensemble de la bande de Gaza. De même, un dispositif juridique (ordres militaires) déclare les ressources hydrauliques comme biens publics de l'État d'Israël ; par conséquent tout projet hydraulique (même creuser des puits) est soumis à autorisation. Mékorot, la société israélienne de l'eau, devient la seule compagnie autorisée à opérer dans les territoires palestiniens occupés et un quota est fixé pour les Palestiniens, ce qui aura des conséquences directes sur l'agriculture, principale source de revenus pour les Palestiniens.

En revanche, les collectivités locales restent responsables des puits qui leur appartenaient (avec une interdiction de les réhabiliter) et du réseau de distribution (lourd à entretenir pour les collectivités locales). Ainsi il devient impossible de répondre aux besoins en eau en dehors de Mékorot. Les collectivités locales se retrouvent fournisseur direct ou sous-traitant de Mékorot. La captation des ressources et le contrôle de la fourniture engendrent une dépendance vis-à-vis des sources d'approvisionnement israéliennes, modifiant les rapports de force en présence.

Morcellement et contrôle territorial constituent le deuxième aspect de cette logique

À travers le tracé des réseaux israéliens d'électricité, de l'eau et des routes s'opère un maillage du territoire qui aboutit au morcellement de l'espace palestinien et complique le fonctionnement des services urbains. Les colonies, les zones de sécurité autour et les camps militaires sont des zones interdites aux Palestiniens. Le réseau des canalisations de l'eau dessine un maillage classé aussi comme « zones de sécurité » (idem pour l'électricité). L'interdiction de franchir les zones sous contrôle israélien met en péril le fonctionnement des services et empêche l'extension de certains réseaux, notamment le réseau électrique. À ce jour, il est impossible de construire dans la bande de Gaza un réseau longitudinal et de traverser ces zones de sécurité.





La gestion des ordures ménagères constitue un excellent exemple de difficultés de gestion des services urbains liées au contexte d'occupation et au morcellement du territoire. Pour des raisons « sécuritaires », les autorités israéliennes ont décidé, en janvier 2003, que la zone autour de la colonie Nitzarim devenait inaccessible. Or, il s'avère que l'accès à la décharge utilisée par la municipalité de Gaza passe par ce secteur. Depuis cette décision, les 4 km de trajet pour atteindre la décharge se sont multipliés par dix à travers des routes difficilement praticables, à cause des détours imposés. Ainsi, aux difficultés d'origine d'assurer correctement la collecte des ordures s'ajoute un coût élevé pour la municipalité de Gaza en matériel et en temps investi.

D'un point de vue territorial, le maillage des réseaux construits pour desservir les colonies inscrit de fait sur le territoire une forme d'occupation, parfois difficilement réversible. Inversement la destruction des réseaux palestiniens empêche une cohésion et une unité du territoire palestinien. Ainsi le déploiement des réseaux devient une question identitaire pour les Palestiniens, car elle met en cause la souveraineté projetée du territoire national.

Contrôle social et domination

Les événements récents nous ont montré que plus le conflit est exacerbé, plus l'utilisation des services urbains comme un moyen de pression est optimisée. La guerre se fait aussi par la destruction des infrastructures permettant d'assurer ces services, notamment l'eau et l'électricité (coupure d'électricité, intensification des destructions de puits...).

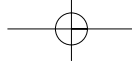
L'instrumentalisation des services urbains et son impact en termes d'autonomie nationale et de cohésion sociale sont des facteurs déterminants dans la construction de l'État palestinien en devenir. Cette analyse apporte un éclairage important se superposant à d'autres logiques et stratégies d'acteurs qui s'affrontent aussi dans la gestion et la production des services urbains :

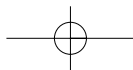
- ❑ Une logique de construction politique et institutionnelle : pour l'autorité palestinienne, depuis les accords d'Oslo de 1993, les services urbains constituent un instrument de consolidation du pouvoir politique (de légitimité) et de régulation entre pouvoir central et pouvoir local.
- ❑ Une logique d'appropriation du territoire (et du pouvoir), dans la récupération par certaines associations qui, en palliant les déficiences des services, cherchent à étendre leur influence.
- ❑ Une logique d'importation qui subordonne l'aide immédiate proposée à l'adhésion aux modèles véhiculés par les pays donateurs. (Le maire de Khan-Younis lors d'une interview a cité une multitude d'exemples de montage de projets, dans lesquels les rapprochements municipalité/ONG se montaient formellement pour répondre à la demande du pays donateur qui fixait aussi le projet et le cahier des charges).

Dans ce contexte, comment poser la question des modes de régulation des services propres à garantir l'adhésion et la cohésion sociale, et comment s'inscrire dans la dynamique d'une construction institutionnelle d'un État en devenir ?

Régulation /contrôle des services urbains entre un modèle tout État et un modèle décentralisé ?

Depuis les accords d'Oslo et la mise en place des Autorités nationales, s'est opéré « un transfert inversé de compétences ». La répartition des rôles entre l'Autorité nationale et les





collectivités locales s'est faite, dans un premier temps, au profit des organisations étatiques (ministère de l'Eau, ministère de l'Énergie, ministère du Logement, ministère des Autorités locales). Néanmoins les collectivités gardent de fait un rôle essentiel dans la gestion des services et trouvent de plus en plus de difficultés à assurer les services essentiels pour tous. La position des municipalités de Gaza et de Khan-Younis n'est pas identique, cependant, toutes les deux aspirent à l'existence d'un État fort. Entre un modèle « tout État » et un modèle « tout décentralisé » émerge une approche différenciée des fonctions de régulation qui n'oppose pas renforcement institutionnel d'un État et développement des responsabilités des collectivités locales.

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.

Le dépassement du débat sur la décentralisation opposant un modèle tout État 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. Ainsi émerge une approche différenciée des fonctions de régulation : renforcement conjoint du rôle de l'État et celui des collectivités locales.

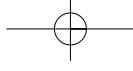
Un premier niveau de régulation renvoie à des questions qui ne peuvent être traitées que dans le cadre de la consolidation et de la légitimation d'un État, comme le contrôle des ressources qui occupe une place centrale dans le dénouement du conflit actuel. Il en est de même pour la garantie d'une autonomie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

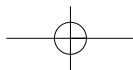
Un deuxième niveau de régulation émerge, qui permettrait à la fois d'assurer le droit d'accès de tous aux services et une adhésion sociale à leur mode de gestion, condition nécessaire à leur viabilité économique. Cette régulation s'inscrit dans la complexité des territoires à gérer, en coordination avec 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. La régulation des services publics est un enjeu majeur en termes d'adhésion sociale à la construction institutionnelle. 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 quelles échelles territoriales et à quels niveaux institutionnels se situent les responsabilités de définition 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.





LES MUNICIPALITÉS DANS LE CHAMP POLITIQUE LOCAL. LES EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA GESTION DES VILLES EN AFRIQUE ET AU MOYEN-ORIENT

Responsable scientifique : Émile Le Bris, Institut de recherche pour le développement (IRD)

Contact : *emile.lebris@bondy.ird.fr*

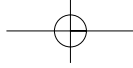
Équipe scientifique : Rachid Sidi Boumedine, Yassine Ferfera, Ahmed Bouyacoub, Youcef Benabdallah, Bruno Dewailly, Agnès Favier, Karam Karam, Harb Al-Kak Mona, Tristan Khayak, Aude Signoles, Myriam Catusse, Raffaele Cattedra, M'hammed Idrissi-Janati, Olivier Toutain, Olivier Legros, Alioune Thiam, Alexandra Biehler

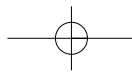
Auteurs de la communication : Rachid Sidi Boumedine et Émile Le Bris

Les effets de la mondialisation bouleverseraient en profondeur les mécanismes de l'urbanisation et les systèmes urbains et territoriaux ; on assisterait à une montée en force des acteurs locaux, porteurs d'alternatives en matière de gestion urbaine. Au consensus présidant sur la base de ces hypothèses à la mise en œuvre d'un management urbain contractuel, nous avons opposé un examen minutieux et multiforme des modalités de construction d'un champ politique à l'échelle locale, champ qu'animent de multiples coalitions d'intérêt chevauchant la frontière entre le légal et l'illégal, entre le public et le privé. Ces coalitions promeuvent certes des pratiques originales de négociation, mais les stratégies hétérogènes que l'on peut observer se combinent-elles pour former un territoire intégrateur des intérêts particuliers et des politiques nationales ? Ces questions ont été traitées de manière comparative avec le souci de dépasser les coupures géo-culturelles habituelles, mais sans tomber dans l'écueil des fausses transgressions.

Quelle décentralisation ?

À l'exception de la Palestine, les réformes décentralisatrices étudiées se présentent comme des politiques publiques empruntant un itinéraire top-down. Il s'agit d'une délégation de pouvoirs et de compétences consentie par l'État au bénéfice des collectivités locales, mais généralement non accompagnée d'un transfert de moyens financiers et humains. Cette conception va, dans certains pays, à la rencontre d'une conception bottom-up selon laquelle les « sociétés civiles » arrachent certaines prérogatives aux États centraux, soit dans le but de les délégitimer, soit aux fins de contribuer à leur reconstruction sur un mode démocratique. Peu convaincante sur les autres terrains, cette hypothèse de reconstruction de l'État par le bas semble pertinente au Liban et en Palestine. Dans ces pays, la décennie 1990 a été marquée par une dynamique de (re)construction politique, économique et urbaine, consécutive à de longs cycles de violence. Les systèmes juridiques et financiers adoptés au cours de cette décennie laissent certes peu de marges d'autonomie aux institutions municipales, mais les maires ne se trouvent pas dans une relation de subordination totale à l'égard de leurs pouvoirs centraux respectifs. Si le Liban a pu organiser à l'automne 1998 des élections municipales disputées avec un taux de participation





important, il n'en est pas de même en Palestine où la poursuite de l'occupation, mais aussi la complexité des relations entre municipalités et État, conduisent le pouvoir central à désigner les représentants plutôt qu'à organiser des élections.

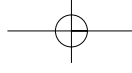
Souvent présentée comme un habillage du désengagement de l'État, la décentralisation se heurte à une tendance récurrente à la recentralisation. Avérée au Sénégal, la mise à l'écart des élus locaux est encore plus nette au Maroc, au Burkina Faso et en Algérie. Dans ce dernier pays, la décentralisation confère à l'État une apparence démocratique, alors que la « bonne gouvernance » interne continue de fonctionner dans un système vertical d'allégeances dérivant vers une forme sultanique. Jamais le pouvoir déconcentré n'est en mesure de préparer une réelle décentralisation à travers un travail de formation à la fois technique et politique des élus locaux. Les transferts formels de compétences s'appuient sur des textes nombreux et souvent imprécis, l'effet d'empilement institutionnel et normatif étant source d'ambiguïté et renvoyant finalement les arbitrages aux différents échelons du pouvoir central. Plusieurs cas de figure ont été distingués en fonction de la nature des enjeux :

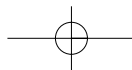
- ❑ Si les questions posées représentent un faible enjeu (l'écologie au Liban), le pouvoir central va laisser – sans pour autant se désengager complètement – l'acteur municipal et l'acteur associatif se mesurer dans l'espace local.
- ❑ Dans les domaines que l'État ne maîtrise pas ou lorsque l'intervention publique est grosse d'un risque politique, le champ est ouvert à des formes plus ou moins instrumentées de « participation ». Dans le cas des collectifs associatifs sénégalais, certains acteurs locaux parviennent cependant à capturer ces formes consenties de participation et à négocier le contenu de certaines actions publiques.
- ❑ Lorsque les questions locales s'avèrent porteuses d'enjeux nationaux forts, l'État reprend la main. C'est le cas au Burkina Faso et en Algérie où toute manifestation d'opposition est réduite à travers le recours aux catégories de l'incivilité, de l'incivisme ou de l'anarchie.

Dans les grandes agglomérations comme Alger, Casablanca ou Dakar, la figure du Maire apparaît comme un artefact au « sommet » d'un dispositif alternant une couche d'assemblées élues et une couche d'administrateurs nommés. Dans la plupart des cas étudiés, la décentralisation a pour effet majeur la neutralisation du champ politique par technicisation des problèmes, émiettement des espaces de gestion et des champs de compétence.

Acteurs multiples de l'action collective

Notre étude met en évidence la multiplication des acteurs de l'action publique et la complexification d'un jeu où les municipalités n'occupent qu'une place bien modeste ; en attestent le discrédit attaché aux fonctions électives locales, la morosité et la démobilisation qui marquent les élections locales. Au Maroc, la proclamation de « l'unicité de la ville » (en référence à une mythologie fonctionnaliste faisant coller découpage territorial et unité politique), s'accompagne dans la réalité d'une extraordinaire fragmentation du processus de décision et des procédures. Au Liban en revanche, face à des structures étatiques sclérosées, les élections municipales de 1998 connurent une participation importante et furent très disputées. Les élections locales mettent le plus souvent en valeur les logiques notabiliaires et patronales mais, au final, ce sont les logiques partisans et de proximité du centre qui prévalent. Confrontés à un urbanisme de contrainte comme à Ouagadougou, les citoyens se retournent moins vers l'équipe municipale que vers les acteurs religieux et vers la chefferie





traditionnelle. Il arrive pourtant, comme à Beyrouth dans le cadre du projet Elyssar, que la municipalité, investie par un parti politique fort, retrouve une position éminente dans la mise en œuvre de l'action publique. Cette potentialité d'ancrages au sein de l'institution municipale explique en partie les pratiques d'entrisme de partis politiques soucieux de territorialiser leur influence (le FIS – Front islamiste du salut – en Algérie ou le MJD au Maroc). Si au Burkina Faso l'expression de revendications populaires passe par des « groupes problématiques », trop hétéroclites pour enclencher un réel processus civique, au Sénégal, la repolitisation de la société urbaine après 1996 passe par une sphère associative jouant à la fois comme courtier, comme espace de formation de futures élites et comme contre-pouvoirs (organisation de forums de débat entre les candidats aux élections locales et la « société civile »). On assiste ici et là à l'ouverture de nouveaux espaces de débat public, en même temps que se développent des formes, inédites en Afrique, de communication politique (rôle des médias libres et plus particulièrement des radios communautaires)

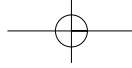
Problématique circulation des modèles

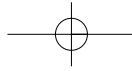
Nous avons enfin cherché à construire des « comparables » autour du rôle des bailleurs de fonds internationaux dans la circulation des modèles. Le poids de l'aide internationale dans la prise de décision publique est variable d'un pays à l'autre. Il convient de se défier des représentations que véhiculent les classes dirigeantes, promptes à minorer la porosité des processus en cours par rapport aux modèles d'importation. Nous avons également insisté sur la diversité des bailleurs de fonds (IFI – Institutions financières internationales –, banques régionales, coopérations bilatérales, opérateurs privés, etc.) et de leur modus operandi. Il n'en reste pas moins que l'ajustement structurel a touché le Maroc en 1983, le Sénégal en 1985 et le Burkina Faso en 1991 ; dans les années 90, les orientations libérales imposeront une privatisation de l'appareil de production en Algérie, au Liban et au Maroc.

Les pays concernés sont conviés à un effort de normalisation des modes de gestion des affaires publiques, le kit de la « bonne gouvernance » imposant une logique de marchandisation des pouvoirs locaux et traduisant une « mise en dépendance ». Les donateurs trient entre collectivités locales destinataires, privilégiant celles qui disposent de ressources suffisantes et sont susceptibles d'intégrer aisément le « prêt à penser » de la gestion urbaine. Les ordres urbains convoqués à l'occasion de la mise en œuvre de la décentralisation combinent en réalité à la fois les effets de modèles d'importation et des modèles historiques localisés. Au Liban et en Palestine, les donateurs s'alignent sur les équilibres communautaires et régionaux. Au Sénégal, la municipalisation constitue une forme d'actualisation des liens entre pouvoir central et réseaux politiques locaux. Les bailleurs internationaux se contentent-ils de déclencher une inflation discursive, sans parvenir à faire « bouger les lignes » de partage des pouvoirs ? L'aide jouerait certes, comme au Sénégal, un rôle dans l'émergence de groupes de pression et d'entrepreneurs politiques, mais elle conforterait finalement le statut quo social en régulant admirablement la société post-ajustement, tout en alimentant ses élites. L'effet d'écho des modèles importés, amplifié par les experts, n'en reste pas moins puissant, au point que, dans les pays receveurs d'aide, les systèmes d'acteurs tendent à se standardiser en fonction des attentes des partenaires internationaux.

Éléments de conclusion

L'exercice d'écriture transversale auquel se sont livrées les équipes de notre groupement a permis de mesurer le poids relatif des facteurs exogènes et des dynamiques endogènes dans

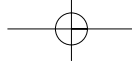


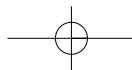


les déterminants de l'émergence de dispositifs de pouvoirs locaux. Compte tenu de la grande diversité des études de cas, le cadre municipal a d'emblée été moins considéré comme territoire pertinent a priori que comme échelle problématique. Par ailleurs, dans un groupement d'équipes largement pluridisciplinaire, nous avons été confrontés à d'inévitables « effets de frottement » sur différents concepts (acteur, rente, entrepreneur, etc.) et sur certains choix théoriques (théories de la gouvernance, de la régulation).

Si la comparaison entre six pays a permis la mise au jour de certaines constantes, elle a aussi fait apparaître des dissemblances, les coupures ne passant pas nécessairement là où nous les attendions. La coupure entre Afrique sub-saharienne et Monde arabe semble moins heuristique que les scénarios divergents observés au Maroc et en Algérie, ou encore au Burkina Faso et au Sénégal. Nous avons également constaté que ces scénarios variaient sensiblement selon que l'on se situait dans un système doté d'une stabilité relative (Algérie, Burkina Faso, Maroc, Sénégal) ou, au contraire, dans des systèmes soumis à des déstabilisations brutales (Liban, Palestine).

Trop vite assimilées à l'espace du « refoulé du politique », les villes étudiées n'en constituent pas moins l'arène d'une compétition politique acharnée portée par des groupes plus ou moins anciennement constitués. Dans un contexte général de perte de puissance de la hiérarchie politco-administrative (perte de puissance qu'il convient cependant de nuancer), la question posée par notre projet de recherche s'apparente à la quadrature du cercle. Comment éviter l'atomisation des organisations locales tout en valorisant les communautés d'appartenance et reconnaître dans le même temps aux collectivités locales une position privilégiée? De nouvelles recherches sont à l'évidence nécessaires pour affiner nos réponses.





INTÉGRATION RÉGIONALE, CORRIDORS DE DÉVELOPPEMENT ET DYNAMIQUES TRANSFRONTALIÈRES : UNE MISE EN PARALLÈLE ENTRE L'AFRIQUE DE L'OUEST ET L'AFRIQUE AUSTRALE

Responsable scientifique : Denis Requier-Desjardins, C3ED, Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines

Contact : *denis.requier-desjardins@c3ed.uvsq.fr*

Équipe de recherche : Marie-Odile Blanc, Eduardo Filippi, Léon Pretorius, Issa Sanogo, Issa Sacko, Naïma Pages, Siaka Kone, Guy Pourcet, Anna Traoré, Moussa Doumbo, Lassana Sidibé, Dabié Nassa, Nora Benrabia, Yacouba Konaté

Auteur de la communication : Denis Requier-Desjardins

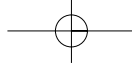
Cette recherche porte sur la stratégie des acteurs, les dynamiques urbaines et la structuration des territoires. Les deux sous-projets régionaux sont bâtis autour de trois éléments :

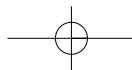
- ❑ La référence à un espace sous-régional, donc porteur de dynamiques d'intégration ;
- ❑ Des territoires vertébrés par des couloirs de transport comme objets d'analyse ;
- ❑ L'analyse de la polarisation urbaine et des systèmes d'activités au sein de ces territoires.

En Afrique de l'Ouest, on se trouve en présence d'un espace structuré depuis longtemps par des dynamiques largement informelles d'intégration régionale entre les pays ; celles-ci contrastent avec les difficultés de l'intégration formelle. Par ailleurs les projets d'infrastructure le long des couloirs de transport n'y ont que rarement un caractère transnational et sont, de plus, limités par la faiblesse des financements disponibles. En revanche, ces couloirs sont depuis la colonisation les vecteurs d'une polarisation des flux entre pays enclavés et pays côtiers. En termes de gouvernance, on peut noter la faiblesse relative de l'appareil d'État en Afrique de l'Ouest et la crise récurrente des finances publiques.

En Afrique australe, au contraire, le corridor de Maputo se structure autour d'un projet d'infrastructure de transport lourd entre deux pays – Afrique du Sud et Mozambique –, fruit d'une politique nationale volontariste, portant certes sur un axe de transport établi depuis un siècle, mais mis en sommeil pendant deux décennies du fait de la situation politique. La durée du projet ne dépasse pas une dizaine d'années et on se situe dans le contexte du développement d'une intégration régionale formelle (la SADC), marquée par l'influence d'une puissance régionale, l'Afrique du Sud. En matière de gouvernance, l'Afrique du Sud dispose d'un appareil d'État efficace, mais doit tenir compte des traces laissées par l'Apartheid, notamment sous la forme de la marginalisation de certaines populations.

La structuration des territoires se fait autour des axes de transport sous-régionaux, couloirs de transport ou « corridors de développement », qui influent sur la structure urbaine, mais celle-ci peut également dépendre de dynamiques endogènes portées par les acteurs locaux et dynamisées ou non par les projets d'investissement. Dans les deux cas, le caractère





transnational des axes étudiés fait que les relations transfrontalières peuvent jouer un rôle dans ce processus de structuration. Enfin, ces processus se déroulent dans un cadre de gouvernance en forte évolution – autant au plan transnational ou national que local – qui réintroduit notamment dans le processus de décision et de gestion les acteurs privés et la population à travers les processus participatifs.

Structure urbaine et projets d'infrastructures et d'industrialisation

La mise en parallèle des deux cas d'étude pose la question du pas de temps sur lequel des projets d'infrastructure de transport ou d'investissement exercent leur influence.

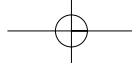
Le cas de l'Afrique de l'Ouest met en exergue la comparaison entre la Côte d'Ivoire et le Mali. Celle-ci prend appui sur quatre contributions de recherche qui s'intéressent aux effets d'agglomération, et notamment d'urbanisation, dans le cas des unités productives localisées dans les villes de Côte d'Ivoire et du Mali et dans le cas des ménages en Côte d'Ivoire.

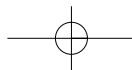
Une première contribution porte sur les relations entre « infrastructures, productivité et dynamiques urbaines en Côte d'Ivoire ». Elle cherche à déterminer comment et dans quelle mesure l'organisation des espaces urbains est influencée par les projets d'infrastructures et d'industrialisation. Ces projets ont-ils favorisé l'intégration des villes secondaires dans l'économie ivoirienne, polarisée autour d'Abidjan et sa périphérie (90 % de la valeur ajoutée et 80 % des emplois industriels)? Comment sont mobilisés les externalités d'agglomération et les effets de proximité dans le contexte actuel de décentralisation des décisions publiques?

La deuxième contribution porte sur les « effets d'agglomération et la localisation des activités industrielles: éléments d'analyse dans le cas du Mali ». Elle pose une question similaire à celle posée par la première contribution, dans le cas des industries maliennes. Celles-ci étant inégalement réparties sur le territoire malien, l'objectif de l'étude est d'appréhender cette localisation en tenant compte des effets d'agglomération et d'urbanisation. L'étude se pose les questions suivantes: quelle est la localisation des industries au Mali et à quelle logique obéit-elle? Dans quelle mesure l'état des infrastructures économiques et sociales influence-t-il la dimension des agglomérations? Dans quelle mesure la dimension des agglomérations influence-t-elle la productivité globale des facteurs?

La troisième contribution porte sur « l'insertion des petits producteurs urbains dans l'économie locale en Côte d'Ivoire: entre extraversion et autonomisation urbaines ». L'étude complète les deux précédentes contributions par la prise en compte des petites activités productives urbaines. Elle analyse comment sont mobilisés les externalités d'agglomération et les effets de proximité par les petites unités productives urbaines et les micro-entreprises (dont les modes de production sont spécifiés), dans un contexte de décentralisation et d'extraversion des villes secondaires étudiées – San Pedro, Daloa, Bondoukou, Odienné et Korhogo –, mais aussi d'instabilité de l'environnement économique et institutionnel. Il s'agit d'étudier les formes d'interactions productives intra et inter-sectorielles urbaines, les facteurs de densification et de diversification du tissu productif local.

Alors que les contributions précédentes s'intéressent au pôle production (création de richesses) de la dynamique urbaine, la quatrième contribution examine le pôle distribution de revenu, en questionnant le rapport entre les niveaux de pauvreté, la dynamique urbaine et la structuration inégale du territoire. Elle porte sur « les dynamiques de la pauvreté et la structuration spatiale en Côte d'Ivoire », à partir d'enquêtes ménages, en milieux rural et





urbain. L'objet de l'étude est d'appréhender les dynamiques démographiques, d'emploi et de pauvreté monétaire des ménages, selon leur localisation spatiale. L'étude interroge la structuration des espaces et des réseaux urbains en Côte d'Ivoire, à travers l'évolution de la pauvreté dans un contexte de crise et de désengagement de l'État. Elle examine, en particulier, dans quelle mesure les caractéristiques des ménages, en termes d'emploi et de bien-être, interfèrent avec les caractéristiques régionales de migration intra-zones, d'urbanisation et de spécificités socio-économiques.

En résumé, l'ensemble de ces contributions révèle l'impact des infrastructures, notamment routières, sur la productivité des activités économiques, par exemple en Côte d'Ivoire sur les activités primaires et tertiaires, ainsi que l'impact des économies de localisation et d'urbanisation sur les activités industrielles dans le cas de la Côte d'Ivoire et du Mali.

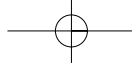
En Côte d'Ivoire, où se sont développées depuis l'indépendance des politiques d'urbanisation et de développement régional d'ampleur variée selon les secteurs d'activités, on constate une influence significative des économies d'urbanisation, avec des efforts d'investissement en infrastructures en fonction de la concentration spatiale des activités économiques. En particulier la productivité des activités primaires et tertiaires est très sensible à l'insuffisance des infrastructures routières. Les économies de localisation jouent, quant à elles, en faveur des gains de productivité industrielle. Ainsi les mesures favorables à la création de pôles d'activités de petite et moyenne tailles, en interaction autour des produits ayant le plus d'avantages comparatifs, dans les petites ou moyennes villes notamment du Nord, contribueraient à l'émergence d'une dynamique urbaine endogène. La dynamique des villes de l'hinterland, à forte concentration de ce type d'activités, est par conséquent liée à l'accès aux marchés à travers une amélioration de la dotation en infrastructures routières.

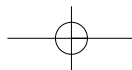
Au Mali au contraire, où de telles politiques ont été inexistantes, la ville ne suffit pas à provoquer un essor des activités industrielles. Ce développement ne repose pas seulement sur le regroupement spatial des facteurs de production, mais sur des politiques industrielles et de dotations en infrastructures. Toutefois il existe une configuration centre périphérie semblable à celle de la Côte d'Ivoire, qui se caractérise par une forte disparité entre le district de Bamako et les autres régions du Mali.

Ces contributions soulignent, par ailleurs, les blocages issus d'un processus d'autonomisation urbaine d'un côté et d'extraversion urbaine de l'autre, tant économique que décisionnelle, sur le mode de développement et de régulation des petites activités productives urbaines. Enfin elles révèlent l'impact de la structuration spatiale sur le niveau de vie des ménages, dans un processus d'urbanisation de la pauvreté, notamment pour certaines catégories de ménages.

Ces résultats mettent en évidence l'importance des politiques régionales d'industrialisation et de dotations en infrastructures, l'urgence de la mise en place de pôles de petites et moyennes activités, posent la question des structures productives, du processus de décentralisation et de gouvernance et des rapports local-global. Favoriser l'émergence d'une dynamique urbaine endogène, réduire les fortes disparités entre les capitales économiques et les villes secondaires, nécessite, in fine, de dépasser le mode de régulation rentière des économies étudiées et, partant, de l'espace sous-régional.

En Afrique australe, le processus de régionalisation qui a prédominé jusqu'au début des années 90 se démarquait des tentatives de construction régionale en cours en Afrique subsaharienne par un relatif consensus régional autour de la définition de politiques sectorielles





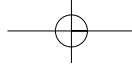
communes, notamment dans le secteur des transports. Suite à la période d'isolationnisme qui caractérisait la politique sud-africaine de substitution aux importations, une ère nouvelle de construction régionale commerciale bâtie sur une profonde asymétrie des termes de l'échange intra-régionaux alimente les projections de renforcement des effets de polarisation vers le pays leader. La perspective de l'établissement d'une zone de libre-échange renforcée par l'ouverture au capital privé de la gestion des ressources communes (processus de décentralisation, programme de privatisations, complémentarité des capitaux publics et privés, interactions entre les différents niveaux de décision), soulève des incertitudes d'ordre économique et politique. Les avantages comparatifs territorialisés sont approchés dans cette analyse en vue d'une plus grande compréhension des trajectoires de croissance au sein de l'espace régional d'Afrique australe.

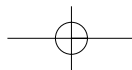
Entre une intégration institutionnalisée, mais fragilisée par les conflits internes, et les incertitudes quant au rôle stabilisateur à terme de l'Afrique du Sud, il y a lieu de s'interroger sur le devenir des pôles de rattachement et d'entraînement de la zone australe. Le débat autour des effets d'entraînement induits par l'aménagement des voies de communications traditionnelles reste ouvert et largement alimenté par les orientations politiques et continentales du pôle leader entre rentabilité immédiate du secteur transport et diffusion sur le long terme des économies externes engendrées par la concentration des activités industrielles. Le Projet du corridor de Maputo, « Spatial Development Initiatives » (SDI), constitue une illustration de cette tension entre ces deux exigences.

Le corridor de Maputo, à travers ses deux « anchor projects » : la réhabilitation de la N4 Pretoria-Maputo et le complexe d'aluminium Mozal près de Maputo, ne semble pas avoir modifié sensiblement, dans ses dix années d'existence, les effets de polarisation démographique et d'urbanisation dans les régions qu'il traverse en Afrique du Sud ou au Mozambique. Le taux d'urbanisation du Mpumalanga est pratiquement stable sur la période récente, quel que soit son mode de définition. Les municipalités contenant des noyaux urbains importants situés le long de l'axe du corridor semblent cependant avoir augmenté leur poids démographique, que ce soit celles situées à l'ouest du corridor et qui subissent fortement l'influence du cœur industriel du pays que constitue le Gauteng ou celles du *lowveld*, zone située entre Nelspruit, capitale de la province du Mpumalanga, et la frontière. C'est à ce niveau d'ailleurs que l'effet paraît le plus important. Les effets d'entraînement du corridor sur les autres activités sont moins évidents. Au Mozambique, l'impact du projet Mozal sur la dynamique de l'agglomération de Maputo-Matola n'est pas évident. En revanche, le projet du corridor de Maputo renforce l'attractivité du Mozambique pour les Investissements Directs Étrangers (IDE) sud-africains et ces IDE, essentiellement concentrés dans la région de Maputo, ont renforcé les effets de polarisation déjà importants de l'activité économique dans cette zone. Cependant l'effet sur la polarisation démographique est moins évident dans la mesure où la croissance démographique de la zone de Maputo ne s'est pas fortement accélérée. Les effets de la fin de la guerre, et donc du retour de certains réfugiés, ont pu contrebalancer les effets de polarisation liés à l'activité économique.

Le rôle des dynamiques transfrontalières dans une perspective d'intégration régionale

En Afrique de l'Ouest, il existe d'importants courants d'intégration régionale « informelle », gérés par des réseaux marchands transnationaux. Le Wasulu, par exemple, représente une région très homogène culturellement et économiquement dans les trois pays qui se la





partagent : Mali, Côte d'Ivoire et Guinée, mais il paraît peu à même de profiter des dynamiques transfrontalières. Du fait de l'éclatement du système d'échange en de nombreux petits marchés locaux itinérants, spécialisés dans une économie de traite à petite échelle, compte tenu de la faiblesse des revenus, la zone est incapable de tirer profit du trafic transfrontalier pour lequel les liens de parenté et de voisinage auraient été des éléments catalyseurs. Toutefois les trafics transfrontaliers, qui portent en particulier sur des produits importés par le port de Conakry, permettent que se développent de gros marchés périodiques loin des centres administratifs.

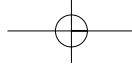
En Afrique australe, au niveau du corridor, ce sont également les mouvements d'intégration informelle qui prédominent, plutôt que la réorientation massive vers Maputo des flux d'exportation formels sud-africains. L'évolution sectorielle la plus significative concerne les activités de commerce, de construction et de transport, avec un certain biais en faveur de la zone la plus proche de la frontière avec le Mozambique. Les flux de passage à la frontière et aux péages suggèrent l'existence de flux en provenance de Maputo, en partie limités à la zone frontière, ce qui entraîne un développement important des activités commerciales dans cette zone. L'importance de la population non née en Afrique du Sud, le long du corridor dans la même zone, laisse également penser que les activités des réseaux frontaliers sont fortement renforcées par le corridor, se traduisant par un flux régulier de passage et le développement de flux de commerce informels. La proximité du marché de Maputo de la frontière est un élément de géographie économique qui renforce cette tendance.

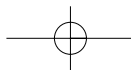
L'ensemble de ces indications converge donc vers l'idée d'un dynamisme relatif des agglomérations sud-africaines proches de la frontière qu'entretiennent l'amélioration des infrastructures de transport, l'ouverture du Mozambique et la proximité du marché, représentée par une capitale d'État. On se doit d'être plus sceptique sur les effets d'entraînement du corridor sur les autres activités.

En ce qui concerne le Mozambique les effets d'entraînement du corridor étaient essentiellement attendus dans la zone de Maputo-Matola, lieu d'implantation de la fonderie d'aluminium de Mozal, qui constituait déjà le pôle essentiel d'attraction d'activités au Mozambique. Si l'urbanisation s'est poursuivie à un rythme non négligeable et si le dynamisme macroéconomique du Mozambique a été fort tout au long de la période, reflétant en grande partie celui de sa capitale, il est difficile de faire la part du rôle du corridor et de l'ouverture du pays aux investissements directs sud-africains (encore que l'amélioration de l'axe de transport et les facilités de passage favorisent la gestion de ces investissements). La dimension d'un investissement comme Mozal a pu jouer sur l'effet de crédibilité de l'ouverture mozambicaine. Les effets d'entraînement demeurent toutefois faibles, y compris dans l'IDZ de Beluluane, les sous-traitants mozambicains de Mozal étant moins nombreux que les sud-africains et limités à quelques secteurs de technologie relativement basse. Les autres effets portent sur l'agglomération de Matola, voire sur Maputo, mais concernent le développement d'activités de service stimulées par la demande des employés de Mozal.

Quel type de gouvernance urbaine et de gouvernance des projets ?

Les deux sous-régions connaissent des processus de décentralisation, au niveau provincial ou communal, qui s'accompagnent d'un accent mis sur la gestion participative. Par ailleurs le développement du partenariat public-privé dans les projets d'aménagement et les services urbains est également mis en avant.





En ce qui concerne la décentralisation, des réformes communales ont été menées dans les différents pays, aboutissant à un découpage ou à un redécoupage communal notamment pour mettre fin à la marginalisation des populations des townships et des homelands mise en place par l'apartheid en Afrique du Sud. Ce processus de décentralisation bute cependant, soit sur la faiblesse des ressources effectives mises à la disposition des collectivités territoriales, comme en Afrique de l'Ouest, soit sur la relative marginalisation des autorités décentralisées dans l'aménagement des projets lourds d'infrastructure, comme dans l'exemple du corridor de Maputo.

S'agissant de ce projet, sa mise en œuvre a été envisagée dans sa relation avec l'évolution de la gouvernance locale et des zones urbaines tant en Afrique du Sud qu'au Mozambique, compte tenu de la tension entre les deux approches de la conduite du projet :

- ❑ Une approche dite « *fast-track* », mobilisant le pilotage par des organes centraux des gouvernements des deux pays, et un recours au partenariat public-privé pour la réalisation des « *anchor projects* », que ce soit le consortium TRAC pour la réalisation de la N4 ou le projet Mozal.
- ❑ Un souci exprimé de faire du corridor un moyen de développement local et régional impliquant les populations et donc ressortant peu ou prou de la « gouvernance participative » ; ce souci s'est manifesté par la mise en place de structures spécifiques destinées à susciter ce développement local et cette implication des populations « historiquement défavorisées », dont la plus importante est la « Maputo Corridor Company ».

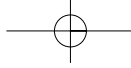
Cette tension s'est développée dans un contexte où les structures administratives locales étaient profondément bouleversées dans les deux pays concernés et où, au moins en Afrique du Sud, s'affirmait la volonté d'en faire les acteurs principaux du développement économique local. Ces réformes successives visaient dans leur principe :

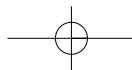
- ❑ À mettre fin à la marginalisation des populations des *townships* et des *homelands* mise en place par l'*apartheid* en Afrique du Sud ;
- ❑ À manifester l'engagement de « bonne gouvernance démocratique » du gouvernement mozambicain, exigé par la conditionnalité de ses bailleurs de fonds. Cette tension s'est aussi traduite par la difficulté pour les gouvernements régionaux du Mpumalanga ou de la province de Maputo d'affirmer leur participation réelle au projet.

De même, dans les deux cas, le partenariat public-privé se développe pour les services publics urbains tels que la collecte des déchets ou l'approvisionnement en eau, mais en Afrique australe il y a une dimension particulière liée à la réalisation des infrastructures routières du corridor qui s'est faite sur la base d'un tel partenariat.

Concernant les actions engagées en Afrique de l'Ouest, trois contributions traitent respectivement du financement de la gestion des déchets solides dans le contexte des villes africaines ainsi que de la gestion des déchets ménagers et de la fiscalité locale dans le district urbain de Bamako.

La première contribution constate que, leur contrainte financière se resserrant, des villes africaines abandonnent la formule de traitement des déchets ménagers par des régies municipales et expérimentent des formes diverses de délégation de service impliquant un partenariat public-privé. Elle s'inquiète des coûts des différentes formules, des difficultés du passage d'un système de financement fiscal à un système commercial à base de redevances,





et de la capacité des entreprises ou organismes privés à respecter le principe d'égalité entre les usagers. Elle associe d'abord les choix institutionnels avec les modes de financement, puis attire notre attention sur les problèmes de financement que pose l'ouverture de ces activités à l'initiative privée. Enfin, elle rend compte des expériences observées à Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Accra, Dakar, Louga, Conakry.

La seconde contribution décrit, à partir d'un important travail d'enquêtes, la manière bamakoise de réduire les coûts publics de la collecte des déchets ménagers, et mobilise quelques outils de la théorie économique pour l'analyser. La division du travail entre la municipalité et les Groupements d'intérêts économiques – GIE (collecte primaire et secondaire des déchets) ne lui paraît efficace ni en termes de coût, ni en termes d'assainissement, ni en termes de création d'emplois.

La troisième contribution, qui porte sur le processus de décentralisation, scrute les finances du district de Bamako et de ses six communes. Leurs recettes fiscales propres et les transferts de l'État en leur faveur « ne sont pas à hauteur de souhait ». Il apparaît clairement que l'évasion fiscale est le corollaire de l'inefficacité des services.

La dimension participative est également présente dans les deux cas, au moins quant aux intentions : Groupements d'intérêt économique (GIE) de quartier pour la collecte des déchets dans les villes d'Afrique de l'Ouest, tourisme communautaire dans le Mpumalanga.

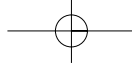
Cependant, en Afrique du Sud, on constate que la tension entre les exigences du *fast-track* et celle du développement économique local participatif, pourtant posé comme un principe, s'est résolue par la marginalisation des opérations centrées sur la gouvernance participative, que ce soit pendant la réalisation du corridor ou après. La récupération de ces institutions par le gouvernement provincial fait que l'effet de leur action est aujourd'hui très flou. On constate cependant au sein des gouvernements provinciaux la volonté d'établissement d'une coopération transfrontalière, à la suite du retrait relatif des gouvernements nationaux après la réalisation des « *anchor projects* ». Il reste à voir quel peut être le résultat de cet engagement dans un contexte où le concept de SDI (« *Spatial Development Initiatives* ») cesse d'être considéré comme porteur en Afrique du Sud et où l'intérêt se déplace de plus en plus vers des projets sous-régionaux en dehors de l'Afrique du Sud (tel que le corridor de Nacala au Mozambique).

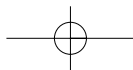
En Afrique de l'Ouest, le partenariat public-privé dans les services urbains sous la forme des GIE, combinant des caractéristiques de gestion participative et de partenariat public-privé, bute sur les contraintes liées à l'attitude des ménages qui ont le choix d'adhérer ou de ne pas adhérer au GIE. De ce fait, celui-ci a du mal à faire rémunérer ses prestations.

Conclusion

La recherche a fait émerger, de manière transversale aux deux contextes de référence : Afrique de l'Ouest et Afrique australe, les éléments suivants :

En matière de polarisation urbaine, les quatre pays étudiés (Côte d'Ivoire, Mali, Afrique du Sud, Mozambique) font apparaître une structure centre périphérie établie sur une période historique assez longue. Les effets des politiques d'aménagement des axes de transport ou de développement régional apparaissent limités et ne peuvent se repérer que sur la durée. Le niveau important des investissements en infrastructure ne semble pas modifier rapidement une structure de polarisation préalable. Il convient donc de relativiser l'impact



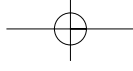


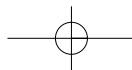
des politiques volontaristes d'aménagement du territoire à l'échelon régional et transnational, en relation avec des situations où de telles politiques sont absentes et où les relations le long des couloirs de transport sont remises en cause par des crises politiques.

Toutefois les couloirs de transport, liés aux flux du commerce international, qu'ils fassent l'objet ou non d'investissements dans les infrastructures, engendrent des relations transfrontalières dans les régions proches des frontières, qui manifestent une intégration informelle des économies concernées.

Au plan des effets de polarisation, il convient de souligner la différence entre une situation où le pays dominant dans une sous-région est également le pôle d'une intégration économique régionale formelle et celle où le pays dominant économiquement, qui polarise les couloirs de transport, ne peut exercer le même ascendant politique sur l'intégration sous-régionale.

Enfin, la recherche a fait émerger, dans des circonstances très différentes, le caractère très ambivalent des références à la gestion participative et au développement économique local.

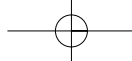


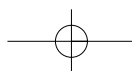


SYNTHÈSE DES ATELIERS

SOMMAIRE

RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER A	237
Stratégies d'acteurs et logiques d'action, par Papa Babacar Diouf, municipalité de Guédiawaye – Dakar	
RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER B	244
Configurations spatiales et sociales urbaines, par Mamadou Diouf, université du Michigan	
RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER C	247
Politiques urbaines et relations public/privé, par Marie-France Prevot-Schapira, CREDAL, université Paris VIII, IHEAL	
RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER D	253
Dispositifs de gestion des villes, par Jean-Paul Duchemin, université Paris VIII	
CONCLUSION DE LA SÉANCE DE SYNTHÈSE	261





PRÉLIMINAIRE

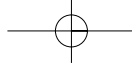
par Françoise Lieberherr-Gardiol

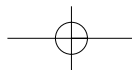
Cette séance était présidée par Françoise Lieberherr-Gardiol, Conseiller Senior, coopération suisse.

Elle a introduit la séance comme suit :

« Je souhaite exprimer le plaisir que j'ai de partager ces échanges entre chercheurs du Nord et chercheurs du Sud et avec les praticiens qui interviennent sur le terrain. Ceci d'autant plus que j'ai passé la première partie de ma carrière dans la recherche universitaire et la deuxième dans la coopération pour le développement dans le gouvernement suisse. J'essaie donc de faire toujours la passerelle entre les deux. J'ai participé à un atelier passionnant et ai entendu la parole du Sud, et non seulement la parole sur le Sud et la parole du Nord, dans un esprit de véritable partenariat.

Nous allons maintenant entendre les quatre rapporteurs ».





RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER A

STRATÉGIES D'ACTEURS ET LOGIQUES D'ACTION

par Papa Babacar Diouf, municipalité de Guédiawaye – Dakar

L'atelier a traité les thèmes suivants :

- ☐ Connaître les professionnels de l'urbanisme pour mieux coopérer et agir, par Taoufik Souami ;
- ☐ Expertises locales et étrangères dans les infrastructures urbaines au Vietnam et au Cambodge, par Éric Baye et Jean-Michel Cusset ;
- ☐ Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine au Vietnam par Nguyen Quoc Thong et René Parenteau ;
- ☐ Habitat non réglementaire au Maroc, régulation et arrangements locaux, le Burkina Faso en effet de miroir par Aziz Iraki ;
- ☐ Les acteurs à ras de terre : gestion foncière et légitimation entre « coutumiers », État et administrations locales (Afrique de l'Ouest) par Odile Goerg et Adivi Michel Goeh-Akue ;
- ☐ Un urbanisme de l'urgence est-il possible ? l'émergence d'une prise de conscience des acteurs humanitaires concernant la nécessaire mise en œuvre de politiques urbaines, par François Grünwald et Éric Levron ;
- ☐ Légitimité des collectivités territoriales et pouvoirs locaux, question de la démocratie locale, par Amagoin Keita et Michèle Leclerc Olive ;

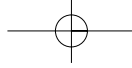
Ces différents sujets de recherche ont permis de cerner les problématiques suivantes :

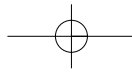
- ☐ La culture des milieux professionnels de l'expertise dans le cadre d'une intervention endogène, au Maroc, en Égypte, et en Turquie,
- ☐ Le rôle de l'expertise étrangère dans les pays du Sud,
- ☐ Le rôle de la société civile et ses relations avec l'État et les élus et les « coutumiers » dans les thématiques liés à l'environnement et au foncier,
- ☐ Le rôle et la légitimité des acteurs.

Connaître les professionnels de l'urbanisme pour mieux coopérer et agir

Cette présentation a permis de faire les constats suivants :

- ☐ Le caractère massif du nombre de professionnels qui interviennent dans le champ urbain : 30 000 architectes au Liban, 200 000 architectes ingénieurs en Égypte, 2 000 en Algérie, 2 300 au Maroc, 2 650 en Turquie ; ce dernier pays forme 400 urbanistes par an ;
- ☐ La diversité des formes corporatistes d'organisation : ordres, syndicats, mutuelles, associations ;
- ☐ Un milieu professionnel hétérogène, composé de différentes strates et peu structuré ;





❑ Une diversité des formations qui se traduit par des différences au niveau des profils : ingénieurs-architectes dans les pays du Machrek d'une part, et d'autre part une séparation plus nette entre les métiers d'architecte, d'urbaniste, d'ingénieur dans les pays du Maghreb.

Les questions soulevées ont mis en évidence les points suivants :

- ❑ Un décalage entre les milieux professionnels et les réalités du terrain qui se traduit par le manque d'opérationnalité des outils mis en place (schémas d'aménagement, plans de constructions, etc.) et qui interpelle sur les contenus de formations, sur la capacité de renouvellement des universités et instituts de formation, et sur le rôle et la place de l'innovation dans les métiers urbains.
- ❑ Le poids des corporations dans ces pays qui démontre l'existence d'enjeux forts sur l'urbain et qui se traduit par une émergence croissante de structures privées, de réseaux et de coalitions d'intérêts ; ce constat devrait conduire à s'interroger sur les modes de relations entre l'État, les professionnels et la société et la façon dont ils se dénouent au niveau du champ urbain (lobbying, corruption, etc.), et sur le rôle des milieux professionnels en tant que lieu de changements.
- ❑ Les relations décisionnelles entre l'État et les milieux professionnels qui ne donnent pas une marge de manœuvre suffisante à l'habitant, celui-ci exigeant plus d'attention et de légitimité dans le champ urbain.

Nature et rôle de l'expertise locale et étrangère au Vietnam et au Cambodge

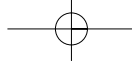
Ce thème relate le rôle croissant de l'ingénierie conseil dans la production des infrastructures et la multiplication des prestataires de services qui interfèrent dans ce domaine : consultants et cabinets privés, universités et instituts de recherches, sociétés en *joint venture* ; il met aussi en évidence les différences de rôle entre l'expertise autochtone et l'expertise étrangère ainsi que les particularités que revêt cette forme d'activité dans chacun des pays.

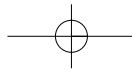
Le regard croisé sur les deux pays autorise les constats suivants :

- ❑ L'expertise étrangère est nombreuse dans ces pays mais ne s'enracine pas localement
- ❑ Une distorsion des rémunérations existe entre l'expertise locale et étrangère
- ❑ l'expertise locale a de faibles capacités et se trouve submergée par le poids écrasant de l'ingénierie étrangère au Cambodge ; celle-ci a un poids moins marqué au Vietnam.

Les préoccupations suivantes ont retenu l'attention des participants :

- ❑ Le rôle de l'expertise étrangère dans le transfert des savoir-faire et l'impact des modèles sur des secteurs aussi vitaux que le transport et l'assainissement : peut-on compter sur l'expertise étrangère pour renforcer les compétences locales ? Une réflexion est nécessaire sur le rôle que la diaspora peut jouer sur les fonctions d'expertise ;
- ❑ Les enjeux financiers en termes de volume et de secteurs d'activités et l'impact en termes de valeur ajoutée locale ;
- ❑ Les rapports entre les milieux professionnels et l'État, autrement dit les relations entre le technique et le politique ; il semble que les bureaux d'études nourrissent la décision au Cambodge à la différence du Vietnam où le processus décisionnel est mieux maîtrisé par les autorités politiques.





Les discussions ont révélé la nécessité d'une part de capitaliser les études réalisées par les bureaux d'études pour avoir une meilleure connaissance des réseaux d'expertise, des types de marchés en jeu et des rapports entre l'expertise et le politique et, d'autre part, pour avoir une meilleure connaissance de l'expertise locale.

Rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine, exemple de Hanoi

La recherche s'est attachée à mesurer le rôle de la société civile vietnamienne et son niveau d'implication dans la gouvernance locale ; les constats suivants ont pu être établis :

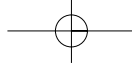
- ☐ Il existe un espace public, entre l'État et la société, occupé par des associations d'habitants qui regroupent toutes les catégories d'âge et de sexe (femmes, personnes âgées, jeunes),
- ☐ Ces associations sont fortement influencées par l'État et le Parti, ce qui limite leur autonomie et leur efficacité,
- ☐ Elles sont actives dans plusieurs processus locaux mais restent confinées à des activités de sensibilisation, d'information et de levée de fonds.

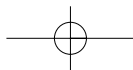
Certaines questions sont restées en suspens et concernent :

- ☐ Le rôle des groupes sociaux et des familles traditionnelles : est-ce qu'elles continuent d'être proactives dans la société moderne et sous quelles formes ? gardent-elles le même degré d'autonomie par rapport au contexte ancien ?
- ☐ Est-il possible de développer des initiatives locales de façon durable, avec quels acteurs, et comment peut-on mobiliser et accroître leur autonomie ?
- ☐ Quelles sont les stratégies de pérennisation de la participation, souvent conçue pour rendre les projets acceptables et qui dure le temps du projet ?
- ☐ Comment prendre en compte dans le processus participatif les intérêts qui ne peuvent pas se manifester ou qui n'ont pas l'opportunité légale de le faire.

Ces questions trouvent leurs réponses dans la nécessité :

- ☐ De décloisonner la participation des habitants confinée dans les logiques de quartier vers des projets d'agglomération susceptibles de mobiliser les acteurs sur des enjeux spatiaux et techniques plus importants (exemples des grands projets structurants d'infrastructure) ;
- ☐ D'organiser la participation et l'implication des acteurs sociaux dans tout le cycle du projet, y compris dans ses phases d'évaluation ;
- ☐ De favoriser l'émergence de structures relais entre les comités de quartiers et les municipalités, organisées et structurées de façon à mieux interférer dans la prise de décision ;
- ☐ De renforcer la formation des acteurs sociaux pour une meilleure compréhension des enjeux du développement et une plus grande autonomie dans la prise de décision, face à l'État mais également aux ONG qui cèdent parfois à la manipulation.





Habitat non réglementaire au Maroc et au Burkina Faso

Le prisme de l'habitat a servi pour analyser les caractéristiques identiques mais aussi différenciées du processus participatif dans ces deux pays et pour cerner de façon plus particulière les rapports entre l'État et la société civile.

Ces deux pays du Sud sont marqués par des facteurs similaires :

- ☐ Une régression forte des capacités redistributives de l'État,
- ☐ La référence commune à des modèles importés concernant la décentralisation,
- ☐ Une forte dépendance au financement étranger,
- ☐ Une complexité politique qui accorde une place centrale à l'État dans la régulation sociale.

Cette situation offre cependant une lisibilité différente dans l'analyse des rapports entre l'État et la société civile dans les deux pays :

Au Maroc

- ☐ L'existence de rapports entre l'État et la société civile qui fonctionnent sur un mode clientéliste et sur la base d'obligations réciproques ;
- ☐ Une césure entre la population et les élites politiques, qui se traduit par des logiques de conflits affichés, mais qui cachent des stratégies souterraines de négociation et des arrangements locaux ;
- ☐ L'émergence croissante d'élites de proximité dont le discours est structuré autour du religieux.

Au Burkina Faso

- ☐ Une crise plus marquée de la redistribution qui rend le rôle de l'État plus apparent que réel ;
- ☐ Des initiatives locales de base plus autonomes, avec un processus participatif mieux maîtrisé qui comporte des aspects de coordination, de mobilisation et de contractualisation qu'on ne retrouve pas au Maroc.

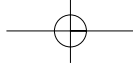
Les discussions ont présenté un intérêt particulier sur l'irruption de la religion dans le processus participatif et la question ouverte est de savoir jusqu'où le jeu politique légal va s'ouvrir pour intégrer cette nouvelle dimension.

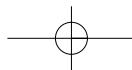
Un chercheur canadien a rappelé que les aspects liés au religieux, au sacré et au symbolique vont occuper une place croissante dans les processus sociaux et qu'il n'y a pas de gêne particulière à évoquer ce problème, et d'ajouter qu'il existe en Amérique du Nord beaucoup de projets soutenus par la religion qui deviennent un point structurant et fondamental dans la vie des acteurs communautaires.

Les acteurs à ras de terre : gestion foncière et légitimation entre « coutumiers », État et administrations locales

Cette étude a mis en exergue les enjeux de pouvoirs liés à la maîtrise foncière et qui se prolongent par des conflits et des négociations multiformes entre l'État, l'administration et les acteurs coutumiers.

Le bilan de l'étude fait apparaître les éléments suivants :





- ❑ Une volonté marquée de l'État en vue de marginaliser progressivement les acteurs coutumiers, à travers une politique de régulation foncière basée sur des notions d'aménagement, de lotissement et sur des questions domaniales;
- ❑ Une persistance du rôle des acteurs coutumiers qui font prévaloir des droits sur le sol en rapport avec la notion d'autochtonie et en référence aux pouvoirs anciennement dévolus aux chefs de canton; ils exercent un rôle d'intermédiation sur le sol et occupent de fait des interstices de pouvoir insuffisamment occupés par l'État et ses services;
- ❑ Un rôle intéressé des administrations locales qui organisent une spoliation ouverte des terres à partir d'une instrumentalisation des règlements fonciers et par des stratégies de collusion avec les acteurs coutumiers.

Ces différents acteurs se côtoient et entretiennent des rapports de collusion qui sont fluctuants et circonscrits en fonction d'enjeux qui sont proportionnels à l'intérêt que représente la terre; ces rapports s'expriment selon les cas par une collaboration ou une opposition et se dénouent in fine par des négociations et des tractations.

Les questions soulevées ont fait référence :

- ❑ au rôle de l'État et à ses faibles capacités de régulation du foncier et d'aménagement du sol qui rendent possibles l'émergence de réseaux marchands et clientélistes autour du sol ainsi que différentes formes d'instrumentalisation du sol à des fins de contrôle social et de pouvoir,
- ❑ aux différents rôles des acteurs et des rapports qu'ils entretiennent autour du foncier. La question est de savoir si ces acteurs apparemment différents ne sont pas confondus dans la réalité,
- ❑ à l'instrumentalisation de la coutume, non seulement à des fins de légitimité politique et sociale, mais également pour des stratégies d'appropriation du sol qui passe d'un statut usufruitier à un statut privé et marchand,
- ❑ à des perspectives de recherche sur comment fonctionne l'intermédiation autour du foncier et sur les représentations culturelles des habitants concernant le droit national.

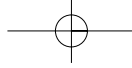
Un urbanisme de l'urgence est-il possible ?

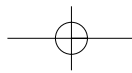
L'émergence d'une prise de conscience des acteurs humanitaires concernant la nécessaire mise en œuvre de politiques urbaines

La présente recherche se sert des pratiques humanitaires comme grille d'analyse dans l'étude des mécanismes de déplacement des populations et des stratégies d'intervention des acteurs humanitaires. Le panorama de l'étude offre deux types de villes qui se complètent (une ville cible de conflits et une ville lieu de refuge) et qui engendrent de nouvelles formes de solidarité et d'adaptation des populations, des stratégies locales de survie et des rapports complexes entre populations locales et populations réfugiées.

Les discussions ont mis en évidence les aspects suivants :

- ❑ Beaucoup d'agences humanitaires interviennent en milieu rural plutôt qu'en milieu urbain et cette démarche semble occulter les conséquences des conflits dans les villes et les relations entre les villes et les campagnes. Cette situation semble se justifier par le fait de vouloir éviter un afflux beaucoup plus massif des ruraux vers les villes mais aussi par la complexité du milieu urbain qui ne facilite pas des interventions plus ciblées.





❑ L'absence de logiques de prévention au niveau des ONG humanitaires qui sont très souvent portées à intervenir après coup ; cette préoccupation ne serait pas absente de la démarche des acteurs humanitaires dont certains, à l'exemple de Cités Unies France (CUF), tentent d'en faire un credo. Cependant il semble qu'il n'y a pas d'initiatives réussies ou tout au moins connues sur ce plan ; la question est de savoir si les ONG ont le mode d'organisation et les leviers nécessaires pour concourir à ce type d'action.

Les villes laboratoires de démocratie : légitimité des pouvoirs territoriaux et des pouvoirs locaux (cas du Bénin et du Mali)

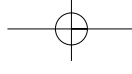
Cette recherche est centrée sur les rapports entre les acteurs institutionnels et la société civile face à un enjeu fondamental, la légitimité politique et sociale, qui permet à l'ensemble des acteurs de concilier leur démarche pour une gestion de la ville et une gouvernance des affaires.

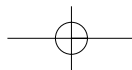
Les questions soulevées dans le cadre du comparatisme différentiel portant sur l'analyse des pouvoirs locaux et des dispositifs participatifs ont permis aux participants de mettre en évidence les points suivants :

- ❑ Les formes d'implication de la société civile en rapport avec les impératifs de bonne gouvernance, et ses articulations avec les instances politiques (État, collectivités territoriales) ;
- ❑ La question pernicieuse de la légitimité, qui génère une concurrence entre pouvoirs institutionnels et acteurs sociaux ;
- ❑ Le rôle des pouvoirs traditionnels qui ne sont pas pris en compte dans les modèles démocratiques alors qu'ils sont légitimés dans certains processus sociaux ;
- ❑ L'émergence de dispositifs participatifs propres à la société civile et qui traduit sa volonté d'autonomie et d'action face aux autres entités du champ social (exemple des conseils de quartiers, des comités d'habitants).

Les discussions ont permis de relater certains aspects qui relèvent de constats empiriques notés dans le champ urbain :

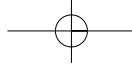
- ❑ Les collectivités territoriales ont une légitimité à gouverner la ville et procèdent d'une démarche instrumentale pour assurer sa gestion, cependant que les acteurs locaux tendent à disqualifier les instruments techniques au profit d'une appropriation de la ville fondée sur une légitimation sociale,
- ❑ Les formes traditionnelles d'expression politique qui relèvent d'une logique instrumentale de domination sont limitées par l'émergence croissante d'un espace civil qui organise ses pratiques autour de la notion d'agir ensemble. Ces nouveaux rapports mettent en compétition la question de la légitimité qui peut engendrer des situations de convergence ou bien des situations de conflits et de négociation,
- ❑ Les dispositifs participatifs financés par les bailleurs de fonds et animés par des experts ont tendance à privilégier des logiques techniciennes et à disqualifier les pratiques délibératives qui relèvent d'attributs juridiques légaux et de la responsabilité des collectivités territoriales ; cette situation se traduit par la volonté de certains segments à vouloir délégitimer les collectivités locales et en faire des simples prestataires de services,
- ❑ La gouvernance locale doit se préoccuper du rôle central de l'État dans le processus de développement interactif qui est à la fois complexe et contradictoire, en rapport avec

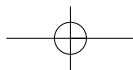




l'émergence de la société civile mais aussi des pouvoirs traditionnels qui sont légitimés dans certains pays (cas du Bénin),

□ La participation ne peut plus être une simple procédure de légitimation des décisions prises ailleurs, elle doit reposer sur un processus interactif qui prend en compte la demande des acteurs en jeu, fondée sur des logiques d'intérêts fortement assumées.





RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER B

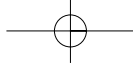
CONFIGURATIONS SPATIALES ET SOCIALES URBAINES

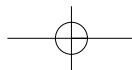
par Mamadou Diouf, université du Michigan

Dans cet atelier les recherches ont porté sur plusieurs villes : trois sur Hanoi, une a comparé Hanoi et Vientiane, une autre a porté spécifiquement sur Lagos et Ibadan au Nigeria et une autre encore s'est intéressée à des villes de l'ex-empire britannique, et notamment Lagos, des villes sénégalaises et Johannesburg mais également une ville tanzanienne. En outre une recherche s'est intéressée aux villes-camps de la bande de Gaza et de Cisjordanie. Toutes ces villes sont des villes différentes, elles ont des histoires différentes, des rythmes d'urbanisation qui sont marqués par des moments différents avec des points de rupture différents. Par exemple, dans les années 80, à Hanoi, Vientiane ou Ho Chi Minh-Ville, les logiques d'encadrement se sont retrouvées confrontées aux logiques de marchandisation et de privatisation. Du point de vue de l'historien que je suis, on aurait pu s'intéresser à la question de savoir dans quelle mesure les rythmes d'urbanisation ont été impulsés dans une première période par les différentes guerres – guerre française, guerre américaine – et comparer avec la seconde période des années 80. Pour les villes nigérianes, sénégalaises, tanzaniennes et malgaches, on passe d'une urbanisation contrôlée de la période coloniale et de la période postcoloniale à un emballement des années 70-80 où les sociétés africaines se retournent complètement sur elles-mêmes et font face à des demandes de plus en plus importantes en termes d'infrastructures et d'équipement. Ces pays subissent une pression interne très importante concomitante à l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles pratiques à l'intérieur de la ville, pratiques qui affrontent et débordent l'État géomètre qui tente de conserver le contrôle sur la ville. Les nouvelles pratiques licites ou illicites font non seulement émerger de nouvelles figures de l'urbain mais ont également des conséquences sur la configuration de l'espace public.

Dans le cadre de l'atelier, si les apports sur les configurations spatiales, les équipements et le travail sur les régulations ont été très importants, les figures sociales, culturelles, esthétiques ou encore émotionnelles ont néanmoins manqué. La question est de savoir comment l'ensemble de ces éléments immatériels a des conséquences sur les logiques matérielles. Par exemple, dans un des textes sur Hanoi, il s'est agi d'un débat sur ce que les chercheurs ont appelé la ville « dialogique », les logiques de refabrication et d'hybridation, sans faire mention du retour de formes duales importantes. Pour les villes africaines on observe ces formes de tensions et de nouveaux acteurs qui débordent la structuration binaire paysans (les Africains) et urbains (les populations issues de la colonisation).

Les villes sud-africaines ont une histoire différente. L'apartheid a entraîné un tournant important qui divise le gouvernement des hommes et change l'administration des choses. Cette tension entre administration et gouvernement donne à la ville une configuration différente. En 1994, fin de l'apartheid, une nouvelle figure apparaît, figure très complexe





qui pousse les gouvernements sud-africains à repenser le gouvernement des villes avec une société qui n'a pas de culture urbaine très importante dans la mesure où la ville blanche a été conçue comme une ville de travail et de commerce, entourée des banlieues de résidence. Nous sommes face à l'absence d'une culture urbaine et face à l'explosion des logiques de containment de la ville provoquée par ses débordements.

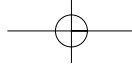
La plupart des travaux ont donné des explications et ont insisté sur la régulation en termes de voirie, de production de logements, d'équipements, en termes de transactions commerciales d'un côté, et de l'autre des logiques de débordement énoncées en référence à la société civile et aux pratiques illicites. À partir de ces logiques apparaissent les débats sur l'institutionnalisation, la décentralisation, la déconcentration, la compétition entre acteurs institutionnalisés et non institutionnalisés : qui doit intervenir dans la ville ? Qui doit se charger de la réguler ? La ville qui devrait être une marmite d'assimilation devient une marmite de construction d'autochtonies, d'exclusion.

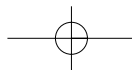
Les chercheurs de l'atelier ont également produit des travaux intéressants sur les enchevêtrements entre le public et le privé, entre les souches de pouvoir traditionnel et non traditionnel, politique ou non politique ; mais également sur les ressources symboliques et leur forme de déploiement et d'inscription dans l'espace. Cela permet de passer du caractère matériel au caractère immatériel, cela permet d'écrire une généalogie de l'espace public en termes de fragmentation de l'espace, mais à quel niveau ? De structuration de l'espace, mais à quel niveau ?

Comment construire le gouvernement local en termes de logiques d'administration et de gouvernement de l'espace, c'est-à-dire en termes d'interactions entre pouvoir ou représentation et logiques de participation, mais également en termes de logiques de dissidence. Cela débouche sur, et tous les textes semblent le montrer, des tensions qui donnent naissance à la civilité qui est la culture de la ville. Et la manière dont toutes les interactions entre les usagers, les gestionnaires et les citoyens sont organisées, étant entendu qu'une même personne peut être à la fois usager, gestionnaire et citoyen.

Ce sont ces interactions qui produisent la ville ; et une première question se pose, celle de savoir où se trouve la ville ? Devant un camp de réfugiés à Gaza, de quelle ville parle-t-on ? Lorsque c'est un site provisoire, une ville construite par une agence des Nations unies ? Lorsque c'est un camp qui devient un quartier de la ville ? On peut se poser la même question pour Johannesburg qui est pensé par les décideurs comme une ville absolument dangereuse alors qu'il y a un foisonnement d'activités qui crée une ville souterraine, qui crée un collage comme dit AbdouMaliq Simone, collage qui permet précisément aux gens de « décoller ». Une autre question se pose : qui contrôle la ville ? Qui l'administre, qui la gouverne et à quel prix ? Qui paye pour la ville et qui est prêt à payer pour la ville ? Cette question est importante à propos des Modoo Modoo (Sénégal) qui accumulent dans la ville (Dakar, Saint-Louis) et investissent dans leur lieu saint (Touba), ce qui veut dire que la ville ne bénéficie pas de l'activité de ses propres usagers. Se pose également la question de savoir comment penser la ville lorsqu'elle devient un lieu de transnationalité, accrochée à des métropoles américaines pour lesquelles on peut poser les mêmes questions ?

L'ensemble de ces problèmes portent sur des arrangements institutionnels des régimes fonciers, des modes d'appropriation foncière, de résidence, de mobilité, de circulation triangulaire, d'accès aux sources, etc. Tout cela constitue la population urbaine. Sur ces

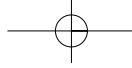


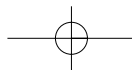


questions, on aurait pu avoir des approches sur les jeunes, sur les femmes, les femmes n'intervenant que lorsqu'on parle des marchés.

Cet ensemble de problématiques soulève au moins trois questions qui peuvent servir pour des recherches futures :

- ❑ Premièrement, la configuration de l'urbanité et des civilités, c'est-à-dire au-delà du matériel, penser l'immatérialité qui fait la ville, cette immatérialité qui crée l'entre-deux pour tous ces gens pour qui la ville n'est plus un lieu fixe mais un lieu qui bouge, avec les notions d'exclusion et de marginalisation. Avec la notion de retrait pour les villes qui se refusent au global mais aussi les villes qui se connectent et qui n'existent que par le global, car ce qu'on appelle des envois d'argent ne sont pas que des envois d'argent ; les migrants envoient également des idées et créent des architectures très hybrides à partir des lieux où ils vivent.
- ❑ Deuxièmement, la notion de parasitage : comment se négocie la ville entre des logiques et des souches de légitimité différentes et comment cela se traduit dans l'espace et dans les arrangements institutionnels ?
- ❑ Et finalement, cette idée selon laquelle la ville est la fois articulation et désarticulation, elle est à la fois collage de la multiplicité des logiques qui s'y trouvent et décollage par la multiplicité des sélections. Dans toutes les villes dont on a parlé, dont les exemples extrêmes sont Hanoi (ville encadrée) et Lagos (ville folle), il s'y produit des évolutions qui ne sont pas nécessairement homogènes ni parallèles. C'est peut-être cette hétérogénéité qui fait sens et qui fait que ce sont des villes en devenir, et c'est cette hétérogénéité que la Banque mondiale essaie de capturer.





RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER C

POLITIQUES URBAINES ET RELATIONS PUBLIC/PRIVÉ

par Marie-France Prévot-Schapira, CREDAL, université Paris VIII, IHEAL

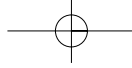
Au-delà de la très grande diversité des études de cas abordés dans l'atelier III « Politiques urbaines et relations public/privé », je voudrais mettre l'accent sur la dimension spatiale et temporelle dans laquelle s'inscrit le questionnement sur la place de la décision publique dans le développement urbain. Car de Dakar à Casablanca, de Durban à Hanoi, d'Abidjan à Ho chi Minh-Ville, les villes dont nous parlons sont toutes des métropoles en plein mouvement, dont la croissance démographique et l'étalement sont loin d'être stabilisés. Ces villes qui s'étendent, « qui partent dans tous les sens », sont habitées par une masse croissante de pauvres rejetés dans les périphéries en raison d'une forte augmentation du foncier, mais aussi des opérations urbanistiques de mise à la norme ou d'embellissement des centres villes, dans un contexte de privatisation et d'internationalisation des économies. À l'évidence, les défis que les gouvernements des États et des villes ont à relever sont partout immenses. Dans les années 90, des réformes ont été entreprises dans l'urgence, sous contrainte, qui visent à ouvrir le marché, à libéraliser l'économie, à privatiser les services urbains, et à donner plus de pouvoir aux échelons locaux.

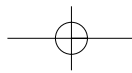
Quels ont été les effets de ces réformes réalisées, « sous la dictature de l'urgence », sans vision d'ensemble, dans la gestion des villes et de leur « gouvernance ». Quelle est la capacité des nouveaux dispositifs mis en place à desservir les quartiers précaires ? Quelles sont les formes de résistance et/ou d'adaptation des habitants au nouveau cours de l'action publique ?

À partir de prismes différents, les recherches présentées s'intéressent précisément à la manière dont les États centralisés entrent dans le changement lié à la « transition » et affrontent les nouveaux paradigmes de la décentralisation, des privatisations et de la marchandisation des services.

L'idée de transition, le plus souvent retenue pour évoquer les changements de la dernière décennie, est loin de faire l'unanimité. « C'est un terme usé, peu efficace ». L'équipe de Claude de Miras lui préfère celle de « compromis », voire même de « résilience » au sens physique du terme, c'est-à-dire quelque chose qui résiste pour désigner la mise en place de nouvelles formes de régulation entre privé et public. D'autres – comme l'équipe de Chantal Chanson-Jabeur – ont privilégié la notion de « crise », notion également discutée car il s'agit bien de la crise des transports publics – plus aiguë à Casablanca qu'à Tunis – mais dans les deux cas, d'une crise au niveau institutionnel, en raison même du laisser-faire de la puissance publique face au développement du transport clandestin et artisanal.

Si l'on retient l'idée que la transition est un euphémisme pour nommer l'évolution plus moins affirmée vers un modèle libéral et « démocratique », assorti des réformes qui lui sont





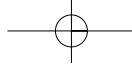
associées: privatisations et décentralisation, il convient de souligner qu'elle prend des formes différentes selon les pays: une évolution fortement bridée au Vietnam, où la stratégie de « domestication de l'économie de marché » à partir de 1989 du « *Doi Moi* ou Renouveau » reste prudente, adossée aux comités populaires, une évolution revendiquée mais contrôlée au Maroc où les municipalités restent soumises au Makhzen, peu enclin à partager le pouvoir avec les élus locaux, enfin une évolution plus chaotique et débridée à Dakar et à Abidjan, dans la mise en concession des services urbains.

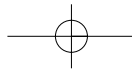
La démarche comparative qui a été engagée par l'ensemble des recherches met en question l'idée convenue d'un passage brutal d'une gestion urbaine dominée par le secteur public, étatique (les grandes entreprises d'État, en position de monopole) à une privatisation liée à la reprise de ces mêmes secteurs par des multinationales puissantes, à leur tour en situation monopolistique.

Déclinée de manière différente selon les cas – entre deux villes, entre deux projets dans une même ville, ou encore entre des processus (privatisation ou opérations de relogement dans plusieurs pays) –, la comparaison a privilégié l'analyse des processus pour dégager des régularités, des modèles, des trajectoires nationales et mettre en évidence les enjeux sous-jacents des politiques urbaines. On voit ainsi émerger des modèles contrastés, non conformes aux modèles canoniques de référence comme dans le secteur des services où le modèle de délégation à la française versus le modèle anglo-saxon fournit une grille de lecture désormais trop rigide pour penser le changement. L'idée de l'existence de modèles plus hybrides, plus complexes, plus flexibles s'est ainsi dégagée. Les évolutions actuelles ne résultent pas de l'application sans réserve, voire mécanique comme d'aucuns l'ont dit, des « mots d'ordre » internationaux et des dispositifs inspirés par la Banque mondiale. Après plus de dix années d'ajustement et de libéralisation, les « injonctions » se heurtent à la pauvreté – une pauvreté croissante – et aux formes de résistances des habitants qui invalident les modèles prônés. Pour les avoir appliqués sans réserve, certains pays, je pense évidemment à l'Argentine, sont allés « droit dans le mur ».

La mise en place des nouveaux dispositifs résulte d'hybridation, de métissage, de parcours sinueux, de compromis. Aussi les formes prises par les partenariats public-privé (PPP) et les politiques urbaines résultent d'un certain pragmatisme; elles sont fortement induites par les trajectoires nationales et donnent lieu – partant de diagnostics proches – à des solutions diverses et contrastées. C'est pourquoi, on ne peut plus, on ne doit pas, comme par le passé, avoir une vision binaire du privé/public. La frontière entre les deux est poreuse. Après une phase d'emballement des privatisations et une opposition entre le privé et le public, les évolutions de la dernière décennie montrent que l'on se situe dans une dynamique plus complexe. Les études soulignent l'existence d'une multiplicité d'acteurs et montrent que cette plus grande complexité débouche sur la mise en place de dispositifs composites.

Parmi ces acteurs multiples, l'État reste présent – voire très présent – même s'il sort divisé, affaibli et recomposé après la mise en place des réformes des années 90. Divisé, il l'est car la sphère publique est traversée par des tensions et des contradictions fortes. Affaiblis, les gouvernements nationaux et locaux se trouvent dans une relation asymétrique avec les grands opérateurs et les bailleurs de fonds. Le budget de la Lyonnaise face à celui de la Communauté urbaine de Casablanca est écrasant. Et ce d'autant que les capacités de régulation de la puissance publique sont faibles, voire inexistantes. Toutefois, on n'assiste pas à un basculement vers le tout privé.



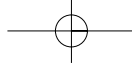


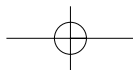
Après une décennie de politiques d'ajustement, on ne peut que constater que, contrairement aux vœux de la Banque mondiale de voir les grands groupes entrer dans le secteur des services urbains, ceux-ci ne se sont pas bousculés. Au Vietnam, où les défis urbains sont immenses, les acteurs privés se sont désengagés de ce pays jugé à risques. Par ailleurs, lorsqu'ils sont présents, ils sont restés strictement cantonnés aux secteurs de l'eau et des transports. Mais, même dans ce cas, la marchandisation est incomplète. Car si la délégation du service de l'eau à Casablanca a permis d'offrir un meilleur service à une clientèle solvable formée par les classes moyennes, elle laisse ouverte la question des branchements sociaux dans les quartiers précaires. Et plus généralement, il ressort de ces travaux que la question n'est pas tant celle du privé ou du public, que celle de la recherche de procédures mixtes capables d'éviter les tendances monopolistiques dans les services urbains.

Compte tenu de la « faible appétence » des grands opérateurs privés, les nouvelles formes de PPP sont, aujourd'hui, le fait d'une part, de l'aide au développement, au travers de la Banque asiatique de développement et de la coopération japonaise au Vietnam, et de l'Agence française de développement (AFD) en Afrique subsaharienne, et d'autre part de toute une gamme d'opérateurs nationaux.

Quelle est l'efficacité de ces dispositifs de coopération ? Plusieurs idées ressortent de l'étude dans les villes vietnamiennes. Tout d'abord, il faut bien sûr distinguer entre les OI (Banque mondiale, Banque asiatique de développement, coopération japonaise) et les ONG, car elles n'interviennent pas à la même échelle. Les ONG restent cantonnées à des opérations de faible envergure. En second point, les bailleurs de fonds (OI) influencent la définition des priorités nationales. Ce faisant, les clauses de l'appel d'offres et des contrats favorisent, avant tout, les pays aidants. Derrière la coopération japonaise qui est un acteur-clef dans l'élaboration des grands schémas d'infrastructure au Vietnam, il y a les lobbies japonais du transport. Aussi, la marge de manœuvre des entreprises des pays créanciers est étroite. À ceci s'ajoute la très grande rigidité des protocoles d'accord dans leur programmation, qui ne prennent pas en compte les coûts sociaux et politiques des grands travaux d'infrastructure, laissant aux pouvoirs publics le soin de « déloger » les habitants. Au total, si ces formes de partenariat ne sont ni imposées, ni négociées, elles sont fortement contraintes par les procédures de financement du projet et par la parole des experts internationaux.

À côté de cette aide publique au développement a émergé, dans les nouveaux créneaux ouverts par la « libéralisation » des économies, toute une gamme d'opérateurs privés locaux, depuis les migrants qui investissent dans le BTP jusqu'aux autorités coutumières, en passant par les opérateurs nationaux. Sur la place marchande d'Abidjan, « les Bouygues ivoiriens » sont très actifs, mais ils « édifient plus qu'ils ne gèrent ». De même à Abidjan, le processus de privatisation des gares routières, recommandé par la Banque mondiale pour sortir des conflits entre les différentes instances étatiques, a vu surgir, à côté des gares gérées par la puissance publique, une multiplicité de sites sauvages sous contrôle de groupes plus ou moins mafieux. Ces interventions « désordonnées », réalisées dans le seul but d'un retour rapide sur investissement, sont le fait d'une multitude de petits opérateurs qui interviennent dans la ville, en dehors de tout souci de planification. Cela n'améliore pas la qualité des services et débouche sur un « assemblage chaotique ». Car comme le souligne l'équipe de Sylvie Bredeloup, une véritable gestion partagée doit être mise en place à partir de l'autorité publique, dont la capacité, voire la volonté, d'imposer des formes de régulation apparaît ici très limitée.



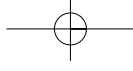


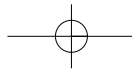
Ce constat renvoie à la question de la décentralisation et de l'agencement des niveaux de pouvoir. La généralisation des procédures au niveau local contribue-t-elle à une redistribution des initiatives? Comment, dans ce contexte de changement, aborde-t-on les nouveaux paradigmes de la décentralisation? Qu'est-ce que la décentralisation change à la gestion étatique? Est-elle productrice d'autonomie, d'amélioration des services? Partout ou presque la municipalisation est à l'ordre du jour, mais les études rappellent que les municipalités disposent de peu de ressources, de compétences limitées, tant et si bien qu'elles sont dans la plupart des cas obligées de contractualiser les services. À l'exception de l'Afrique du Sud, qui a conféré des prérogatives aux municipalités, dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, la mise en concession des services – marchés, gares routières – s'est réalisée par des accords avec des tiers dans des conditions dissymétriques. Et ce pour partie en raison de l'incapacité ou de l'absence de volonté politique de certains États de jouer leur rôle de régulateur. Dans le cas du marché de Kermel à Dakar, le nouveau gestionnaire n'est pas soutenu par la puissance publique. À Abidjan, l'existence de deux structures d'arbitrage concurrentes – l'une imposée par la Banque mondiale, l'autre par l'État ivoirien – débouche sur une « régularisation » sauvage.

Ces réformes ont donné lieu à de nouvelles configurations politico-institutionnelles au niveau des métropoles qui rendent difficile, voire chaotique, le fonctionnement des dispositifs contractuels mis en œuvre. À Dakar on observe une « guerre du patrimoine » entre la ville et les mairies d'arrondissement pour la collecte des taxes liées aux marchés, tandis qu'à Abidjan où il n'existe pas d'intercommunalité, les maires « entrepreneurs » s'engagent dans une concurrence active pour attirer les investissements sur leur commune, au mépris d'une vision d'ensemble de l'espace métropolitain. L'idée de chaos, de « désordre urbain » a été débattue au sein de l'atelier.

Par ailleurs ces nouvelles configurations nées de la décentralisation posent très clairement la question de l'articulation entre les différents niveaux de pouvoir, « du local au global », et soulignent l'importance de la prise en compte des différentes échelles spatiales dans lesquelles s'inscrivent les opérations, qu'elles soient de réhabilitation, de relogement ou encore de mise en concession de services urbains. L'étude réalisée comme à la loupe des projets de réhabilitation dans deux villes palestiniennes: Hébron et Bethléem, illustre, de manière singulière, ce propos. Certes des différences importantes existent entre les deux villes. Dans le cas d'Hébron, la cohérence de l'action est liée à la force de l'identité locale, dans celui de Bethléem, à son ouverture sur le monde. Mais dans un cas comme dans l'autre, l'articulation entre l'international (les donateurs), le national (l'autorité palestinienne) et le local, dans des tensions certaines, a permis le « succès » des projets. La continuité dans la maîtrise d'ouvrage pour la réhabilitation du patrimoine a pu ainsi être assurée en raison de la reconnaissance par les différents acteurs (bailleurs internationaux, mairies, diaspora) de l'autorité palestinienne. À ceci s'ajoute l'existence de ressources humaines, c'est-à-dire des compétences de la population et de la « diaspora » palestinienne. L'étude de cet agencement – au-delà du caractère exceptionnel des cas étudiés – permet de conclure à la reproductibilité de ces expériences.

Enfin, dans cette réalité complexe, qui reste dans certains pays encore largement dirigée par le haut, quelle est la place des habitants dans ces montages, dans lesquels la population n'est, semble-t-il, convoquée que pour mettre « la main à la pâte » ou pour légitimer des politiques toutes « ficelées »? L'analyse des opérations de relogement liées à la construction d'infrastructures dans le cas de Ho Chi Minh-Ville, à des politiques d'embellissement ou





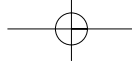
d'amélioration de l'habitat dans plusieurs pays du Maghreb/Proche-Orient, se font écho. Dans les deux cas, il s'est agi de partir non pas des « acteurs institutionnels », mais de prendre en compte la « parole des habitants » pour comprendre comment ceux-ci font aussi la ville, comment leur action ou les formes de résistance viennent contrarier l'affichage de rationalité et d'irréversibilité des projets urbains.

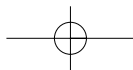
L'évaluation des opérations de relogement à Ho Chi Minh-Ville montre que, – en dépit de la différence dans l'envergure des projets –, des mécanismes identiques d'endettement des familles et de précarisation peuvent être observés. Car l'importance du couple distance/proximité dans la relation au travail et aux réseaux de sociabilité n'est pas prise en compte dans ces opérations. Par ailleurs, elles pérennisent la différence entre occupants légaux et « illégaux », doublement vulnérabilisés. À Ho Chi Minh-Ville, un tiers des ménages relogés sont obligés de vendre leur nouveau logement et de partir en périphérie. Mais beaucoup cherchent à revenir dans leur ancien quartier pour renouer avec leurs réseaux. De la sorte on assiste à un processus de filtrage ascendant (*upward filtering*), aboutissant au détournement de l'argent de l'État ou des opérateurs urbains internationaux comme ENDA, au profit des acheteurs plus huppés et des prêteurs informels. La recherche indique l'importance de lier logement et précarité, distance au centre et emploi, territoire de vie et réseaux sociaux des habitants, dans l'optique d'un développement « durable ».

Dans une perspective comparative, l'équipe de Françoise Navez-Bouchanine analyse comment, dans les opérations de mise à la norme et de grands travaux d'embellissement, les actions publiques légitimées par le discours sur « la bonne ville » entrent en tension avec les aspirations « conservatrices » des habitants. Les tensions et les accommodements qui se produisent entre « les aménageurs et les aménagés », pour reprendre la formule de Gilles Sautter dévoilent que là aussi, entre urbanisation volontaire et urbanisation spontanée, on ne se trouve pas dans une opposition frontale ou une soumission fatale, comme si la situation était unilatéralement favorable aux pouvoirs institués.

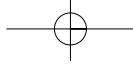
L'ambivalence de l'argumentaire entre la référence à la justice, les enjeux autour du centre ville, la volonté des autorités de la ville de se placer sur l'échiquier international, de renouer avec le passé comme dans le cas de Beyrouth, reflète la multitude de pouvoirs, au sein même de l'État, qui n'ont pas les mêmes objectifs, la même vision de la ville. Les habitants font l'apprentissage des ressources offertes par cette pluri-instancialité où l'on trouve de la désorganisation, des « chercheurs de rente » en tous genres, des clientèles. Bref, c'est dans cet « entre-deux » que se construisent des rapports de force, des stratégies de négociation, des refus tactiques de partir pour faire monter les enchères. Bref, l'opacité des procédures, la réticence à donner des informations, mais dans le même temps l'abandon des pratiques d'éradication *manu militari*, débouchent sur une tactique par « essai et erreur », à la différence des luttes urbaines engagées contre un ennemi bien identifié : l'État.

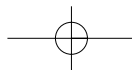
Signalons que ces analyses sur les opérations de relogement et sur les formes d'action collective des habitants renouent ainsi avec tout un débat qui a eu lieu dans les années 70 sur les bienfaits de la régularisation in situ vue par d'aucuns comme une *bidonvilisation* de la ville, versus le relogement, le recasement « autoritaire » dans les logements sociaux « modernes » de la périphérie, dans des pays – Algérie, Maroc – où l'affichage politique de ces opérations est central. Mais, à la différence des années 70, ces opérations sont entièrement guidées par les enjeux urbanistiques à l'égard du centre, enjeux liés à la volonté de se placer sur l'échiquier international, dans un contexte de très forte compétition entre les villes.





En résumé, les recherches soulignent la capacité de cet « entre-deux » à produire des effets inattendus, malgré l'irréversibilité supposée de certaines tendances, la circulation des ordres de légitimation entre acteurs différents, l'émergence de dispositifs gestionnaires composites (hybridation); enfin, un certain pragmatisme dans la manière de penser les processus d'intervention dans les espaces dégradés ou illégaux caractérisent à l'évidence les nouvelles formes d'action publique, dans un devenir urbain chaotique, incertain et réversible.





RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER D

DISPOSITIFS DE GESTION DES VILLES

par Jean-Paul Duchemin, directeur de recherche à l'IRD (Institut de recherche pour le développement)

Les huit rapports de recherche qui ont été présentés lors de l'atelier « dispositifs de gestion des villes » ont pour caractéristiques d'être très divers dans leur approche de la gestion des villes et d'une très grande richesse. Je ne peux donc dans cet exercice de synthèse que trahir!... Que les auteurs me pardonnent.

Je cite quelquefois le nom du rédacteur du texte de synthèse (et plus loin ses initiales). C'est uniquement une facilité de plume. Que ceux que je ne cite pas ne croient pas à un quelconque ostracisme de ma part.

Que grâce soit rendue à tous les chercheurs ayant participé à ces travaux. L'hommage que je veux leur rendre est à la mesure de la passion avec laquelle je les ai lus.

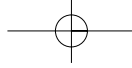
Ne pouvant rendre toute cette si riche matière, j'ai choisi, pour synthétiser le débat et les communications présentées, d'utiliser le filtre de cinq questions :

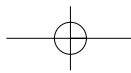
1. Le désengagement de l'État : une réalité ou un artefact ?
2. Une décentralisation productrice d'autonomie ?
3. Une société civile ? Mais où donc est-elle ?
4. Régulation et hybridation : de nouvelles approches de la gouvernance locale ?
5. Les modèles extérieurs : sources de changement ou nouvelle manière de conforter le statu quo ?

À noter que quasiment toutes les recherches ont utilisé les services urbains comme un objet de recherche particulièrement pertinent pour l'approche du pouvoir local.

Le désengagement de l'État : une réalité ou un artefact ?

Depuis quelques années les analyses convergent pour constater le désengagement de l'État. La forme est maintenant bien décrite : une délégation des responsabilités aux collectivités locales sans délégation des moyens pour les mettre en œuvre. Or, plusieurs communications s'interrogent sur la réalité de la décentralisation du pouvoir aux différentes échelles du local. L'équipe coordonnée par Émile Le Bris (ELB) décrit comment le pouvoir central burkinabé décide, seul, la mise en œuvre de la Zone d'Activités Commerciales et Administratives, véritable Central Business District, au cœur de la ville de Ouagadougou. Les autorités municipales ne sont appelées que comme relais pour faire avaliser le projet par la population voire pour servir de « fusible ». Au Maroc comme en Algérie, l'intervention du pouvoir central continue d'être prépondérant (pouvoir des Walis et rôle des institutions déconcentrées du ministère de l'Intérieur). Faut-il rappeler qu'au Cameroun les municipalités





élues se voient coiffées par des délégués du gouvernement qui ont, seuls, le pouvoir d'engager les finances municipales, elles-mêmes concédées par le pouvoir central. Le désengagement de l'État apparaît ainsi comme un artefact destiné à ne plus le faire apparaître en première ligne. En effet, il n'est plus à même de fournir les services avec les objectifs d'équité et d'universalité qui continuent à faire partie de son discours (Jean Louis Coll, JLC).

Dans leurs communications, Jacky Bouju (JB) et Alain Durand-Lasserve (ADL) marquent combien les relations entre les détenteurs du pouvoir politique et le niveau local est étroit au travers de systèmes de clientèle bien rodés. Tout est à attendre des seuls systèmes de redistribution que sont ces réseaux clientélistes. Pour JB, il s'agit de la reproduction d'un système ancien « conçu comme patrimonial, clientéliste, autoritaire, despotique et ne souffrant aucune opposition ». Ce droit de prendre « est légitimé en retour par l'obligation de générosité et d'hospitalité ». En l'absence d'un droit s'appliquant à tous et d'un quelconque système d'assurance collective solidaire, ce système de prédation/redistribution apparaît, pour de nombreux citoyens, comme une stratégie prudentielle et souvent... la seule à leur disposition! S'ils connaissent des modes horizontaux de solidarité, ces réseaux ne sont pleinement efficaces que dans un mode de fonctionnement hiérarchique, des notables locaux aux plus hautes autorités de l'État. ELB parle de « reterritorialisation du pouvoir des classes dirigeantes ».

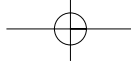
Dès lors, on s'interroge sur la réelle autonomie de ces pouvoirs locaux, si dépendants du haut. On peut chercher quels « bénéfices » le local peut tirer de cet investissement du haut.

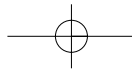
Il semble bien qu'aujourd'hui ce soit le seul mode d'accès à l'État puisque les systèmes de représentation démocratiques ne fonctionnent pas ou sont le relais formel de notables élus sur une base clientéliste.

D'autre part cette présence du national dans le local devrait permettre aux populations de rappeler au pouvoir central, avec plus ou moins de vigueur, ses responsabilités dans l'aménagement du territoire et dans la mise à disposition des services (sécurité certes mais aussi santé, éducation, eau, énergie...); services qui ne peuvent, en particulier du fait des investissements lourds et des coordinations nécessaires, être renvoyés en totalité au local. ELB parle de « repolitisation non escomptée de la société urbaine ».

Culpabiliser l'État en lui rappelant en permanence ses pauvres est une pratique indispensable et... courante, y compris par les institutions internationales et les ONG. C'est bien une façon, relativement efficace, d'obliger l'État à se préoccuper du local. Le constat que dans un passé difficile (l'explosion de la croissance urbaine) l'État n'a pu garantir l'accès aux services de base ne veut pas dire qu'il n'a rien fait. Ne peut-il pas faire au moins autant? Ne le fait-il pas d'ailleurs en subventionnant largement ces services dans sa capitale d'État, là où ses dépendants sont les plus nombreux et les plus aptes à lui rappeler ses obligations? Ce contrat entre la bourgeoisie d'État et le pouvoir central n'est jamais remis en cause... et pour cause.

Désengagement de l'État, peut être? Mais désengagement des détenteurs du pouvoir, certainement pas!





La décentralisation est-elle productrice d'autonomie ?

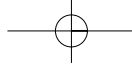
Toutes les communications, celle de JLC en particulier, montrent bien que la décentralisation s'est traduite par une multiplication des acteurs au niveau local et que, dès lors, les relations entre tous ces acteurs se sont complexifiées. D'une part chaque situation devient spécifique, elle est le résultat d'une conjonction d'intérêts et de démarches particulières au lieu. D'autre part la situation n'est jamais figée, elle est en évolution permanente. Les auteurs signalent que la règle n'est pas celle de normes institutionnelles établies mais celle de la négociation permanente dont les résultats ne sont jamais totalement ni définitivement acquis. Les montages institutionnels, – certains ont parlé de bricolage institutionnel –, n'apparaissent que quand des exigences, presque toujours extérieures, les imposent. Le modèle de fonctionnement qui semble s'installer et avoir l'aval de tous ceux qui y participent est celui d'un champ ouvert où le débat public trouve une espace de liberté local et où chaque lobby a le droit de tenter sa chance. Le rapport de force est permanent et en même temps éphémère. Il tient à la capacité de chaque lobby à mobiliser ses réseaux et ses appuis. Certains acteurs en sont légitimés pour un temps. Les autorités municipales sont rarement en position d'arbitre. Les réseaux locaux, en mobilisant leurs ascendants hiérarchiques, peuvent laisser sur la touche le niveau local d'autant plus que leurs interventions en direction du haut visent généralement à contrecarrer les choix des autorités locales. Les chercheurs sont donc très pessimistes sur le processus d'autonomisation des collectivités locales.

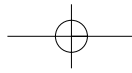
Toutefois, une réelle autonomie est soulignée dans plusieurs communications (Alain Dubresson (AD) pour les villes d'Afrique du Sud, Émile Le Bris pour Beyrouth). De même en Palestine où l'ancienneté de l'organisation municipale à Gaza ou la forte cohésion de la ville d'Hébron ou encore l'ouverture au monde de Bethléem résistent à la volonté de l'actuel gouvernement israélien de contrarier toute installation d'une autonomie palestinienne. Celle-ci est prônée plus qu'ailleurs par la communauté internationale certes, comme ailleurs, en termes de boîte à outils de la bonne gouvernance mais aussi comme point de départ et provisoire substitut à une autorité nationale palestinienne que l'actuel gouvernement israélien s'est donné comme objectif d'abattre.

Bien que les raisons d'exister de ces municipalités soient diverses, il reste que leur existence est un enjeu fort pour des identités nationales en construction ou en reconstruction, appuyées par des moyens, internes pour les villes d'Afrique du Sud et Beyrouth, et externes pour les villes palestiniennes.

Une société civile ? Mais où donc est-elle ?

Le terme de société civile est très souvent utilisé dans de nombreuses communications sans être toujours défini. L'amalgame est souvent fait avec la société urbaine ou même la population de la ville. René Parenteau l'a définie comme « un espace public entre l'État et les citoyens où peuvent être entreprises des initiatives collectives par des groupes ayant assez d'autonomie pour intervenir par eux-mêmes », ce qui est une définition de l'espace où elle peut agir plutôt qu'une définition d'elle-même. ELB définit la société civile comme « la partie de la société qui s'organise, s'engage, se regroupe avec l'objectif de s'accaparer tout espace occupé par l'État et la société politique ». Ce n'est donc pas le système complet et hétéroclite des organisations non étatiques, pas plus qu'elle n'est la société au sens large. Si nous retenons l'idée d'une partie de la société qui se regroupe autour d'un projet politique,





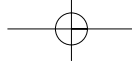
s'organise et s'engage pour intervenir dans le champ politique afin d'y faire triompher son projet, l'anomie des populations, quelquefois dénoncée, trouve alors une explication comme les échecs de la participation, autre mot valise.

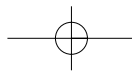
Certes il ne s'agit pas de nier l'efficacité des initiatives populaires et leur réussite quand elles sont menées à leur terme. L'équipe de Kosta Mathey a analysé sur plus de cinquante expériences à Cuba les facteurs contribuant à la réussite de ces initiatives. Au-delà des raisons de réussite ou d'échec finement analysées, il est intéressant de constater que, dans un système pour le moins étroitement contrôlé, il s'agit ici aussi d'espaces de liberté ouverts aux initiatives personnelles ou de groupe. Dans ce cadre, Les Ateliers de transformation intégrale du quartier, financés par les municipalités, permettent à un groupe interdisciplinaire d'experts (sociologues, architectes, urbanistes, psychologues...) de s'exprimer librement et d'apporter leurs compétences en appui aux projets populaires. Il s'agit là encore d'un exemple de l'impossibilité, même pour des gouvernements autoritaires, de juguler le besoin, que manifestent de plus en plus les citoyens, de prendre en charge leur environnement. Mais, en cantonnant ces initiatives au local, voire au très étroitement localisé, les pouvoirs centraux se protègent contre l'émergence de revendications politiques au niveau national, là où devrait s'exprimer naturellement l'analyse critique de la politique ou de l'absence de politique urbaine; c'est-à-dire tentent en fait d'empêcher l'émergence d'une société civile.

Double jeu, puisque les associations acceptent cette instrumentalisation en présentant souvent leurs projets ponctuels comme de simples améliorations techniques du cadre de vie. En effet, prises dans le système de réseau de don et contre-don, elles n'ont de chance de voir pris en compte leurs projets qu'en les positionnant hors du champ du politique, ainsi protégé de toute intrusion du peuple des citoyens. ELB parle de « neutralisation du champ politique par technicisation des problèmes, émiettement des espaces et des champs de compétences ».

Il n'est pas étonnant de constater le peu de considération qu'ont les populations pour leurs élus, soupçonnés a priori d'avoir d'abord de l'appétit. Toutefois, les populations, en particulier quand elles se sentent agressées, peuvent avoir des réactions bien plus virulentes. JB montre la tension existant entre les habitants de Bobo Dioulasso et les autorités municipales. Les citoyens montrent leur mépris en salissant volontairement les espaces publics de la ville, ceux sur lesquels les autorités municipales devraient imposer leur ordre.

Le système clientéliste finit par rejeter hors de la sphère de la redistribution ceux qui ne peuvent plus y contribuer même modestement: les pauvres et de plus en plus d'appauvris. Dès lors, les populations n'ont plus comme recours que la condamnation morale, certes d'abord sous l'expression bien connue « tous vendus tous pourris » mais aussi maintenant en ayant recours aux détenteurs de l'autorité morale. C'est ainsi que la communauté musulmane de Ouagadougou s'estimant agressée par le projet ZACA – c'est le quartier où elle est implantée qui est visé par le projet – va s'adresser à ses autorités religieuses. À Cuba, ce sont les projets à connotation religieuse ou cultuo-culturelle qui aboutissent. Au Maroc, un des modes d'accès à la gestion du quartier est d'abord de s'occuper de la gestion des espaces religieux (fondations, médersas, mosquées). Il est à noter que l'église catholique qui avait été très présente en Afrique lors des conférences nationales est, semble-t-il, aujourd'hui absente de ce champ et que, l'autorité morale la plus sollicitée soit celle des autorités musulmanes; peut-être parce que souvent minoritaires dans un certain nombre de pays,





elles se sont tenues hors du champ des compromissions politiques. Ici, le recours au religieux n'est pas, comme dans l'explosion des églises locales relevant de la mouvance protestante, la recherche de nouvelles solidarités mais bien celle du rappel de la rigueur morale et de l'honnêteté intransigeante quant à la manipulation de l'argent public.

L'analyse très fine de l'accès au sol urbain qu'a menée l'équipe d'ADL met en lumière une catégorie d'acteurs déjà bien connus, celle des médiateurs, nouveaux intermédiaires entre la population et la puissance publique. Comment ne pas relier ces acteurs incontournables aux réseaux d'échange où, comme au poker, il faut toujours payer pour voir.

Beaucoup d'entre nous rêvent ou ont rêvé de voir la société civile se substituer à des gouvernements « corrompus ». En mythifiant ce relais/recours, comme d'ailleurs aussi celui de la participation, est-ce que nous ne confortons pas des sociétés duales ? Que les pauvres se débrouillent pour payer des services particulièrement médiocres ! Comme le souligne le sociologue Maxime Haubert, l'appel à l'émergence de la société civile n'est-il pas, paradoxalement, le constat désabusé de l'absence de fonctionnement démocratique de tant d'États, partout où la remontée des revendications du bas ne trouve pas le relais de la représentation.

Régulation et hybridation : de nouvelles approches de la gouvernance locale ?

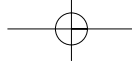
L'essentiel du débat, à la suite de la présentation des rapports, a porté sur la question de la régulation. Cette thématique apparaît dans de nombreux travaux.

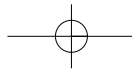
Toutefois, ce mot « régulation » est utilisé dans deux acceptions :

1. La régulation fixe le cadre légal de l'action, elle est utilisée pour arrêter le partage des responsabilités.
2. La régulation est le résultat de processus de règlement des divergences d'intérêts, nombreux, qui s'expriment aux différents niveaux de la société et des espaces en jeu.

C'est la première acception du terme qui est utilisée dans la communication sur la Palestine. Il s'agit bien du partage des responsabilités entre trois entités : l'État israélien, l'Autorité nationale palestinienne et les municipalités palestiniennes ; les deux dernières « se disputant un espace politique ». La question posée est celle du niveau (national ou local) où doit s'exercer la régulation. Les auteurs renvoient à chacun de ces deux niveaux la responsabilité de mettre en place une régulation. D'après eux, il revient à l'Autorité nationale d'assurer « le contrôle des ressources par la maîtrise des moyens d'achat et de production afin d'assurer la garantie d'une autonomie d'approvisionnement ou de production ». La politique du gouvernement israélien actuel est de refuser que l'Autorité nationale palestinienne exerce ce pouvoir. Au niveau local, l'objectif de la régulation à mettre en place serait « d'assurer le droit d'accès à tous aux services et une adhésion sociale à leur mode de gestion ».

Chaque fois que le procès de décentralisation pose la question de la répartition des responsabilités entre pouvoir central et pouvoir local la question de l'exercice de la régulation intervient. Incidemment, elle était déjà posée plus haut lors de la question du désengagement de l'État et de la difficile recherche de leur place par les autorités locales. Nous avons vu combien l'État tendait à se défaire sur le niveau local des régulations les plus délicates. Il n'est pas étonnant alors que les travaux portant sur des villes étant, d'une façon ou d'une autre, autonomes, se réfèrent à cette question de la répartition





institutionnelle des responsabilités dont celle de l'exercice de la régulation ou, plutôt, des régulations à mettre en œuvre (Palestine et Afrique du Sud).

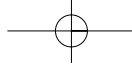
L'équipe d'AD, qui s'intéresse aux pouvoirs publics urbains locaux, affine l'analyse en notant que « les efforts consentis pour prendre en compte la diversité de la demande urbaine reposent sur une spatialisation des normes de service et d'équipement, c'est-à-dire une adaptation localisée aux variations de la demande selon une segmentation socio-spatiale de l'offre ». Toutefois les auteurs font remarquer que « cette spécialisation paraît faciliter le déploiement, à différentes échelles, de processus de territorialisation par lesquels divers opérateurs prennent appui sur les espaces ainsi démarqués... Pour redéfinir des formes et des modes de contrôle particuliers sur les usagers. Cette distinction entre spatialisation et territorialisation est essentielle ». En effet, elle exprime des dispositifs de régulation très différents, la spatialisation tendant à maintenir « une unité gestionnaire à l'échelle de l'espace urbanisé », tandis que « la territorialisation favorise au contraire le processus de fragmentation par une multiplication des systèmes locaux de régulation mal ou peu coordonnées entre eux ».

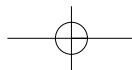
Nous avons déjà noté que la décentralisation (voulue, imposée ou de fait) se traduit par une multiplication des niveaux de décision, lieux donc de mise en œuvre de régulations. Toutes les communications ont insisté sur la multiplication des acteurs qui interviennent à ces niveaux. Il ne s'agit plus seulement de relations entre institutions nationales et locales ou entre État et municipalités. Interviennent aussi associations locales, ONG du Sud mais aussi du Nord, firmes internationales, collectivités locales du Nord, grandes institutions de coopération internationales et organismes de financement de l'aide... À ces acteurs institutionnels se joignent des individus ou des groupes ou des catégories d'individus dont la position locale (politique, morale, sociale, économique) les met en situation d'exercer un pouvoir de régulation. Ces personnages ou ces groupes n'appartiennent pas nécessairement aux institutions de l'État et même aux institutions locales. ADL montre comment une catégorie d'individus, les néo-coutumiers, régulent l'accès à l'habitat. L'État, bien sûr, reste toujours acteur du jeu puisque, dans un certain nombre de pays, confronté de fait à cette régulation, il va refuser d'avaliser ces transactions en n'accordant pas officiellement de titres fonciers tout en admettant cette gestion foncière coutumière.

La multiplication des niveaux de décision se traduit par autant d'espaces de liberté ; Sylvie Jaglin (équipe AD) parle « de fenêtres d'opportunité ». En effet, c'est dans ces « fenêtres d'opportunité » que va s'exercer le pouvoir de régulation.

Il est bon de s'interroger sur la situation avant et après la régulation. C'est JB qui nous rappelait que toute société humaine et même, plus modestement, tout groupe se dote d'une norme qui n'est autre que la codification des règles du vivre ensemble. Celles-ci peuvent être écrites (aboutissant au droit) ou orales (la coutume). La plupart des sociétés, y compris les plus « modernes », fonctionnent aujourd'hui avec une combinaison d'écrit et d'oral.

Toutefois, si cette norme est établie, une certaine tolérance est admise dans l'interprétation et donc dans l'application de la norme. Certaines infidélités seront admises et d'autres ne le seront pas. C'est lorsque le dépassement de la norme n'est plus accepté ou même toléré par le groupe que la régulation intervient. Un déséquilibre a été créé et un nouvel équilibre est alors recherché. Beaucoup de travaux insistent sur l'objectif de la régulation : recréer de la cohésion sociale.





Or les exemples qui nous sont donnés, s'ils affirment quelquefois cet objectif, ont des résultats bien différents. D'une part, certains des nouveaux acteurs, externes mais aussi internes, imposent de nouvelles normes. La norme devient autre et le paysage en est volontairement changé. La nouvelle situation d'équilibre n'a plus rien avoir avec la précédente. Tous les auteurs signalent en particulier à quel point l'intervention des grandes agences internationales de financement se traduit par un bouleversement des règles. D'autre part, les processus de régulation ne sont pas neutres. Ils visent, au mieux, à une adaptation des sociétés aux nouvelles contraintes du milieu et de l'époque. La plupart des chercheurs constatent des effets de fragmentation sociale et spatiale se traduisant par des différenciations sociales pouvant aller en s'exacerbant jusqu'aux extrêmes: d'un côté désolidarisation, voire sécession (les classes les mieux dotées voire les classes moyennes), de l'autre marginalisation, voire exclusion (les plus pauvres). On peut même se demander si ces régulations successives ne concrétisent pas tout simplement les états successifs de sociétés en voie de différenciation tant sociale que spatiale.

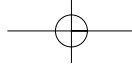
Le débat sur les résultats de la régulation, nouvel équilibre rétablissant une cohésion sociale mise à mal ou cristallisant de nouvelles situations sociales et/ou spatiales reste posé. Ces nouvelles situations sont-elles acceptées, ou tolérées, et jusqu'à quel point? Ou jusqu'à quand, tolérables?

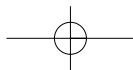
Il faut alors prendre en considération le pas de temps. S'agit-il d'arrangements momentanés? Dans quelle mesure deviennent-ils durables? Le temps de la régulation – un moment donné – est bien différent du temps long de la planification. AD et son équipe se posent effectivement la question de « la distinction entre les bricolages institutionnels correspondant à des arbitrages momentanés et des innovations plus porteuses d'avenir » et celle de « la durabilité sociale et économique des nouveaux arrangements ».

Certes, « on » attend des pouvoirs locaux qu'ils mettent en œuvre des régulations n'oubliant aucun citoyen ni aucun espace; mais nous avons vu que leur autonomie et leurs moyens pour ce faire sont limités. On peut aussi s'interroger sur ce « on »: qui est-il? Les deus ex machina extérieurs, la vox populi, les opérateurs, les experts-conseillers, les chercheurs-observateurs...? N'y a-t-il pas des pouvoirs locaux ne visant, au-delà du discours bien pensant, qu'à une gestion rentière de la ville?

Enfin si on prend maintenant en considération le temps long, par exemple celui de la génération, comment ne pas remarquer que cette succession d'états, de déséquilibres suivis de nouveaux équilibres, de ruptures et de régulations, s'est accompagnée d'une augmentation des différences sociales; celles-ci se traduisant dans l'espace des villes par des différenciations spatiales. Cette dynamique n'est pas sans rappeler certaines théories du développement. Cette dynamique de ruptures et d'adaptations mais aussi d'émergence de classes de possédants-entrepreneurs produit-elle aussi de la croissance, voire du développement? La fragmentation sociale et spatiale ne serait alors, sur le long terme, qu'un passage obligé? Un moment de l'histoire? Un épiphénomène de peu d'importance? Ou une scorie malheureuse et un dégât collatéral durable? Ou, encore, comme l'écrit Sylvie Jaglin: « l'incapacité à reconstruire... une norme sociale adaptée à la condition urbaine dominante, faite d'incertitude et d'instabilité »?

Est-ce dans l'hybridation des logiques d'acteurs publics et privés qu'il faut chercher des solutions, comme le pensent certains?





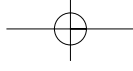
Les modèles extérieurs: sources de changement ou nouvelle manière de conforter le statu quo?

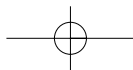
Tous les chercheurs sont très virulents sur les modèles extérieurs, que ce soit celui de la Banque mondiale ou ceux des aides internationales qui n'offrent d'ailleurs aucune réelle alternative. La dépendance à ces modèles s'étend au-delà des institutions nationales et locales pour conformer même des acteurs (associations et autres) qui se moulent dans un format standard.

C'est ELB qui pose la question: « les bailleurs internationaux se contentent-ils de déclencher une inflation discursive sans parvenir à faire bouger les lignes de partage des pouvoirs? L'aide jouerait, certes, un rôle dans l'émergence des groupes de pression et d'entrepreneurs mais elle conforterait finalement le statu quo social en régulant admirablement la société post-ajustement tout en alimentant ses élites politiques ».

Conclusion

Il n'y a pas de modèles alternatifs proposés mais des sociétés en mutation à la recherche de nouveaux équilibres, peut-être provisoires, sans que des avenir se dessinent clairement. D'autant plus que ces régulations se produisent dans un paysage urbain où les pauvres sont de plus en plus nombreux et où leur marginalisation, voire leur exclusion, vont croissantes. On a même quelquefois l'impression que ces régulations, fruits d'un jeu d'acteurs nouveaux dans un nouveau champ politique, se déroulent sur une autre planète que celle de la réalité brutale de cette montée de la pauvreté.





CONCLUSION DE LA SÉANCE DE SYNTHÈSE

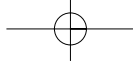
Françoise Lieberer a conclu la séance de synthèse des ateliers comme suit :

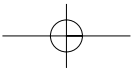
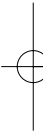
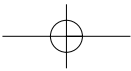
« Pour clore cette séance je souhaite juste vous proposer quelques mots clés illustrant chaque atelier :

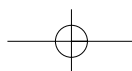
- pour l'atelier A : représentation ; participation ; légitimité.*
- pour l'atelier B : dualité ; débordement ; enchevêtrement.*
- pour l'atelier C : transition ; partenariat ; métissage.*
- pour l'atelier D : autonomie ; négociation ; alternative.*

En tant que personne extérieure, ce que je n'ai pas entendu et qui me réjouit, c'est l'opposition stérile entre le Nord et le Sud. En outre, je souhaite vous livrer quelques-unes de mes observations sur ce que j'ai entendu :

- on nous a parlé très souvent de processus transposables du Nord au Sud, ce qui est un point très éclairant de l'approche comparative Nord-Sud ;*
- nous avons traversé des villes très différentes, en termes politiques, culturels et économiques. Ceci démontre la richesse des travaux du PRUD ;*
- on nous a montré l'hétérogénéité des villes en devenir, ce qui est un aspect très positif des différentes recherches ;*
- enfin, on a beaucoup parlé de la dynamique de l'entre-deux, qui bouge, qu'on veut cacher et qui produit souvent de l'inattendu et permet de changer l'irréversible. »*



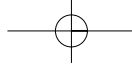


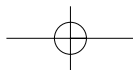


SÉANCE DE CLÔTURE

SOMMAIRE

GOUVERNER LES VILLES: QUELLES POLITIQUES URBAINES?	
COMMENT LES CONSTRUIRE ?	264
Vers une première synthèse du programme PRUD.	
Fragments d'un discours sur la gouvernance urbaine, par Gilles Antier	264
Faire de nécessité vertu: du gouvernement local à la gouvernance locale et au-delà dans la gestion urbaine en Afrique, par Richard Stren	270
Communication de Maryvonne Plessis-Fraissard	280
TABLE RONDE	284
SYNTHÈSE DE LA TABLE RONDE ET DISCOURS DE CLÔTURE,	
par Pierre Colombier	292





GOUVERNER LES VILLES : QUELLES POLITIQUES URBAINES ? COMMENT LES CONSTRUIRE ?

VERS UNE PREMIÈRE SYNTHÈSE DU PROGRAMME PRUD. FRAGMENTS D'UN DISCOURS SUR LA GOUVERNANCE URBAINE,

par Gilles Antier⁷¹

Cet exercice est à la fois difficile et ingrat. Il était difficile a priori pour au moins deux motifs :

- ❑ D'une part, jusqu'à quel point peut-on rapprocher, pour les besoins d'une synthèse, les résultats de recherches aussi lourdes menées sur des zones géographiques, des niveaux urbains et des acteurs aussi différents ?
- ❑ Et d'autre part, comment éviter le risque de tomber à l'inverse dans un constat émietté, présentant une constellation de résultats et d'informations qui ne répondra pas à la demande de synthèse ?

Mais il devient carrément ingrat après les quatre synthèses qui nous ont été présentées hier soir, et qui étaient aussi différentes dans l'approche que brillantes dans la présentation.

Mon idée est donc plutôt de vous proposer ici cinq remarques relatives à ce que j'ai personnellement considéré comme des apports nouveaux du PRUD au contenu et à l'exercice de cette fameuse « gouvernance urbaine » (je reviendrai en conclusion sur ce terme) dont l'ombre a plané toute la journée d'hier sur les ateliers.

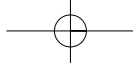
Comme l'ont bien souligné Annik Osmont et Charles Goldblum à l'ouverture de ce colloque, il y a en effet dans les productions considérables de ce programme un évident renouvellement des problématiques : et cela, qu'il s'agisse de la géométrie des pouvoirs locaux, de la légitimité des multiples acteurs, ou encore des mécanismes qu'ils contribuent à mettre en œuvre ou à transformer.

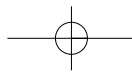
J'essaierai au maximum d'éviter des redites par rapport aux synthèses, mais d'avance, je vous demande de me pardonner quand, moi aussi, je céderai à l'envie de citer des formules fortes qui sont nées de telle ou telle recherche.

Des logiques nouvelles de gestion urbaine

Beaucoup de travaux ont cherché à savoir comment de nouveaux paradigmes du développement tels que le partenariat public – privé ont pu introduire de nouvelles logiques dans la gestion urbaine, en particulier sous l'angle de la gestion des services. Il n'est pas réellement surprenant qu'elles aient démontré comment on allait vers des logiques d'efficacité plus que d'équité, de cela, on se doutait quelque peu. Plus novateur est sans doute

71. Directeur international de l'IAURIF, chargé de conférences à l'IEP de Rennes.





l'analyse fine, le décortilage par certains de multiples « logiques hybrides », innovatrices dans la gestion urbaine et le développement urbain. On assiste ainsi à l'émergence de dispositifs gestionnaires composites, qui tous correspondent à autant de formes de repenser le partenariat public – privé selon un triptyque public – privé – local.

Il semble en tout cas clair que seule la segmentation spatiale et sociale de l'offre de services permettra une bonne adaptation locale. La question : comment inventer alors de nouveaux arrangements public – privé ? Avec quelle marge de manœuvre pour les pouvoirs publics ? Et quel contenu pour quel fonctionnement ? Et finalement, où placer le curseur entre le tout public et le tout privé ?

Dans tout cela, ce qui m'a beaucoup frappé, ce sont les fortes capacités d'évolution de cet « entre-deux » des politiques institutionnelles et des dynamiques locales qu'engendre la multiplication des pouvoirs. Certains ont discerné une logique d'espaces gris entre public et privé, permettant de jouer à plaisir sur la territorialisation comme voie de régulation. Et en face de cela, cette étonnante capacité d'invention et d'adaptation des acteurs locaux. Ne serait-ce qu'à propos de la production et de la gestion des services, on reste frappé de voir avec quelle rapidité ils font l'apprentissage des ressources offertes par les multiples instances de décision, jusqu'à la « ruse », a dit une équipe ! Et en même temps, il semble que la société ne se mobilise pas spontanément sur l'environnement, il faut l'éduquer à ce souci, pour favoriser la mobilisation effective des ménages dans la problématique des services urbains. Tableau tout en nuances, donc, entre capacités d'adaptation et permanence des réticences.

Un mot ici à propos de l'action publique locale : quoi qu'il en soit, il semblerait que tous les travaux montrent qu'il faudra bien la repenser, mais les hypothèses et les approches varient, ou restent prudentes. Peut-être, comme l'ont suggéré certains, à partir de trois piliers : des logiques localement négociées de dispositifs, des logiques verticales de l'action planifiée et des régulations sectorielles, et enfin des logiques horizontales de la professionnalisation des métiers et de la définition des référentiels.

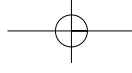
Tout cela débouchera sans doute vers un urbanisme plus négocié, entre « le dogmatisme réductionniste des uns et le pragmatisme contextuel des autres ». Une telle notion d'un urbanisme plus négocié, associant mieux la société civile dans tous ses états, débouchera sans nul doute sur des concepts et des modèles alternatifs de gestion urbaine. La question est posée et les débats amorcés par nombre de ces recherches du PRUD.

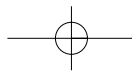
Une remarque pour finir à propos de ces nouvelles logiques, et sur la difficulté reconnue par diverses équipes pour appréhender les processus, durables ici, et pas là. Ne doit-on pas sur ce point s'interroger sur les limites du reproductible, y compris d'un point de vue spatial (ce qui est viable pour une ville de 1 million d'habitants le sera-t-il autant dans une métropole de 6 millions habitants ?). Et par ailleurs, que penser de la transposabilité au Nord de toutes ces stratégies d'acteurs et les logiques d'actions identifiées au Sud, telles que l'ont évoquée certains dans les ateliers du 6 mai ?

Nouveaux modèles ou anti-modèles ?

Ces nouvelles logiques, dans quels modèles s'inscrivent-elles ? Ou ne tendraient-elles pas à en élaborer de nouveaux, mais cette fois plutôt sous la forme de processus plus souples et plus adaptables ?

Je tendrais ici à considérer qu'il y aurait une sorte d'émergence rafraîchissante d'anti-modèles, ou plutôt de modèles « néo-urbains » dans la gestion, la prise de décision, le





fonctionnement. Ce qui comporte d'ailleurs une forme de paradoxe, dans la mesure où certains de ceux-ci sont vite affirmés comme de « bonnes pratiques », alors qu'ils remettent justement fortement en cause le cadre structurel habituel du « modèle » : le « prêt-à-penser la ville » a décidément la vie dure...

ONG et experts sont en tout cas souvent désignés et critiqués dans ce contexte comme producteurs de normes ou de partenariats qui induisent de nouvelles fonctions régulatrices. C'est qu'en effet, beaucoup de questions ont été posées sur les modèles exogènes et sur l'expertise étrangère. Procès en règle, sur ce point : « mise à la norme des réponses et des productions », « référence abusive aux débats occidentaux », « effet d'écho des modèles importés amplifié par les experts », et j'en passe... Mais c'est une question saine et légitime : même si l'on n'est plus à l'époque de l'exportation pure et dure de modèles « clés en main », c'est vrai que le transfert de savoir-faire reste à améliorer dans ses méthodes, dans ses produits, et dans sa capacité à donner à la maîtrise d'ouvrage locale les moyens de mieux intégrer les propositions des experts étrangers et des bureaux d'études.

Une riche palette de questions du programme PRUD a donc porté sur la nécessité de faire émerger une expertise autochtone durable. Dans ce contexte, on a vu souvent soulignée l'importance d'un renouvellement de la planification urbaine. Beaucoup d'équipes justifient d'autant plus cette proposition qu'elles insistent, à des degrés très divers, sur l'émergence de nouveaux modèles de villes (dans lesquelles s'exercent les nouvelles logiques évoquées dans ma première remarque). Elles en critiquent donc d'autant plus l'uniformisation des politiques publiques par rapport à des situations urbaines de plus en plus diversifiées.

Mais l'intéressant – je réagis ici en tant qu'urbaniste – est que ces mêmes équipes proposent alors de réfléchir à des processus plutôt qu'à de nouveaux modèles. Elles considèrent qu'ils seront d'autant plus opératoires qu'ils sont, au fond, plus aisément réversibles, notamment dans ces « espaces gris » de la gouvernance que j'ai déjà mentionnés.

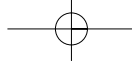
À la recherche d'une appropriation locale des modèles se substituera donc peut-être aussi, sinon plus, la proposition de tels processus.

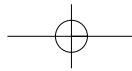
De nouvelles « appropriations »

L'important n'est de toute façon peut-être pas le modèle ou l'éventuel processus novateur, mais l'appropriation qui en est faite au niveau local.

Cette notion a été transversale à de très nombreuses équipes : je l'ai d'ailleurs vu évoquée dans les trois ateliers que je suis venu écouter. La richesse des travaux du PRUD est de l'avoir aussi finement disséquée dans tous ses états, alors qu'elle semble infiniment différenciable par les acteurs locaux. Les formes qui nous en ont été présentées sont donc multiples, surtout à propos de l'espace public vu en termes de pouvoir : vide institutionnel entre le local et l'État vite comblé par une explosion de la vie associative (le cas du Vietnam étant ici révélateur), multiplication des « arrangements locaux » débouchant sur la construction d'une sorte de politique « par le bas », mais aussi, immédiatement après, sur la question de la légitimité de ces appropriations locales.

Je reviendrai plus loin sur cette question des arrangements. Toujours est-il que l'on a rapidement débouché par là sur d'innombrables questions relatives à la démocratie, à la citoyenneté, à la participation et à la mobilisation de la société civile. Tout le problème posé





par plusieurs équipes a ainsi été celui de savoir comment bâtir une citoyenneté urbaine qui soit non seulement effective, mais aussi et surtout efficiente.

Un vecteur essentiel, pas surprenant, était ici constitué par l'aspiration à davantage de participation. Avec des critiques et des interrogations plus ou moins pessimistes. Nombreux sont les projets peu préoccupés par la forme proprement participative de la démocratie locale, mais en même temps, on voit des dispositifs participatifs liés à certains programmes, qui légitiment certains et en marginalisent d'autres... Bref, rien n'est simple, et tout se complique. L'opinion commune semblant être que pour être durable, une participation nouvelle devra inventer des formes intermédiaires – et nouvelles – d'institutionnalisation.

On dispose en tout cas désormais dans ces recherches d'un catalogue fourni des modes de surgissement de l'initiative urbaine locale, et ce, même dans les conditions extrêmes de survie dans ces anti-modèles complets que sont les camps palestiniens, ces non-villes soumises à la « *globalité du précaire* » comme j'avais tenté de le résumer lors de la réunion régionale de Rabat de 2003.

Nouvelles logiques, critique des modèles et reconstruction de processus alternatifs, multiples formes d'appropriation : tout cela participerait-il d'un...

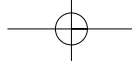
Nouveau « désordre urbain » ?

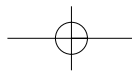
L'enchevêtrement entre les sources de pouvoir me paraît personnellement déboucher sur une sorte de nouveau « désordre urbain » – Lacan aurait parlé de « dés-ordre » – parfois anarchique, parfois en voie de recomposer une nouvelle géométrie des pouvoirs locaux. On voit ressurgir de nouvelles légitimités plus fondées sur le religieux qu'on ne pouvait le penser, ainsi que d'étranges « devenir urbains souterrains ». Sur le fond, il pourrait y avoir là matière à un certain optimisme : après tout, « *Quand l'ordre est injuste, le désordre est déjà un commencement de justice* », comme disait Romain Rolland.

Mais c'est en tout cas un jeu complexe d'acteurs que nous ont analysé de nombreuses équipes, en montrant qu'il y a effectivement jeu, sur des espaces de pouvoirs que les uns et les autres s'approprient selon des règles qu'ils inventent parfois au fur et à mesure.

Le problème préoccupant est que tous ces pouvoirs collaborent ou s'opposent selon des stratégies mouvantes, en fonction des enjeux du moment, et non d'une perception d'ensemble de la problématique urbaine. On savait depuis longtemps que l'économie informelle produisait sa propre régulation. Mais c'est à une multiplication de ces « bricolages éphémères », comme les désignait hier l'un d'entre nous, que l'on assiste aujourd'hui. Et l'on comprend clairement alors le risque de la fragmentation urbaine, comme le démontreraient plusieurs études du programme à propos de la gestion des réseaux ou des arbitrages permanents que peuvent opérer les ménages citadins sur l'accès à ces services.

De ces travaux naît ainsi le sentiment qu'à travers la prolifération des initiatives prises par des pouvoirs locaux, les villes du Sud vivraient de plus en plus dans une sorte de « temps de l'arrangement », dans une logique de conflits où chacun avance sans dévoiler ses cartes, évacue des acteurs exogènes, puis négocierait pour finir des formes d'arrangements territorialisés, aussi nombreux qu'hétérogènes. À la limite, on voit parfois une « contre-élite » de proximité aller jusqu'à faire arbitrer le local par le niveau le plus supérieur. Et de même, on voit ressurgir en médiateur des formes de pouvoir anciennes (notamment religieuses et tribales), dans des contextes de crises plus ou moins prononcées, et c'est un autre acquis





intéressant de divers travaux que d'avoir ainsi démontré comment leur effacement n'était que temporaire.

La question se pose alors d'intégrer toute cette incertitude et cette instabilité du nouveau désordre urbain. C'est bien le problème de la régulation à l'échelle locale, mais dans quel but assignée à celle-ci ? Stabiliser les antagonismes ? Assurer la reproduction d'un certain modèle social ? Ou en faciliter une éventuelle transformation ?

Il semble enfin que toutes ces formes de gestion urbaine et de jeux d'acteurs traduisent un vaste processus en cours de...

Recomposition de la gestion urbaine à tous les étages de la ville

« *Un mouvement permanent des lignes de partage des pouvoirs* » : les trois-quarts au moins des recherches menées dans le cadre du PRUD pourraient être ainsi sous-titrées. Je l'ai déjà évoqué précédemment dans le jeu de divers acteurs, en particulier à propos de la façon dont la dynamique associative occupe un espace intermédiaire entre l'État et la société civile et entre l'économique et le social. Mais j'en profite aussi pour évoquer ici la manière dont plusieurs équipes ont ici questionné le rôle des ONG, et comment elles ont occupé un espace local nouveau au point d'apparaître en position de leadership (certains y voient un nouveau pouvoir de substitution véhiculant sa propre idéologie), tout cela au risque de dynamiser parfois un peu artificiellement le développement local.

Mais évidemment, les équipes ont surtout mis en lumière à quel point les États sont interpellés par tout ce qui précède : ceux-ci ont tout fait et tout voulu sauf choisir ces scénarios de logiques hybrides novatrices, les critiques apportées aux modèles exogènes, ou les formes multiples d'appropriation et par là de mobilisation potentielle de la société civile, bref, tout ce que j'ai essayé de résumer par le « nouveau désordre urbain ». On débouche donc là sur la dimension politique du développement urbain : décentralisation, réalités des pouvoirs locaux, démocratie locale.

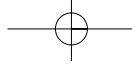
Cela parce que justement, et malgré tout, on voit qu'est bien admise la nécessité d'une organisation « en haut, » d'une autorité de régulation et de pouvoir, que ce soit pour les transports, les services ou pour tout autre domaine des politiques urbaines : est alors posée par de nombreux intervenants et chercheurs la question de la municipalisation du développement urbain et de sa gestion. Mais comment : la revitalisation des structures municipales est-elle la seule issue pour ces mêmes États en quête de redéfinition ?

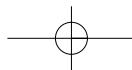
Sur ce point, j'ai ressenti un certain pessimisme, justifié ou pas, sur la réalité des capacités des pouvoirs locaux. Visiblement, de nouveaux procédés de régulation municipale restent en tout cas à inventer, d'autant que leurs niveaux d'application sont, à l'évidence, multiples.

Conclusion

Voilà donc, un peu en vrac, et vous me pardonnerez, quelques « *fragments d'un nouveau discours de la gouvernance urbaine* » (pour paraphraser Roland Barthes) qui ressortent déjà des travaux menés dans le cadre de ce programme de recherche.

J'ai évité d'employer ce vocable de « gouvernance urbaine » au long de mon intervention, mais il était évidemment sous-jacent à toutes mes remarques. Clairement, on ne peut en effet qu'apprécier ce profond réexamen de la gouvernance (comme disait Charles Goldblum





mercredi). Ce qui était d'autant plus nécessaire quand tant de gens la qualifient de « motivalisée » ou, plus crûment encore, « d'auberge espagnole de la pensée urbaine d'aujourd'hui sur les pays en développement. »

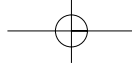
Par rapport à ce mélange complexe d'acteurs, de logiques et de processus qu'est cette fameuse gouvernance urbaine, le PRUD a parfaitement démonté chacun de ces éléments pour en illustrer les mouvements en cours, et parfois les mutations. Les recherches du PRUD ne nous fourniront pas un dictionnaire de la gouvernance urbaine – ce serait au-delà de son ambition – Elles en dresseront encore moins un atlas (encore que...). Je dirais plutôt qu'il nous livre une sorte de « système d'informations » sur la gouvernance urbaine à travers ses multiples « couches » : économiques, sociales, institutionnelles, parfois anthropologiques, etc.

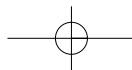
Tout cela reconfigure d'autant ce que je serais tenté de dénommer le « marché commun planétaire de la gouvernance urbaine ». J'entends par là le portrait trop rapidement cadré – et par là d'autant plus facile à dénoncer – qui a été fait de ce concept par certains, au regard notamment des critiques portées à la mondialisation. J'ai le sentiment que toutes ces recherches tendraient plutôt à nous présenter la gouvernance urbaine comme une sorte de nouvelle « machine molle »⁷² traversée de mouvements verticaux (la gestion) et latéraux (les jeux d'acteurs).

À ce constat, le PRUD n'a pas fait que proposer des questionnements. Ce qui aurait déjà été très méritoire : rappelons-nous que pour Claude Levi-Strauss, « *le savant n'est pas l'homme qui fournit les vraies réponses, c'est celui qui pose les vraies questions* ». Mais les équipes ont, dans leur très grande majorité, été poser des questions jusqu'à ras de terre pour tenter d'en tirer de bonnes réponses. Leur mérite a été cependant de souligner qu'une bonne réponse locale n'est pas nécessairement... une « bonne pratique » pour tous, tant les villes, les acteurs, les pouvoirs et les processus diffèrent.

De cela aussi, je pense qu'il fallait les remercier aujourd'hui.

72. En clin d'œil à William Burroughs, qui, entre parenthèses, était obsédé par la notion de « l'entre-deux », mais à propos du rapport entre l'homme et la machine.





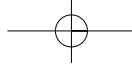
FAIRE DE NÉCESSITÉ VERTU : DU GOUVERNEMENT LOCAL À LA GOUVERNANCE LOCALE ET AU-DELÀ DANS LA GESTION URBAINE EN AFRIQUE

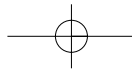
par Richard Stren⁷³

Je voudrais commencer en vous disant l'immense plaisir que j'ai à être ici, à retrouver des amis et collègues de longue date et à être entouré de tant d'excellents chercheurs et de praticiens avertis. Pour le chercheur que je suis et le praticien que j'ai été brièvement dans le domaine urbain, c'est une expérience très gratifiante. Une des principales raisons de ce plaisir est que j'ai eu le privilège de découvrir de nouveaux sujets et projets de recherche, fondés sur le principe du travail au sein d'un réseau. Outre leur souplesse et leur interdisciplinarité (des atouts majeurs pour appréhender les réalités urbaines complexes), les réseaux Nord-Sud permettent aux nombreux acteurs urbains locaux de faire entendre leurs voix dans un contexte à la dynamique nouvelle, souvent variable. J'ai exposé cet argument dans mes écrits sur la recherche au Canada et je suis heureux de le répéter ici : nous avons besoin d'un plus grand nombre de travaux dans l'esprit de ceux présentés à ce colloque et nos réseaux ont besoin d'un plus grand nombre de mécanismes de financement permanent (Stren 2001). J'espère ne pas formuler ici l'évidence même, mais je crois fermement que les avantages de la recherche en réseau sont de loin supérieurs à la somme de tous ses éléments. Cela est particulièrement vrai des réseaux mettant en contact les chercheurs et les praticiens du Nord avec leurs homologues et collègues du Sud.

J'aimerais faire un deuxième type de remarque : je suis convaincu que nous abordons une nouvelle ère où les questions de développement urbain dans les villes du Nord partagent de nombreuses caractéristiques nouvelles avec celles des villes du Sud. Cela s'explique en partie parce que les villes et les zones urbaines, où qu'elles se trouvent, se sentent de plus en plus obligées de rivaliser les unes avec les autres pour obtenir des investissements ; mais c'est aussi parce qu'elles sont de plus en plus liées par les échanges commerciaux, la circulation des personnes, l'aide au développement et les technologies de l'information. Bien sûr, ces tendances à la globalisation soulignent les grandes différences locales entre les cultures, voire entre les structures politiques et économiques, mais elles établissent aussi des contacts plus étroits entre les villes et leurs populations, de sorte que les innovations et les réformes utiles peuvent se transmettre très vite d'un endroit à l'autre. Un exemple frappant est le système de budgétisation participative, développé dans sa forme la plus élaborée et réussie à Porto Alegre au sud du Brésil dans les années 90, et qui a déjà inspiré des initiatives dans de nombreuses villes brésiliennes, ainsi qu'à Buenos Aires, Mexico, Barcelone et même St. Denis, comme me l'a appris son ancien maire. Un récent article d'Yves Cabannes retrace l'influence de cette forme de planification locale dans 25 municipalités en Amérique latine et en Europe (Cabannes 2004). On pourrait entreprendre un exercice similaire avec différentes villes, pour des innovations politiques telles que les actions inscrites à l'Agenda 21, la collaboration des ONG et des groupes de la société civile à la gestion des communes, les élections pluripartites et les élections municipales. Il faut savoir qu'au Canada, les élections municipales enregistrent un taux de participation beaucoup plus élevé que toute autre élection à un poste unique, y compris celles au poste

73. Richard Stren est directeur du Centre d'études urbaines et communautaires, Université de Toronto.



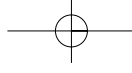


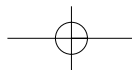
de premier ministre. Or, au cours des élections municipales de Toronto en 2003, il a beaucoup été question d'engager la population dans une procédure plus participative. Une fois élu, notre nouveau maire a organisé des forums à travers la ville pour discuter du prochain budget. La participation à ces groupes a été très forte.

Au fur et à mesure que ces tendances et ces changements se mettent en place, il nous faut développer de nouveaux concepts pour décrire ce qui se déroule sous nos yeux. Ainsi, de nombreux pays ont entamé un processus de décentralisation : cela pourrait avoir des répercussions administratives, fiscales et même politiques dans différents pays (Stren 2003). Comme certains chercheurs l'ont fait remarquer, la décentralisation n'est pas une fin en soi, mais un processus continu dont les résultats sont incertains et qui dépendront, entre autres, de la force politique relative des différents acteurs et autorités. Mais maintenant que la décentralisation est reconnue comme une politique légitime, nous devons inévitablement nous tourner vers les processus d'administration et de gestion qui constituent l'essentiel du nouveau rôle des municipalités. Pour moi, chercheur et auteur, l'intérêt ne réside pas uniquement dans la manière dont ces processus se déroulent, mais dans les concepts et les idées que nous utilisons pour les décrire. Je dirais même que les concepts et leurs différents emplois sont essentiels à la réussite de nos efforts pour améliorer les conditions de vie des citoyens. Mais nous devons veiller à ce que les concepts que nous utilisons, en tant que chercheurs et praticiens du Nord, ne soient pas inadaptés, ou pire encore, ne nous empêchent pas d'appréhender les réalités locales du Sud. Je pense à l'argument de Jennifer Robinson (une Sud-Africaine qui enseigne au Royaume-Uni), selon lequel des termes communément utilisés comme villes « globales » ou « mondiales » ne rendent pas compte de la réalité de la vie et du développement dans la plupart des villes du monde en développement. Elle suggère qu'en raison de cette inadéquation, les « villes ordinaires » sont victimes d'une « colonisation » exercée par les théories et concepts du Nord (Robinson 2002). Un des meilleurs remèdes contre cette tendance est le travail en réseau.

Je poursuis des recherches et j'écris sur les villes africaines depuis le milieu des années 60. Mon tout premier travail en la matière a été d'étudier la gestion municipale et la question du logement à Mombasa, dans le courant des années 60. Plus tard, j'ai travaillé en qualité d'urbaniste pour le gouvernement tanzanien, j'ai étudié les villes de Nairobi et d'Abidjan et, avec des collègues du Sud, nous avons entrepris une vaste étude comparative sur la dégradation des services municipaux dans sept pays d'Afrique de l'Est et de l'Ouest (Stren, White et Coquery 1993b). En association avec une ONG kenyane, nous avons transformé cette recherche en un réseau ouvert pour chercheurs et praticiens. Nous l'avons appelé ARNUM (African Research Network for Urban Management) : Réseau africain de recherches en gestion urbaine. Comme les travaux de ce réseau s'achevaient au début des années 90, je me suis engagé dans la coordination d'un réseau mondial de recherche urbaine (composé de groupes de recherche d'Afrique du Nord, de l'Est, de l'Ouest et du Sud, ainsi que de groupes d'Amérique latine et d'Asie) (Stren 1994, 1995a, 1995b). J'ai réalisé trois missions sur le terrain en Afrique du Sud, mais parallèlement, j'ai commencé à orienter ma recherche vers les questions de développement urbain en Amérique latine.

Pendant cette période prolongée, j'ai été impressionné par les changements importants qui s'opéraient en Afrique, mais à présent que ces changements se sont produits, je suis également frappé par l'évolution des concepts. En ce qui concerne la gestion et l'administration des villes, il y a eu deux grandes périodes de transition : du gouvernement local à la gestion urbaine (dans les années 70 et 80) et de la gestion urbaine à la gouvernance



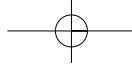


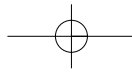
locale (à partir des années 90). Cela ne signifie pas que les anciens concepts ne subsistent pas dans notre vocabulaire et ne continuent pas de jouer un rôle très important, mais cela suggère que le « front » des idées se déplace à mesure que de nouveaux concepts s'élaborent sur les plans théorique et pratique.

Du gouvernement local à la gestion urbaine

En 1993, j'ai publié un article sur ce que j'ai appelé alors le concept « flou » de gestion urbaine. Il se trouve qu'à la fin des années 80, les anciennes notions de « gouvernement local », « d'administration urbaine » avaient fait place au concept plus courant de « gestion urbaine ». Un programme important de la Banque mondiale, du PNUD et du PNUEH avait été intitulé « Programme de gestion urbaine » et les gestionnaires locaux se définissaient de plus en plus comme des « gestionnaires urbains » plutôt que comme des « responsables du gouvernement local » ou des « responsables des administrations locales ». Curieusement, le sens exact de ce concept avait suscité peu de débats ou d'analyses, voire aucun. J'ai appelé gestion urbaine « une idée abstraite indéfinie », attribuant le manque d'attention accordée à sa signification aux préoccupations pratiques des organismes internationaux, soucieux d'établir des programmes souples et d'ouvrir leurs portes aux différents besoins des bailleurs de fonds, quand ils le jugeraient nécessaire. J'ai aussi indiqué que les chercheurs (y compris moi-même) n'étaient pas moins complices que les organismes internationaux, dans la mesure où ils n'avaient pas contribué à une meilleure compréhension du concept. Prenant comme exemple l'Afrique, j'ai signalé que peu d'auteurs francophones ou anglophones s'étaient penchés sur la question, alors que nombreux étaient ceux qui avaient largement utilisé le terme. Je dois pourtant reconnaître que parmi ceux qui s'y étaient vraiment intéressés, ce sont les francophones qui avaient fait les commentaires les plus pertinents (Stren 1993a). Cela est peut-être dû en partie au fait qu'ils se sentent souvent plus éloignés des centres de pouvoir internationaux.

Mon article m'a valu un certain nombre de réponses de praticiens et de collègues. Ainsi, après avoir expliqué les différents emplois de l'expression « gestion urbaine », Michael Mattingly, du département de développement de l'université de Londres, professeur et praticien, a fortement insisté sur la nécessité de trouver une définition claire et sans ambiguïté si les urbanistes voulaient mettre un terme à la dégradation des conditions de vie dans les villes. Bien plus qu'une simple expression « technique » pour désigner la gestion de projet, la gestion urbaine devait impliquer une approche économique de la gestion des services publics municipaux, une vision globale de la ville et un « engagement permanent » à prendre des mesures répondant aux objectifs urbains. L'idée proposée par Mattingly mettait en jeu un réseau plus large, incluant le secteur privé, les administrations centrales et régionales, ainsi que le secteur associatif, quelles que soient les questions à traiter (Mattingly 1994). Une autre réaction est venue d'un responsable de la santé brésilien : Edmundo Werna a mis l'accent sur les raisons structurelles du succès de la gestion urbaine (restructuration du mode de production, importance accordée au niveau local, complexité et fragmentation de la société), mais il a aussi indiqué que les gestionnaires urbains devaient prendre davantage en compte la politique locale (Werna 1995). Toutefois, sa suggestion selon laquelle la gestion urbaine restait un concept flou, sur le plan pratique, a été contestée par un praticien, Ronald McGill. Cet urbaniste, qui a occupé des postes importants en Grande Bretagne, au Malawi et en Tanzanie, a déclaré, après avoir longuement passé en revue la littérature sur le sujet, que la gestion urbaine représentait un défi, celui de « faire face à une ville à croissance rapide dans un pays en développement, défi qui n'est que trop réel ». La



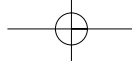


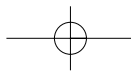
signification essentielle de la gestion urbaine, selon lui, était (a) « de planifier, d'offrir et de maintenir l'infrastructure et les services d'une ville » et (b) « de s'assurer que le gouvernement local est en état, sur le plan organisationnel et financier, d'assurer l'offre et l'entretien de ces services » (McGill 1998, 469).

Alors que je me concentrais sur les commentaires anglophones relatifs au concept de urban management, les nouvelles idées, en Afrique francophone, de « gestion urbaine » gagnaient également du terrain. Ainsi, selon Jean-Louis Vénard, l'urbaniste le plus influent, qui travaillait alors à la Caisse française de développement, la plupart des fonctions d'infrastructures et de services avaient été gérées, pendant les vingt années qui avaient suivi l'indépendance, par le gouvernement central en Afrique francophone. Avec la crise financière, il devenait nécessaire « de modifier sensiblement les politiques urbaines » (Vénard 1993, 20). Ces « modifications » requéraient une décentralisation vers des communes à budget autonome, une privatisation plus large des services locaux et une gestion participative des quartiers, qui incluait les ONG et la société civile en général (Vénard 1993, 21). La monographie de Sylvie Jaglin sur la « gestion urbaine partagée » à Ouagadougou, pendant la période Sankara des années 80 (Jaglin 1995), est une étude remarquable montrant les rapports entre ces différents éléments.

Un nouveau concept nécessaire : la gouvernance

L'un des articles qui se proposait de répondre à ma perplexité devant le concept de gestion urbaine adoptait une perspective différente des autres. Dans une étude sur le marché central de Kampala, en Ouganda, Christie Gombay s'est intéressée aux « forces politiques et économiques » expliquant les solutions techniques adoptées pour améliorer ce marché. Observant la politique économique de Kampala dans son ensemble et la place qu'y occupait la municipalité, Gombay concluait qu'en raison de la compression des salaires dans le secteur public, de la réduction du nombre de postes et de l'absence de création d'emplois dans d'autres secteurs, la vie urbaine était un combat quotidien pour la survie, et cela pour tous les groupes, les personnes et même les institutions. En fin de compte, si les grands projets de la municipalité et du gouvernement central n'avaient pas réussi à gérer efficacement le marché de Kampala, cela pouvait s'expliquer par les « stratégies de survie » de la municipalité et des principaux responsables politiques. En effet, en réaction aux initiatives de la municipalité pour contrôler et améliorer le marché formel (aménagement des installations, amélioration des services sanitaires, perception systématique des taxes), un marché informel s'était développé à côté et était devenu plus actif, surtout la nuit. À mesure que le marché formel se réduisait et que le marché informel « nocturne » s'élargissait, il devenait de plus en plus difficile, sinon impossible pour la municipalité de « gérer » cette importante fonction urbaine. À Kampala, on a beaucoup conjecturé sur l'emploi des importantes sommes d'argent qu'auraient dû générer les taxes imposées à ce qui avait toujours été un marché prospère. Gombay a écrit : « la gestion urbaine existe à Kampala, mais... elle s'éloigne énormément d'une réglementation stricte de l'occupation des sols et d'une politique de développement de l'activité. Le marché (informel) du soir obéit à une réglementation stricte de l'occupation des sols. Les espaces sont loués, les taxes sont recouvrées, le marché est éclairé et le sol n'est jamais boueux, même après la pluie. L'activité commerciale est énorme... simplement, les recettes n'apparaissent pas sur les comptes publics. Il existe bien une gestion urbaine, mais elle est assurée par les pauvres et non par le ministère du gouvernement local ou par la municipalité de Kampala » (Gombay 1994, 93-4).



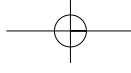


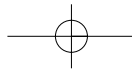
Le rapport établi par Gombay entre la gestion urbaine et les grands changements qui se sont produits dans la société ougandaise au début des années 90 a mis en évidence la nécessité d'élaborer un nouveau concept, face aux questions traditionnelles de gestion urbaine. En effet, lorsque les organismes internationaux ont essayé de mettre en œuvre des politiques « de gestion », ils se sont vite rendu compte qu'elles devaient être soutenues par des institutions et des investisseurs responsables, que la population devait participer plus directement à la définition des programmes locaux et que les problèmes complexes, liés à la culture et aux habitudes locales, devaient être pris en compte. Ces différentes questions ont préparé le terrain à l'une des avancées conceptuelles les plus importantes de la dernière décennie : l'apparition du concept de « gouvernance ».

À la fin des années 80, le mot « gouvernance » a fait son entrée dans les séminaires et les conférences sur le développement, notamment en Afrique. Le rapport sur la gouvernance du programme Afrique, élaboré par le Centre Carter de l'université Emory d'Atlanta décrivait la gouvernance comme « une notion plus large, plus globale que celle de gouvernement » et comme « la manière dont un peuple est gouverné. Le terme peut s'appliquer aux structures formelles de gouvernement, mais aussi à la myriade d'institutions et de groupes composant la société civile de tout pays » (in McCarney, Halfani et Rodríguez 1995, 94). Une vision plus restrictive définissait la gouvernance comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement » (Banque mondiale 1992, 3). Une longue discussion sur le sujet de la gouvernance, telle qu'elle s'appliquait aux exemples urbains dans le monde en développement, concluait que l'élément important, explicitement absent de la plupart des définitions officielles élaborées par les organismes internationaux, était le lien entre le gouvernement, en particulier le gouvernement local, et les nouvelles structures de la société civile. En conséquence, Patricia McCarney, Mohamed Halfani et Alfredo Rodríguez ont décidé de définir la gouvernance comme « la relation entre la société civile et l'État, entre les dirigeants et les dirigés, entre les gouvernants et les gouvernés » (McCarney, Halfani et Rodríguez 1995, 95). Cette définition a été reprise par d'autres chercheurs travaillant sur une comparaison entre les différents gouvernements locaux dans les pays en développement (Wilson 1996) et a finalement servi de base à la définition actuelle du PNUD :

La gouvernance se définit comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle comprend les mécanismes, les processus et les institutions grâce auxquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, s'acquittent de leurs obligations et règlent leurs différends (PNUD 1997, 2-3).

Outre la dynamique des organismes internationaux, il existe une autre raison pour laquelle le concept de « gouvernance » ou de « gouvernance urbaine » est entré dans le lexique. Le contexte dans lequel s'exerçait le gouvernement local était devenu beaucoup plus large et plus complexe, aussi bien dans le Nord que dans le Sud. Dans un important article sur la France, Patrick Le Galès plaide en faveur d'un changement dans la nomenclature, du « gouvernement des villes » à la « gouvernance urbaine ». Le terme « gouvernance urbaine », dit-il, « implique une plus grande diversité dans l'organisation des services, une plus grande souplesse, une pluralité des acteurs, voire une transformation des formes que la démocratie locale pourrait adopter, ainsi que la prise en compte des citoyens et des consommateurs, et de la complexité des nouvelles formes de citoyenneté » (Le Galès 1995, 60). Pour Christian Lefèvre, qui s'intéresse au regain d'intérêt pour la gouvernance métropolitaine au cours des



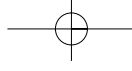


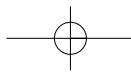
années 90 en Europe et en Amérique du Nord, le concept de gouvernance suggère « un système plus complexe d'acteurs et différentes formes d'action, basées sur la flexibilité, le partenariat et la participation volontaire » (Lefèvre 1998, 9). Cette intégration de l'idée de complexité, dans un domaine beaucoup plus large, est reprise par l'urbaniste John Friedmann dans son image du processus de gouvernance, englobant la relation entre État, capital et société civile :

Ces dernières années, la « gouvernance » est devenue une étiquette à la mode, probablement en raison de la place qu'elle accorde aux processus, dans un monde en constante évolution. Le dictionnaire nous dit que le terme gouvernance désigne « l'action, le processus ou le pouvoir liés au gouvernement » et qu'il est souvent utilisé comme synonyme de gouvernement. Mais l'usage que nous en faisons ici, bien qu'associé aux processus de gouvernement, dépasse l'idée de gouvernement pour inclure tous les acteurs collectifs qui pourraient être appelés à gérer une région. Dans toute zone urbaine, ces acteurs comprennent l'État, les gouvernements provinciaux et locaux, les organismes internationaux tels que la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale de la santé, les sociétés multinationales, et en dernier, mais ce n'est pas des moindres, la société civile organisée. Pour simplifier, nous pouvons envisager la gouvernance comme un triangle composé de l'État, du capital et de la société civile. La combinaison spécifique et l'influence relative des uns et des autres varient selon les traditions politiques et le but poursuivi (Friedmann 1999, vi).

Je sais bien qu'il existe une littérature très riche et variée sur les limites et les implications intellectuelles de l'emploi du terme de « gouvernance » en général, et à l'égard des villes européennes, plus particulièrement (John 2001 ; Jouve 2003 ; Pierre 2000). Étonnamment, en matière de gouvernance, les contacts entre ceux qui écrivent sur les sociétés industrielles et ceux qui écrivent sur le développement sont limités. Au niveau local, le vocabulaire de la gestion associé à la « bonne gouvernance » (transparence, responsabilité, réactivité, participation, pouvoir, etc.) peut se voir opposer, depuis le bas, les notions de « communauté » (Rivière d'Arc 2002) ou de « citoyenneté » (Holston 1999 ; Gervais-Lambony 2003).

Lorsque notre réseau mondial de recherche urbaine a commencé à employer le concept de gouvernance en 1994, dans une série d'ateliers à Mexico, Santiago et Rio de Janeiro, les réactions ont souvent été vives. Certains ont alors avancé que le terme « gouvernance » n'existait pas, de toute manière, en portugais ni en espagnol. En revanche, les termes de *governabilidade* ou de *gobernabilidad* existaient, mais avaient tous deux un sens différent de celui proposé à l'origine par la définition anglaise. Le terme *governance* suscitait également une certaine méfiance, dans la mesure où des organisations comme la Fondation Ford, l'USAID et la Banque mondiale encourageaient son emploi (bien que chacune eût une définition différente et qu'il ne s'agît donc pas d'une campagne coordonnée). Mais, comme l'ont expliqué Magda Coelho Prates et Eli Diniz, le problème au Brésil, après la Constitution de 1988, n'était pas l'incapacité à prendre des décisions (« ingouvernabilité »), mais plutôt l'inaptitude des dirigeants à obtenir un appui et une légitimité suffisants pour mettre en œuvre un véritable ensemble de mesures techniques. Dans un article traduit en espagnol, les auteurs proposent de garder le concept « gouvernabilité » (*gobernabilidad*), tout en acceptant un nouveau concept, « gouvernance », désignant l'autorité et la capacité de direction de l'État, sa capacité à coordonner politique et intérêts et sa capacité d'agir du centre vers les régions. Ce concept est associé, dans l'esprit des auteurs, à une analyse moins technique des conditions de succès de la politique de l'État, afin de résoudre « l'impasse



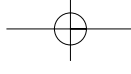


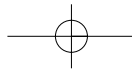
actuelle où nous nous trouvons face à des problèmes fondamentaux comme l'inflation, l'inégalité et l'exclusion sociale » (Coelho et Diniz 1997, 110). Le concept de « gouvernance locale », ajoutent-ils, soulève la dimension politique « et place l'interdépendance de l'État et de la société civile au centre du débat » (Coelho et Diniz 1997, 113).

Concernant l'Afrique, Sylvie Jaglin note la manière dont le concept de « gouvernance » permet d'intégrer une grande diversité d'acteurs et de groupes dans les secteurs formels et informels, et parmi les groupes les organismes locaux, nationaux et internationaux. La situation dans les villes sud-africaines au milieu des années 90 était néanmoins dramatique. Dans la période de transition entre le système de l'apartheid, où la majorité de la population était totalement exclue du pouvoir, et un système de gouvernement local totalement démocratique, la mise en place d'un dialogue et de forums de négociation a assuré un passage relativement doux de l'exclusion à l'inclusion. Ce phénomène a été renforcé par un important mouvement de résistance à l'État, dans les townships, qui a donné naissance à des organisations communautaires (civics) représentant la majorité de la population pendant la longue période où le parti politique majoritaire, le Congrès national africain (ANC), a été interdit. En effet, l'ANC n'a pas fait l'objet d'une « levée d'interdiction », comme disent les Sud-Africains, avant 1991. L'association d'un grand mouvement populaire et d'un dialogue national sur le logement, la terre, l'éducation et autres questions essentielles a conduit à une « transformation du gouvernement local, depuis le bas, suivant des principes démocratiques et non raciaux », tout à fait remarquable (Swilling 1996, 129). Jaglin observe avec sagacité que la complexité et la nature multisectorielle de ce processus ne peuvent être mieux décrits qu'au regard de la gouvernance. « En imposant une forme de représentation de la classe politique, avec le secteur privé et les habitants (par l'intermédiaire des organisations communautaires) au centre de ces forums, la loi a officialisé la gouvernance, obligeant les différentes parties à négocier avant d'envisager des politiques locales » (Jaglin 1998, 31). Dans la même revue, Annik Osmont présente le point de vue opposé : la gouvernance est un concept imposé d'en haut par la Banque mondiale, à la fin des années 80, pour répondre à sa nouvelle politique d'ajustement (Osmont 1998). Personnellement, je n'ai aucun problème à accepter les deux interprétations. La réalité est faite de multiples facettes et une juste compréhension dépend du contexte.

La nouvelle sphère de la gouvernance urbaine : complexité accrue et « multiplicité des régimes »

J'ai insisté jusqu'à présent sur trois composantes du concept de gouvernance ou gouvernance locale : (1) la relation entre gouvernement (État) et société civile ; (2) le nombre et la complexité des acteurs dans le processus ; (3) la politique ou les préoccupations causées par le pouvoir et l'autorité dans la résolution des conflits. Dans notre monde post-fordien, postmoderne, où les structures sociales et culturelles présentent souvent de multiples facettes et où les autorités et les systèmes sociaux sont fragmentés et peuvent être mieux appréhendés comme des réseaux que comme des pyramides, le concept de gouvernance semble répondre à une nouvelle réalité dans de nombreuses villes. De fait, je pense qu'en adoptant le concept de gouvernance, les gouvernements municipaux peuvent faire de nécessité vertu. Nous sortons d'un monde où les pratiques d'en haut, techniquement sophistiquées, conduisent à une offre plus efficace des services municipaux, pour entrer dans un monde où un grand nombre de nouveaux acteurs ont fait leur apparition, où les



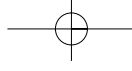


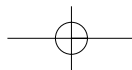
gouvernements nationaux et locaux ne peuvent plus contrôler autant la population et où les projets participatifs, associatifs et bénévoles sont de plus en plus courants.

Cette nouvelle réalité devient d'ailleurs de plus en plus complexe et de plus en plus stratifiée. En premier lieu, les villes africaines continuent de grandir en nombre d'habitants beaucoup plus rapidement que les zones rurales. Dans certains pays, ce phénomène est atténué par le fléau du SIDA qui, jusqu'à une date récente, était beaucoup plus répandu dans les villes que dans les campagnes. En deuxième lieu, les villes grandissent horizontalement, avec des activités semi-rurales plus répandues dans les quartiers périphériques, et même dans de nombreux quartiers centraux. En troisième lieu, la majorité de la population urbaine travaille maintenant dans le secteur informel, parce que les gouvernements de nombreux pays ont été obligés de réduire le nombre d'emplois à la fin des années 80 et dans les années 90 et peu de grandes sociétés internationales continuent d'investir. Enfin, avec les réformes politiques (tout au moins symboliques), de nouveaux groupes politiques et de nouvelles associations de la société civile tentent de représenter différents intérêts au niveau municipal. Deux livres importants sur les villes africaines, publiés récemment par des chercheurs scandinaves et leurs collègues africains, mettent l'accent sur l'informalité et la prolifération des associations locales, en ce qui concerne notamment la prestation des services de base aux pauvres (Tostensen, Tvedten et Vaa 2001; Hansen et Vaa 2004). L'interaction entre les États faibles (nationaux et locaux) et une pauvreté persistante ont donné lieu à ce qu'un auteur tanzanien appelle la « multiplicité des régimes ». Il écrit :

Dans chacun des trois pays est-africains (Kenya, Ouganda, Tanzanie) (...) l'équipe municipale est l'autorité dominante, qui dirige le développement urbain. Mais il existe d'autres organes de l'autorité qui décident de la teneur des changements urbains, comme par exemple, le réseau informel de production et d'échange, les institutions traditionnelles et les associations civiles. Dans l'exercice de leurs fonctions, ces structures ont développé des modèles d'organisation et des règles de conduite différents qui déterminent la manière dont les centres urbains se développent (...). L'apparition et le maintien de certains de ces régimes (réseau informel et associations civiles) sont une réaction directe à la pauvreté urbaine omniprésente et à l'incapacité des régimes dominants à créer un cadre susceptible de la réduire et de la supprimer définitivement (Halfani 1997, 150).

Pour appréhender la gouvernance de systèmes aussi complexes, il faut des compétences d'anthropologues, mais aussi de juristes, d'économistes et de politologues. Mais l'idée de la « multiplicité des régimes » attire notre attention sur la dynamique sociale et politique de nombreux aspects importants de la vie dans les villes africaines. Ainsi, les femmes, et notamment les pauvres, ont pris une part beaucoup plus active dans la vie économique de la majorité des villes africaines, depuis la « crise » des années 80. Comme l'a fait remarquer un commentateur, « l'activité féminine existait dans les villes bien avant les années 70 et 80. Mais, ces dernières années, depuis l'aggravation de la crise, elle s'est développée et est devenue presque omniprésente » (Bonnardel 1991, 247). Décrivant les « entreprises féminines informelles », le même auteur déclare qu'elles présentent de nombreux points communs avec les entreprises masculines informelles, mais qu'elles sont en moyenne plus petites, qu'elles n'emploient jamais (ou rarement) de salariés, qu'elles transforment généralement des produits locaux (céréales, manioc, arachides et teintures locales) et qu'elles utilisent rarement des matériaux recyclés venant du secteur moderne (Bonnardel 1991, 264-5). Bien entendu, la gouvernance et les questions de politique sociale poursuivent

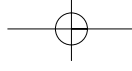


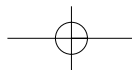


constamment ces entrepreneurs du secteur informel. Ont-ils l'autorisation d'échanger ou de vendre tel aliment dans tel quartier? Quels problèmes de santé publique entraîne cette invasion progressive des espaces publics par une armée informelle de pauvres? Comment éduquer leurs enfants quand ils travaillent dans la rue ou en dehors de la maison? Comment assurer leur sécurité? Comment collecter les impôts et les taxes? Les conseils municipaux sont très concernés par les différents aspects de la réglementation et de la gouvernance dans ce secteur, bien qu'en général, ils n'en aient pas été chargés officiellement.

L'importance politique de la participation féminine dans l'économie informelle urbaine est illustrée avec une force particulière dans une étude sur Dar es Salaam, Tanzanie, pendant les années 80 et 90. Se fondant sur des centaines d'entretiens personnels avec des responsables politiques ou des personnes travaillant dans le secteur informel, Aili Mari Tripp déclare que le recours très fréquent, par les femmes pauvres en particulier, à ce qu'on appelle « les activités génératrices de revenus » (c'est ainsi qu'on qualifie les « projets » personnels) a été le résultat inévitable des politiques d'ajustement structurel du gouvernement, qui ont entraîné le licenciement de nombreux ouvriers et le maintien de salaires bas dans une économie inflationniste. Bien que les autorités (gouvernement central et municipalités) aient, dans un premier temps, essayé de contrôler et de réguler cette économie informelle, les abus et un harcèlement injustifié sont devenus monnaie courante et ont contribué à rendre le gouvernement très impopulaire. La privatisation de nombreux services, à laquelle le gouvernement s'était initialement opposé, a été autorisée. En fin de compte, la municipalité est devenue plus sévère dans la définition de ses politiques de régulation et le gouvernement central a été contraint de supprimer une mesure déjà ancienne, interdisant aux « dirigeants » et aux « employés des administrations publiques » d'exercer une activité économique, en dehors de leurs fonctions. Tripp conclut que l'économie informelle et les associations qui y étaient liées étaient des « mécanismes mis en place pour affirmer une autonomie et défier un style de gouvernement d'en haut, traitant les personnes comme si elles étaient dépourvues de toute sagesse et donc incapables de contribuer à leur propre développement politique et économique » (Tripp 1997, 202). Le gouvernement a été contraint d'accepter une « vision interactive des relations État-société », pour résoudre cette crise économique urbaine.

Un autre groupe important, qui a un rôle à jouer dans le développement urbain, est la jeunesse. Je voudrais faire référence ici à l'intéressante étude de Mamadou Diouf sur Dakar, au début des années 90. À cette époque, 80 % des sans-emploi qui n'avaient jamais travaillé avaient moins de 30 ans. « Les taux élevés de chômage touchent particulièrement les jeunes de Dakar et accentuent leur état de dépendance. [En même temps,] les journaux, non contrôlés par le gouvernement, décrivent quotidiennement un État incapable d'assurer à ses étudiants une qualité de vie décente ou de leur offrir du travail » (Diouf 1999, 46). L'union de deux catégories importantes de jeunes urbains, les marginaux et les étudiants, dans l'atmosphère politiquement chargée de la capitale, a été une des conditions de la création du Set Setal, mouvement de la fin des années 80 et des années 90. Diouf décrit le mouvement Set Setal comme la mobilisation d'un effort humain de nettoyage, au sens physique de santé et d'hygiène, mais aussi au sens moral de lutte contre la corruption, la prostitution et la délinquance. Le but principal du mouvement était de réhabiliter l'espace environnant et de le débarrasser des ordures et de la saleté. Il a également entrepris d'embellir les lieux, leur donnant parfois des noms, y érigeant souvent des stèles ou des monuments commémoratifs évoquant des figures de l'histoire locale ou les souvenirs personnels de familles ou





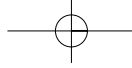
d'associations de jeunes. Set Setal est, de manière évidente, un mouvement de jeunes et un mouvement local (par contraste avec les mouvements nationaux et même avec les partis et les sections urbaines des partis), c'est-à-dire un mouvement centré sur le quartier. C'est une réaction spécifique à la dégradation accélérée de l'infrastructure urbaine et à l'absence presque totale de services de collecte d'ordures ménagères dans les quartiers pauvres (Diouf 1999, 59).

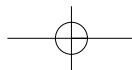
Le mouvement avait un tel besoin d'argent que les jeunes ont dû organiser des fêtes, avec musique et danse, et demander une contribution aux automobilistes, dans les rues. Ce mouvement a réaffirmé l'importance de l'échelle locale et s'est opposé aux politiques d'ajustement structurel, responsables de la détérioration de la vie urbaine.

Un élément final nécessaire à la compréhension (ou tout au moins à ma compréhension) de la réalité évolutive des villes africaines (et ouest-africaines, en particulier) est l'idée « d'énergie sociale ». Différents observateurs (Touré 1985; Le Pape 1997) ont souligné l'imagination et l'innovation sociale qu'a supposées la réaction de la population urbaine ivoirienne à l'ajustement culturel (incluant une réduction du nombre d'emplois dans l'économie formelle et des fonds publics destinés au logement et aux investissements structurels) et à la dévaluation du franc CFA. Cette réaction créative à la crise a pris plusieurs formes: omniprésence des ménages et même des personnes occupant simultanément plusieurs emplois (formels et informels), prolifération des petits commerces et taux de réussite des familles dirigées par des femmes relativement plus élevé que celui des familles dirigées par des hommes (parmi les familles à faibles revenus) (Le Pape 1997, 148). À Abidjan, on a observé une dégradation de l'accueil réservé aux non-Ivoiriens (représentant depuis longtemps un groupe important de la société abidjanaise), mais aussi le maintien des revenus moyens à un niveau plus élevé que dans le reste du pays (Le Pape 1997, 148). L'insécurité de l'emploi aurait même rendu les hommes presque aussi ingénieux que les femmes! (Marc Le Pape 1997, 149). Autre effet important de la conjoncture: nombreux sont les propriétaires qui ont transformé le logement de leur famille en un local à plusieurs usages, commerciaux et d'habitation (Antoine, Dubresson et Manou-Savina, 1987; Le Pape 1997). Ces changements démographiques et économiques ont donné naissance à de nouveaux modèles complexes qui réclament, à leur tour, des moyens de contrôle et de réglementation plus souples et appropriés. Les approches de la « gouvernance », qui privilégient le renforcement des capacités et la représentation de nouvelles parties dans la prise de décision, semblent mieux adaptées à cette nouvelle réalité que les anciens modèles de gestion centralisée. Pour terminer, je voudrais souligner que les travaux menés par des réseaux composés de chercheurs et de praticiens reflètent le monde du développement urbain, dans sa véritable dimension.

Résumé et conclusions

La gestion des villes africaines, comme de toutes les villes du monde, nécessite un appareil conceptuel et une terminologie adaptés à la réalité du paysage social et économique. Des années 60 à nos jours, la gestion des villes africaines est passée par un certain nombre d'étapes. Au début, la plupart des fonctions et des décisions appartenaient au gouvernement central, qui accordait peu de responsabilités aux instances locales. Celles-ci n'étaient autres qu'une branche du pouvoir central. Dans les années 70 et 80, face à la croissance rapide des villes et à la dégradation des infrastructures et des services, les urbanistes ont commencé à se considérer comme des « gestionnaires » et à envisager le fonctionnement des services et de l'administration des villes en termes de « gestion urbaine ». Cette nouvelle terminologie faisait référence à un





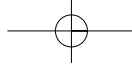
système administratif plus efficace et plus dynamique sur le plan économique, bien que la professionnalisation des municipalités et la taxation des services n'aient pas nécessairement amélioré les conditions de vie des citoyens, pauvres en majorité et contraints d'exploiter les niches du secteur informel pour assurer leur survie. Dans les années 90, la terminologie de la gestion urbaine a progressivement évolué vers le modèle interactif de « gouvernance », dans lequel les relations entre société civile, certains acteurs dont les organismes internationaux et l'État ont défini le cadre de l'action. Dans ce monde urbain pluraliste et complexe, les municipalités doivent trouver un terrain d'entente avec les différents acteurs, associations et parties prenantes, tout en recevant de l'État davantage de pouvoirs et de légitimité.

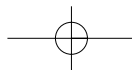
Après cette vue d'ensemble, nous devons nous demander quelle sera la prochaine étape. Le vocabulaire et l'appareil conceptuel liés à la gouvernance seront-ils remplacés par une nouvelle approche des réalités de la ville africaine, dans ce nouveau millénaire? Il est difficile de prévoir l'avenir, même proche. Deux facteurs semblent néanmoins importants. Premier point, on s'accorde à dire partout dans le monde que les villes, notamment les grandes villes et leur banlieue, seront un des éléments les plus importants de l'économie mondiale naissante. Ces villes rivaliseront pour l'investissement et l'emploi; les gouvernements et même les organismes internationaux seront engagés dans cette concurrence. Deuxième point, les villes africaines sont en marge de cette nouvelle économie mondiale. Si elles se lancent dans la concurrence, en dépit de leur pauvreté relative et de leur manque de ressources, elles devront faire participer davantage leurs habitants aux processus de planification et de gouvernance, elles devront proposer des idées fortes et séduisantes pour leur développement futur. Le cadre conceptuel des villes devra donc inclure ces faits nouveaux, tout en tenant compte des particularités de la situation africaine.

Toronto, mai 2004

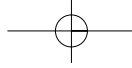
Bibliographie

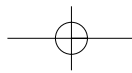
- Antoine Philippe, Dubresson Alain et Manou-Savina Annie (1987) Abidjan côté cours. *Pour comprendre la question de l'habitat*. Paris, Karthala.
- Bonnardel Régine (1991) « Femmes, villes, informel en Afrique au sud du Sahara » in Catherine Coquery-Vidrovitch et Serge Nedelec (Dir.) *Tiers-Monde : L'informel en question?* Paris, L'Harmattan, p. 247-69.
- Coelho Prates Magda et Diniz Eli (1997) « Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil » in Rodríguez Alfredo et Winchester Lucy (Éd.) *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina*. Santiago, Ediciones Sur, p. 99-152.
- Devas Nick, avec la collaboration de Amis Philip, Beall Jo, Grant Ursula, Mitlin Diana, Rakodi Carole et Satterthwaite David (2001) *Urban Governance and poverty. Lessons from a study of ten cities in the South*. Birmingham, International Development Department, University of Birmingham.
- Diouf Mamadou (1999) « Urban Youth and Senegalese Politics: Dakar 1988-1994 » in James Holston (Dir.) *Cities and Citizenship*. Durham, Duke University Press, p. 42-66.
- Friedmann John (1999) « Introduction » de John Friedmann (Éd.) *Urban and Regional Governance in the Asia Pacific*. Vancouver, Institute of Asian Research, University of British Columbia, pp. v-ix.
- Gervais-Lambony Philippe (2003) *Territoires Citadins*. 4 Villes Africaines. Paris, Belin.
- Gombay Christie (1994) « Eating cities: urban management and markets in Kampala » *Cities*, 11, 2: 86-94.
- Halfani Mohamed (1997) « Governance of Urban Development in East Africa. An Examination of the Institutional Landscape and the Poverty Challenge » in Mark Swilling (Éd.) *Governing Africa's Cities*. Johannesburg, Witwatersrand University Press, p. 115-159.





- Hansen Karen et Vaa Mariken (Éd.) (2004) *Reconsidering Informality*. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- Holston James (Éd.) (1999) *Cities and Citizenship*. Durham, Duke University Press.
- Jaglin Sylvie (1995) *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries (1983-1991)*. Paris, Karthala.
- Jaglin Sylvie (1998) « La gestion urbaine en archipels en Afrique australe » in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, 27-34.
- John Peter (2001) *Local Governance in Western Europe*. London, Sage Publications.
- Jouve Bernard (2003) *La gouvernance urbaine en questions*. Paris, Elsevier.
- Le Galès Patrick (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » in *Revue française de science politique*, 45, 1: 57-95.
- Lefèvre Christian (1998) « Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review » in *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1: 9-25.
- Le Pape Marc (1997) *L'Énergie sociale à Abidjan. Économie politique de la ville en Afrique noire, 1930-1995*. Paris, Karthala.
- McCarney Patricia, Halfani Mohamed et Rodríguez Alfredo (1995) « Towards an Understanding of Governance » in Richard Stren, avec la collaboration de Bell Judith (Éd.) *Urban Research in the Developing World. Vol. 4. Perspectives on the City*. Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, p. 91-141.
- McGill Ronald (1998) « Urban management in developing countries » *Cities*, 15, 6: 463-71.
- Osmont Annick (1998) « La Gouvernance. Un concept mou, une politique ferme » in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, 19-26.
- Rivière d'Arc Hélène (2002) « Technical versus popular language: some reflections on the vocabulary of urban management in Mexico and Brazil » in Westendorff David et Eade Deborah (Éd.) *Development and Cities*. Oxford, Oxfam et UNRISD, 316-323.
- Robinson Jennifer (2002) « Global and World Cities: A View from off the Map » in *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 2 (sept.), 531-54.
- Stren Richard (1993a) « "Urban management" in development assistance. An elusive concept » in *Cities*, 10, 2: 125-38.
- Stren Richard, White Rodney et Coquery Michel (Dir.) (1993b) *Villes africaines en crise: gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*. Paris, L'Harmattan.
- Stren Richard (2001) « Knowledge Networks and New Approaches to "Development" » in Stein Janice, Stren Richard, Fitzgibbon Joy et MacLean Melissa. *Networks of Knowledge. Collaborative Innovation in International Learning*. Toronto, University of Toronto Press, p. 133-150.
- Tostensen A., Tvedten I. et Vaa Mariken (Éd.) (2001) *Associational Life in African Cities: Popular Responses to the Urban Crisis*. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- Tripp Aili Mari (1997) *Changing the Rules. The Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*. Berkeley et Los Angeles, University of California Press.
- PNUD (1997) *Governance for Sustainable Human Development*. New York, PNUD.
- Vénard Jean-Louis (1993) « Bailleurs de fonds et développement local » in Jaglin Sylvie et Dubresson Alain (Dir.) *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Paris, Karthala, p. 19-33.
- Werna Edmundo (1995) « The management of urban development, or the development of urban management? Problems and premises of an elusive concept » in *Cities*, 12, 5: 353-59.





COMMUNICATION

de Maryvonne Plessis-Fraissard⁷⁴

Ma fonction consiste à représenter la Banque mondiale sur les thèmes du développement urbain, d'assurer la cohérence de la politique qui sous-tend les interventions à l'initiative de la Banque mondiale et d'assurer la capacité des personnes qui les gèrent. À la Banque mondiale, il y a environ 100 personnes qui travaillent sur ce thème pour un portefeuille qui correspond à 9 % du portefeuille de l'institution. Ma fonction consiste également à assurer la gestion des partenariats à l'extérieur.

En ce qui concerne la recherche, il y a longtemps que la Banque mondiale ne fait plus rien par elle-même, en revanche elle tâche de développer les partenariats et en ce sens l'événement d'aujourd'hui est important car c'est l'occasion de comprendre les perspectives des uns et des autres.

Je me propose d'exposer aujourd'hui les objectifs et les questions qui se posent à notre institution et ce qui, de notre point de vue, compte pour les urgences dans un contexte très critique en ce qui concerne les infrastructures. En ce sens, nos propriétaires, et en particulier, indiens, chinois, français ou américains, sont venus nous voir pour nous demander d'être attentifs aux infrastructures.

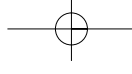
La Banque a commencé par les infrastructures dans les années 60; à cette époque le transport représentait 65 % du portefeuille. Or, à mesure que les thèmes environnementaux, sociaux, d'intégration et de solidarité ont émergé, les infrastructures se sont retrouvées reléguées à la périphérie. Aujourd'hui, concernant l'investissement en infrastructures, les montants de l'aide au développement venant du public, du multilatéral ou du bilatéral et les montants issus de l'investissement privé n'ont cessé de diminuer depuis 1990 et cela de manière considérable (ils étaient de 40 % en 1997, et de 24 % seulement en 2003).

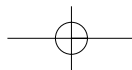
Aujourd'hui nous sommes confrontés à une demande de changement de cap et en ce sens nous avons proposé le plan d'action suivant :

- ☐ Augmenter l'impact des infrastructures sur le développement urbain et la réduction de la pauvreté;
- ☐ Accroître les financements et en améliorer la souplesse. Nous avons cette année augmenté d'un milliard de dollars notre investissement en infrastructures et il va continuer d'augmenter;
- ☐ Renforcer l'utilisation d'instruments qui favorisent la participation du secteur privé. Avant 1997, le secteur privé a augmenté son investissement dans les infrastructures de façon exponentielle dans les pays en développement; depuis, il a chuté sans signes nouveaux de redressement. Ces investissements concernaient surtout l'Amérique Latine et des secteurs tels que les télécommunications.

Enfin il convient de repenser la participation du secteur privé et d'harmoniser l'organisation du portefeuille.

74. Directrice des infrastructures et du développement urbain à la Banque mondiale.



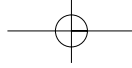


Dans ce nouveau contexte, ce qui nous semble important est d'avoir des indicateurs de performance pour retrouver notre place dans le financement des infrastructures. Ces indicateurs sont exigés par les objectifs du millenium de lutte contre la pauvreté: par exemple, un indicateur de mortalité infantile donne une idée du niveau de développement du pays concerné. Au-delà de ces indicateurs il convient d'avoir la recherche qui les sous-tend à la réalité soit du côté du consommateur, soit dans ses aspects financiers, soit dans les liens avec la pauvreté. Il convient que ces indicateurs soient la propriété des États, qu'ils deviennent des instruments locaux de gestion, sachant que ce n'est pas un institut de recherche d'un pays riche qui pourra les gérer. En ce sens, nous avons un vaste travail en commun afin de définir ces indicateurs, de définir leur capacité de gestion, leur capacité statistique et d'en assurer l'appropriation par les pays clients.

Le thème des indicateurs est aujourd'hui à la mode, il a l'appui des décideurs et de nos clients; néanmoins on peut imaginer que cet intérêt de la communauté internationale se déplacera vers d'autres thèmes; il convient donc de considérer cette tâche comme prioritaire.

Six autres thèmes de recherche sont au cœur de nos préoccupations aujourd'hui, à savoir:

- ❑ La décentralisation et le financement de l'investissement urbain. Dans le cadre de la décentralisation il y a un décalage entre les responsabilités des communes et leur capacité à capter des financements. Ces financements concernent le cadre fiscal et l'accès aux financements internationaux. Or ni la Banque mondiale, ni les autres banques de financement ne traitent avec le niveau sous gouvernemental, ce sont les ministres des finances qui représentent nos 184 propriétaires, d'où la difficulté d'utiliser les instruments internationaux au niveau sous-national. Les instruments légaux internationaux sont inadéquats notamment face aux problèmes de capacité des pouvoirs locaux à capter les ressources des populations locales.
- ❑ L'utilisation du sol et l'habitat, non seulement en termes de logement mais aussi d'aménagement harmonieux à l'échelle du territoire.
- ❑ La participation du secteur privé dans la gestion des services publics et les formes d'utilisation des capacités du secteur privé dans la gestion des services afin d'améliorer les retours sur investissement.
- ❑ Les risques naturels en termes de prévention et de politique de développement.
- ❑ La sécurité routière (la France est un exemple en la matière).
- ❑ Le développement économique local en termes de capacité des gouvernements locaux à gérer leur potentiel de croissance. Il faut souligner que ce thème est étroitement lié au renforcement de la bonne gouvernance.



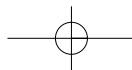


TABLE RONDE

*L'objectif de cette table ronde était d'ouvrir le débat entre des décideurs, notamment internationaux, des élus, des personnalités de la société civile, et des chercheurs. Le thème retenu était donc : **La présence de la recherche dans l'action urbaine en coopération et les questions que pose l'action urbaine à la recherche. Perspectives.***

André Guillaume, professeur au Conservatoire des arts et métiers (Paris) et Vincent Renard, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (France), présidaient cette table ronde.

Les intervenants :

Jean-François Langumier, SAPRR – France

Thierry Paulais, AFD – France

Simon Compaore, député maire de Ouagadougou – Burkina-Faso

Jules Dumas Nguebou, ASSOAL – Cameroun

Sylvie Lacroux, ONU-HABITAT, Genève

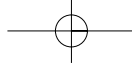
German Solinis, MOST – Unesco

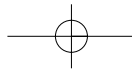
Les présidents de la table ronde ont proposé aux différents intervenants d'apporter leurs réflexions sur la question de savoir comment évaluer la présence de la recherche dans l'action urbaine en coopération, sur les questions que l'action urbaine pose à la recherche et enfin, comment peuvent évoluer les liens entre recherche et action dans l'avenir.

Jean-François Langumier, SAPRR – France

Jean-François Langumier a affirmé d'emblée que le besoin de recherche dans l'action urbaine est une évidence. Ceci est particulièrement vrai, selon lui, tant en ce qui concerne l'appréhension des logiques et des pratiques des acteurs, qu'à propos des relations entre le public et le privé dans la gestion urbaine, qui représentent une nouvelle donne urbaine pour l'avenir immédiat.

En ce qui concerne le premier champ de questions, Jean-François Langumier, pour appuyer son propos, évoque deux exemples vécus par lui en tant qu'expert. Le premier concernait dans les années 80 un programme du ministère français de la Coopération visant, en Mauritanie, à urbaniser des populations chassées des campagnes par la grande sécheresse, et agglomérées depuis des années dans des camps de toile autour des villes. La question était : s'il y a de nouveau des pluies dans le Sahel, est-ce que cette population repartirait ? Dès lors, fallait-il commencer par établir un plan de ville ? Il fallait donc faire appel à des chercheurs, locaux en l'occurrence, pour identifier l'objet même de l'intervention, et pour cela convaincre des décideurs plutôt enclins à occulter le problème, en se référant à l'argument de l'urgence. Le





second exemple a trait à la reconstruction de Beyrouth : très vite sont apparues des différences dans les représentations de la ville entre les acteurs beyrouthins et les experts internationaux. Les premiers se référaient, dans un imaginaire solidement ancré, à la ville des années 70, Beyrouth comme place financière et lieu de loisirs. Les seconds montraient les conséquences de la guerre, des fractures provoquées, de l'apparition d'autres pôles spécialisés : il y avait un grand besoin d'évaluer ce que la guerre avait détruit, produit, reconfiguré dans cette ville. Pour mieux comprendre et mieux expliquer, les experts se sont appuyés, de manière quelque peu officieuse, certes, sur des chercheurs du CERMOC, présents depuis longtemps sur place.

L'action urbaine, parce qu'elle suppose qu'on ait une bonne définition du jeu des acteurs principaux, implique le recours à la recherche. Mais, une fois posée cette affirmation, la question se pose du risque d'instrumentalisation de la recherche. Il y a effectivement un risque, sauf si l'ensemble du monde de la recherche est en position d'autonomie (notion différente, pour l'intervenant, de celle d'indépendance) par rapport aux décideurs. Cette autonomie est indispensable pour plusieurs raisons : pour donner des « horizons possibles » (Lucien Goldman), multiplier des possibles du côté des acteurs, pour préciser les objets mêmes sur lesquels on est susceptibles d'intervenir, pour évaluer ex ante les objectifs de politiques urbaines et vérifier ex post ceux qui ont été atteints. Dans leurs relations avec les prescripteurs, les experts ont donc besoin de la distance dont disposent les chercheurs.

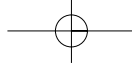
Cependant, si les rapports entre recherche et action existent bien, il ne s'agit pas, le plus souvent, d'une relation légitime. Dans les chaînes de décision en effet, du côté de l'action, il y a très peu de marge de temps et de budget pour solliciter des chercheurs. Mais lorsqu'un chercheur critique les fondements mêmes d'une politique, c'est utile sur le moyen terme. Il est bénéfique de ressortir d'une situation donnée plus intelligent qu'on ne l'était au début.

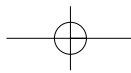
À propos du second champ de préoccupations, les rapports public / privé, Jean-François Langumier s'interroge sur le paradoxe suivant : est-ce que plus les relations public-privé se développent, moins la gouvernance est transparente ?

Lorsqu'on observe les négociations entre concessionnaires privés et puissances concédantes, on remarque une forte asymétrie du pouvoir de négociation, au détriment de l'autorité concédante face à la grande habileté du secteur financier. Pour les élus il est difficile de comprendre une ingénierie financière complexe. Il faudrait faire des guides, ouvrir la connaissance des produits financiers mis sur le marché par les institutions financières.

Toujours par rapport à la transparence, le concessionnaire est souvent une puissance privée de niveau international, qui se présente protégée par le droit des affaires, et le secret qui en est partie intégrante. Le problème est alors celui des limites à trouver dans un débat démocratique et transparent sur les conséquences pratiques de telle ou telle mesure souhaitée par la puissance concédante. Par exemple des questions telles que celle de la péréquation, si elles sont tout à fait légitimes, relèvent néanmoins d'« arrangements d'entreprise », qui ne sont pas mises sur la table. D'une façon plus générale, on ne peut ignorer la tension que va provoquer la prise en compte de l'avis des acteurs locaux, qui pose le problème de l'articulation entre ce qui ressort de la sphère publique et du débat et ce qui ressort de la sphère privée et du droit des affaires.

D'autre part dans les villes où apparaît une multitude d'entreprises concessionnaires spécialisées chacune dans leur secteur, ce sont autant de domaines délégués par une puissance concédante unique, la ville, la municipalité, ou l'État. Celle-ci perd très vite le





savoir-faire accumulé concernant la matière concédée (références de prix, coûts de revient...). C'est pourquoi certains préconisent qu'une partie d'un domaine concédé reste public, car cela peut permettre à la municipalité de continuer à comprendre et à contrôler.

Au total, la situation actuelle de l'articulation entre public et privé n'est guère satisfaisante dans la durée. Aussi du côté des grands groupes internationaux, une tendance se dessine pour solliciter la recherche, à la fois pour se garantir de quelques risques évoqués ci-dessus, et aussi parce que la recherche est un gage de stabilité pour ces groupes. Cette sollicitation pourrait se traduire d'abord par du mécénat. Il y va aussi de la responsabilité sociale des entreprises vis-à-vis du développement durable. Tout cela peut conduire des entreprises du Nord à financer des recherches appliquées.

Thierry Paulais, AFD – France

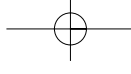
Thierry Paulais a soulevé trois points qui, en tant que représentant d'un bailleur de fonds, lui paraissent devoir être soulignés :

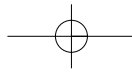
❑ Premièrement, les bailleurs de fonds n'ont pas vocation à financer la recherche, surtout fondamentale. En revanche on peut noter que l'interpénétration entre le milieu de la recherche et celui des financiers, bailleurs et autres opérationnels est bien supérieur à ce qu'elle pouvait être il y a dix ou vingt ans. Ce colloque le montre, et le programme PRUD est une manifestation de cette interpénétration de plus en plus grande entre les deux niveaux.

Les bailleurs utilisent de plus en plus les résultats des programmes de recherche et en particulier de la recherche appliquée. Ainsi l'AFD a participé au programme français PS-EAU, qui a comporté deux phases : une sur la qualité de la distribution en eau des quartiers périphériques les plus défavorisés, avec l'utilisation de technologies adaptées, et une seconde phase sur les déchets, c'est-à-dire sur une question environnementale. Ces deux volets du programme PS-EAU ont fourni des éléments de réponse qui sont intégrés dans des projets en cours d'instruction ou en cours d'exécution.

❑ Deuxièmement, Thierry Paulais, à propos de l'importante question de l'évaluation, mentionne l'exemple de la Banque mondiale, qui lance actuellement un grand programme d'évaluation, une méta-évaluation de projets d'infrastructure et de projets urbains, confié à des instituts de recherche appartenant à de grandes universités anglo-saxonnes. Il n'y a pas de raison pour que quelque chose de semblable ne se passe pas en France. Cela suppose évidemment une certaine coordination entre les uns et les autres, ce qui peut-être ne répond pas à toutes les questions ; mais on est dans une tendance à la multiplication de ces relations directes.

❑ Thierry Paulais a ensuite soulevé le problème du renouvellement du tissu professionnel et notamment de l'entrée des jeunes professionnels dans la vie active. Celle-ci devient de plus en plus difficile en France, parce que le milieu de l'ingénierie, qui était traditionnellement le vecteur par lequel se constituaient les savoirs, a beaucoup évolué ces deux dernières décennies. Il s'est morcelé, il n'y a plus de grands bureaux d'études spécialisés dans le développement urbain, mais au contraire une myriade de petites structures qui fonctionnent en réseaux. Aussi le processus d'entrée des jeunes professionnels dans la vie active est devenu très compliqué. Or des programmes comme le PRUD peuvent être un très bon vecteur de professionnalisation des jeunes.





Enfin, Thierry Paulais rappelle que d'ici 2030 deux milliards de personnes seront à urbaniser. La recherche a certainement un rôle à jouer dans la résolution des nombreux problèmes que cette explosion urbaine pose, et notamment autour des thèmes de l'environnement, de l'énergie et des modes d'occupation des sols, à propos desquels nous avons besoin de nouveaux concepts, car il s'agit de problèmes immédiats qui se manifestent dans des contextes où la pression est forte.

Simon Compaore, député maire de Ouagadougou – Burkina-Faso

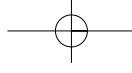
Simon Compaoré, après s'être félicité de se trouver dans un milieu, celui des chercheurs, qui n'est pas le sien, fait deux remarques : les élus pensent que les chercheurs sont des gens qui leur font perdre beaucoup de temps, qui vous prennent beaucoup d'argent, alors que les maires, eux, sont des gens qui ont à faire face à des problèmes concrets urgents ; il y a donc un fossé entre les chercheurs et les acteurs immédiats que sont les maires. À l'inverse, on constate que quelquefois les chercheurs, de leur côté, considèrent les maires comme des acteurs de second plan ; ils préfèrent travailler avec les ONG, avec ce qu'on appelle la société civile, qui est devenue finalement un fourre-tout. Il y a donc quelque part un fossé entre chercheurs et acteurs.

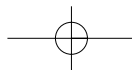
Mais par ailleurs, le maire chevronné qu'il est, constate que dans le contexte d'urgence où il faut absolument résoudre des problèmes concrets, on commet beaucoup d'erreurs, parce qu'on n'a pas de boussole. On pense qu'on entreprend des actions qui vont dans le sens d'une amélioration des conditions de vie des populations, et in fine on s'aperçoit qu'il s'agit d'une compilation d'actes sans corrélation entre eux, qui ne débouchent guère sur l'efficacité et l'homogénéité espérées.

C'est pourquoi l'intervenant affirme être de ceux qui considèrent que la recherche est quelque chose d'extrêmement important. Mais ce doit être une recherche qui constitue un moyen aux mains des praticiens que sont les maires pour résoudre les problèmes concrets. Faite par des hommes pour d'autres hommes, il faut que cette recherche permette de résoudre des problèmes d'aujourd'hui et d'anticiper sur ceux de demain. S'il doit y avoir financement, les élus donnent une priorité à cette recherche-là.

Par exemple, en Afrique et au Burkina Faso notamment, il y a des questions sensibles, telles que celle de l'eau. Ainsi pour Ouagadougou, le maire est confronté à l'urgence de satisfaire les besoins actuels de la population, mais on lui demande également, au nom du développement durable, de ne pas hypothéquer l'avenir des générations. Comment faire, lorsqu'on n'est pas un spécialiste de la question ? C'est alors qu'on attend de la recherche un espoir, un guide pour l'action, pour que l'action des maires aujourd'hui permette à la population d'avoir suffisamment d'eau, sans que cela soit préjudiciable aux objectifs de demain.

Sur un autre plan l'intervenant attire l'attention sur le fait que, même si la ville est le lieu par excellence de fortes contradictions, et s'il y a une multiplication, un foisonnement, du nombre des acteurs, il n'en reste pas moins qu'à un moment donné il faut dire quel est l'acteur principal. Il faut un chef d'orchestre, et, dans la plupart des pays d'Afrique, c'est le maire et son équipe municipale, parce qu'ils sont élus. Et même si on sait que les élections ont été mal faites, au moins ils sont passés par les urnes. Alors que, dans certaines villes, on a vu des gens se lever et se proclamer « société civile », alors qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes.





C'est pourquoi il faut que la recherche permette aux élus d'entraîner la population dans leur action, car on ne peut pas faire le bonheur des gens malgré eux ; pour parler le même langage, la gestion participative est très importante. Elle peut sans doute se nourrir aussi de la découverte de bonnes pratiques que font les maires en se rendant visite, et d'expériences nées de la coopération décentralisée. Le maire cite à ce propos l'exemple de la mise en œuvre d'une décharge publique contrôlée pour les ordures ménagères à Ouagadougou, qui va permettre de résoudre le problème pour 15 à 20 ans. Ce projet a reçu l'appui de la ville de Lyon et de la Banque mondiale. Les chercheurs peuvent aider les maires à mieux comprendre ce que sont les bonnes pratiques, les limites de leur transposition, les écueils à éviter.

Enfin le maire, convaincu que le processus de centralisation est une bonne chose, pense que les chercheurs peuvent apporter un appui aux États qui vont dans ce sens-là, car les villes où il y a eu décentralisation ont fait un pas en avant, ce qu'on ne voit pas dans les autres.

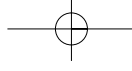
Le maire émet donc le souhait que la recherche aille dans le sens de donner les moyens aux autorités locales de mieux prendre en charge les préoccupations des populations.

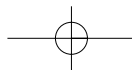
Jules Dumas Nguebou, ASSOAL – Cameroun

En tant que membre de la société civile urbaine africaine, Jules Dumas Nguebou s'interroge sur les impacts de la recherche sur les initiatives citoyennes. Il constate que les associations qu'il fédère sont sollicitées chaque jour par différents programmes et centres de recherche, et il y a un gap entre les activités des chercheurs et leurs propres activités sur le terrain. La question est la suivante : Comment peut-on rendre plus utile l'activité de recherche sur le milieu urbain dans un contexte comme le leur ? C'est fondamental, quand bien même il s'agit de recherche appliquée. Ainsi, à propos de programmes de transformation de quartiers populaires au Cameroun, on a le sentiment qu'après la recherche qui visait à orienter l'action, celle qui a été mise en place n'a pas tellement tenu compte des recommandations qui ont précédé la phase de mise en œuvre effective des activités. Qu'est-ce qui peut expliquer un tel *gap* ?

La première chose est que les chercheurs sont trop distants. On a l'impression qu'ils vivent dans un autre monde, et qu'ils ne se considèrent pas comme acteurs urbains. Quelques exposés suivis dans le cadre de ce colloque renforcent cette idée. Le chercheur arrive souvent comme avec une torche pour expliquer ce qui est dans des rapports, dans les tiroirs et les bibliothèques, alors que sur le terrain les acteurs continuent à reproduire les mêmes effets, les mêmes conséquences.

Pour dépasser cette difficulté, il serait très intéressant que les collectivités locales, pour mieux assumer leur rôle, créent des partenariats entre le monde de la recherche, la société civile en général, et les autres acteurs. Si une telle passerelle existait, on donnerait la possibilité à des chercheurs de faire passer certaines informations contenues dans leurs rapports. La question qui se pose aujourd'hui est : comment la recherche peut aider la société civile, les collectivités locales et les acteurs locaux à réduire le gap entre tous ces acteurs en s'appuyant sur l'établissement de partenariats entre eux. Dans cette perspective, une expérience est tentée actuellement par l'Union européenne au Cameroun, à laquelle participe l'ASSOAL, et qui vise la promotion d'espaces de dialogue en multi-partenariat, y compris avec quelques chercheurs. Mais jusqu'à maintenant la participation de l'université





à ce programme n'est pas significative. Plus largement, on ne voit pas encore l'ancrage de cet espace, lié à un programme, à la politique générale de la ville.

C'est la question principale qui se pose, à la fin d'un colloque comme celui-ci: si on peut être d'accord avec l'idée que la recherche est tout à fait indispensable à l'action, y compris pour les acteurs de la société civile, la recherche ne devrait pas se limiter à la recherche fondamentale, mais regarder aussi les conditions de mise en place des opérations. Alors la recherche deviendrait une activité de transformation urbaine.

Sylvie Lacroux, ONU-HABITAT, Genève

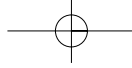
Au nom de l'agence de l'ONU-Habitat qui réunit l'ensemble des programmes relatifs aux établissements humains, Sylvie Lacroux a évoqué les différentes possibilités qu'offrent les actions de cet organisme en direction des chercheurs. En ce sens, la mise en place d'un programme cadre qui permette aux différents acteurs impliqués dans le champ du développement urbain de travailler en commun est une vocation d'ONU-Habitat.

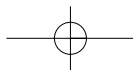
En premier lieu, Sylvie Lacroux souhaite formuler quelques réflexions sur les travaux du colloque. Elle pense qu'il y a quelques similitudes entre les thèmes abordés et ceux qui émergent dans la communauté internationale. D'une façon générale, le cadre de réflexion est celui de la gouvernance, et la plupart des équipes ont analysé la manière dont elle se manifeste dans les jeux d'acteurs. L'intervention de Richard Stren a permis de synthétiser cette évolution de la recherche urbaine, où nous sommes passés de la gestion urbaine à la gouvernance urbaine, concept qui prend de l'importance dans sa dimension locale.

Par ailleurs, on observe que les politiques urbaines ont généralement favorisé les classes aisées et moyennes au détriment des pauvres. Malgré la déclaration du millénaire (septembre 2000), les quartiers informels et la redistribution des ressources ne sont toujours pas une priorité dans la majorité des pays. Les succès nous viennent de Chine, de Thaïlande ou du Brésil, peut-être d'Afrique du Sud, assez peu d'Afrique sub-saharienne. Le thème de la pauvreté urbaine manque, d'une manière générale, comme thème de recherche ciblé, pour pouvoir permettre une action efficace.

Il faut aussi s'interroger sur l'intérêt porté par les bailleurs de fonds et les coopérations bi et multilatérales sur le développement urbain: on en est toujours au stade où l'urbain est largement oublié. Même si nous avons vu l'implication forte du MAE sur l'urbain dans la recherche, au niveau des investissements et de l'appui institutionnel, la France, parmi d'autres pays, fait partie d'une situation d'ensemble où l'aide à l'urbain est en régression. C'est là d'ailleurs où la coopération décentralisée offre de nouvelles possibilités, et, de la même manière qu'il va falloir intensifier la recherche sur la gouvernance locale, il va falloir porter des efforts sur la coopération décentralisée.

En second lieu, ONU-Habitat saisit l'occasion de proposer aux chercheurs de valoriser les travaux de recherche présentés par les équipes, sur la base de la stratégie de l'ONU en matière de recherche-action, la recherche qui éclaire les pratiques et qui permet aussi de préparer des guides, des recommandations pour les décideurs. À ces équipes de recherche, nous leur proposons de former des réseaux globaux, des alliances, des coordinations, comme les bailleurs de fonds de la recherche le demandent. Ces réseaux peuvent s'allier avec des réseaux de praticiens.





Concrètement, pour former ces partenariats, la structure de travail d'ONU-Habitat offre des occasions multiples soit de forums internationaux, soit de travaux en parallèle avec notre conseil d'administration qui se réunit tous les deux ans. Une prochaine occasion de poursuivre ce dialogue nous est offerte au prochain forum urbain mondial (le second) qui se tient à Barcelone du 13 au 17 septembre. Les thèmes du présent colloque croisent assez largement ceux de ce forum.

Pour conclure, il convient de souligner la stratégie de recherche urbaine d'ONU-Habitat, qui vient en appui à la mise en œuvre du programme général de l'institution, avec pour mandat de s'assurer de la mise en œuvre de l'Habitat-agenda et de la Déclaration des villes, et de concentrer les priorités sur la réduction de la pauvreté urbaine en conformité avec la Déclaration du millénaire. Les équipes rencontrées ici sont donc invitées à constituer des consortiums, des alliances recherche/praticiens/Nations unies, et à suivre les forums mondiaux urbains où ce dialogue permet de faire avancer le développement urbain dans le sens de la réduction de la pauvreté.

German Solinis, Programme MOST/Unesco

Mon propos peut s'intituler de l'action à la recherche.

Le principe de coopération entre l'Unesco (MOST et Développement urbain) et le PRUD a des fondements solides, comme les intentions de lier recherche, action, les processus de connaissances et de prises de décisions, ou encore, l'accent mis sur les processus de démocratie locale et les liens avec la société civile.

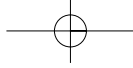
L'action de l'Unesco en matière d'analyse des processus urbains nécessite des partenariats comme celui avec le PRUD, car nous ne sommes pas une agence de développement ni de financement, mais de coopération dite « intellectuelle »... Permettez-moi d'avoir la prétention de penser que le PRUD pourrait s'enrichir d'un tel partenariat, au moins pour trois raisons :

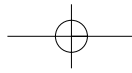
- ☐ La co-construction effective de ponts entre la recherche et l'action est une priorité du Secteur des sciences sociales et humaines de l'Unesco, tout en nous concentrant sur la production des connaissances.
- ☐ L'établissement d'échanges plus équilibrés à l'intérieur des équipes de recherche et entre les chercheurs et les décideurs afin de faciliter davantage de participation de l'expertise vernaculaire.
- ☐ L'ouverture vers des perspectives plus universelles ou internationales (et non seulement vers des « zones prioritaires » de tel ou tel mécanisme de coopération bilatérale).

Maintenant la coopération intellectuelle se trouve, à l'aube du ^{xxi}e siècle (dans cette « nouvelle phase du développement »), face aux contradictions d'une approche de type « concurrence marchande » qu'elle semble avoir adopté bon gré mal gré.

L'Unesco, catalyseur pour la coopération internationale, a comme mission de promouvoir l'autonomisation et la participation à la société du savoir grâce :

- ☐ À la génération et au partage de connaissances, ce qui devrait nous permettre de comprendre mieux les phénomènes étudiés,
- ☐ À un accès équitable aux savoirs,





- Au développement des capacités institutionnelles et personnelles.

Notre centre d'attention est donc celui de la production des connaissances et plus précisément de certains enjeux qui se profilent comme les plus importants pour le développement urbain.

Si « *the Millenium Development Goals* » est pour certains désormais « la Référence », cette référence est pour d'autres désolante, car elle semble avoir gommé la question urbaine du panorama de la coopération internationale, se fixant uniquement sur des indicateurs résultant des « problèmes à résoudre » plutôt que sur des processus d'analyse de la complexité qu'elle semble ignorer.

Pour cela, nous entendons encourager la production et la circulation de connaissances, apprendre les uns des autres, développer davantage des échanges. Toutes ces tâches sont nécessaires pour une définition critique de ce qu'est la ville, objet et sujet, origine et but des processus urbains et d'urbanisation.

La ville, forme matérielle de la société qui la produit, n'est plus ce qu'elle était et on ne sait pas ce qu'elle est aujourd'hui... ce qui est grave, si la prétention de l'urbanisme est de maîtriser le développement urbain ou au moins d'ajuster les politiques institutionnelles aux dynamiques sociales, et le savoir cohabiter ensemble dans un contexte de pluralisme culturel.

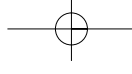
Il nous faut donc encourager des initiatives de recherche pour analyser le phénomène urbain dans le monde, pour mieux contribuer à son amélioration, et se centrer sur la connaissance critique et pro-active. Vous avez beaucoup avancé dans ces trois dernières années et il est tout à fait pertinent de se poser la question aujourd'hui du passage de l'action à la recherche afin de boucler la boucle de la spirale heuristique de la connaissance.

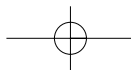
Ceci dit, chercheurs et opérateurs ont des logiques, des objectifs et des moyens très différents; les scientifiques, les techniciens, les habitants et les décideurs, aussi. Je formule donc trois propositions:

- Arrêter de faire comme si le lien entre la recherche et l'action allait de soi;
- Croire que ce lien est tout de même possible et trouver pour cela un terrain minimum de convergence;
- impliquer les dimensions d'éthique et de complexité à la production de connaissances et de la prise des décisions.

J'ai, avant de finir, deux questions pratiques et un souhait:

- Comment les connaissances pourront réellement et pratiquement aider à une prise de décision cohérente avec nos principes de justice sociale et politique?
- Quel rôle les techniciens, concepteurs, décideurs de l'urbain pourraient-ils jouer entre les populations et décideurs?
- Que la production de connaissances et le transfert de compétences puissent devenir des enjeux attractifs pour les financeurs de la coopération internationale.





SYNTHÈSE DE LA TABLE RONDE ET DISCOURS DE CLÔTURE

par Pierre Colombier⁷⁵

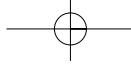
En tant que commanditaire, Pierre Colombier rappelle que le programme PRUD est l'un des quarante programmes initiés depuis trois ans, consacrés à la recherche dans les pays du Sud, et qu'en ce sens il s'insère dans une politique générale et volontariste dont les objectifs principaux sont :

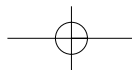
- ❑ Former de jeunes chercheurs ;
- ❑ Renforcer des relations de partenariat et d'échanges entre les communautés scientifiques du Nord et du Sud ;
- ❑ Aider à l'insertion de chercheurs du Sud dans les programmes de recherche multilatéraux.

En guise de synthèse de la table ronde, Pierre Colombier a souhaité mettre l'accent sur les points suivants :

- ❑ Un constat : le phénomène urbain est un objet complexe car il est fragmenté sur les territoires et en termes sociaux et politiques. Il est également marqué par les spécificités culturelles et subdivisé en objets de domaines techniques et sectoriels divers. De ce fait, la position de la recherche urbaine est fragile face à un objet difficile à saisir dans sa globalité.
- ❑ L'articulation entre recherche et action rencontre des difficultés mais tout le monde s'accorde pour affirmer la nécessité de ce lien dont on constate des progrès notables malgré les difficultés liées à l'urgence de l'action dans un contexte où l'urbanisation va galopante.
- ❑ Quelle est la capacité de la recherche à intervenir ? L'apport de la recherche auprès des bailleurs de fonds et des praticiens est indispensable en termes d'analyse critique du phénomène urbain et cette analyse exige toujours le renouvellement des concepts face à un objet qui n'est jamais figé. Cet effort de conceptualisation est nécessaire pour articuler les faits et leur donner un sens. Cette modélisation peut se traduire en bonnes pratiques qu'il convient toujours de réactualiser, contextualiser et transposer.
- ❑ Le renforcement des partenariats passe par l'appropriation de la recherche, le transfert des savoir-faire, mais également par l'aide aux acteurs de la société civile, au renouvellement des professionnels et au renforcement de l'expertise locale. Dans cette perspective, il convient également d'encourager le partage des connaissances avec les difficultés que peut soulever le transfert des connaissances vers notamment la sphère privée.
- ❑ La recherche dans son rôle d'intermédiation peut être un vecteur d'aide à la participation, à la résolution de conflits dans un cadre général de décentralisation. Ce rôle de la recherche permet de trouver des formes de consensus, des « aménagements », au Nord comme au Sud, entre des acteurs multiples aux approches de natures différentes.
- ❑ Comment atteindre ces objectifs ? Notre approche veut être incitative, pour encourager les partenariats multilatéraux, pluridisciplinaires et de natures diverses au Nord comme au Sud. En outre, au-delà des possibilités offertes par le multilatéral, il est souhaitable qu'il existe une réelle réappropriation de ce qui a été élaboré par les chercheurs eux-mêmes, au-delà de la valorisation des résultats.

75. Sous-directeur de la recherche, DGCID, MAE





PROGRAMME DU COLLOQUE

COLLOQUE INTERNATIONAL

Placé sous le haut patronage du ministre des Affaires étrangères

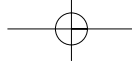
GOUVERNER LES VILLES DU SUD

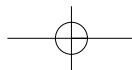
Défis pour la recherche et pour l'action

Unesco / PARIS, 5 – 6 – 7 mai 2004

Ce colloque est organisé par le PRUD, Programme de recherche urbaine pour le développement initié par le Fonds de solidarité prioritaire du ministère français des Affaires étrangères. Cette action concertée incitative a été conduite par le GEMDEV et l'ISTED de 2001 à 2004. Trente recherches ont été menées à bien, par des équipes mixtes Nord-Sud, sur des villes d'Afrique, du Maghreb / Proche-Orient, de l'Asie du Sud-Est et des Caraïbes. Deux cent soixante chercheurs ont effectivement été impliqués dans le programme; près de la moitié vient du Sud et 30 % sont des jeunes chercheurs.

Les responsables scientifiques du programme souhaitent donner au colloque une dimension tant de valorisation des recherches que de restitution des résultats. Le débat quant aux perspectives du développement urbain sera donc largement ouvert entre les chercheurs, afin de mettre au jour des problématiques nouvelles et d'identifier des transversalités à partir de situations singulières. Le débat sera également ouvert avec des décideurs, des élus, des personnalités de la société civile sur les thèmes majeurs qui auront émergé des recherches, avec l'objectif de construire un pont entre la recherche et l'action pour le développement urbain.





PROGRAMME

Après-midi du 5 mai 2004 – SÉANCE PLÉNIÈRE

14.00-15.00 Accueil des participants et inscriptions dans les ateliers

15.00-15.30 **Ouverture officielle**

Discours d'accueil de Monsieur **Pierre SANE**,
sous-directeur général de la Division des Sciences sociales et humaines
de l'Unesco

Discours d'ouverture de **Jérôme PASQUIER**,
directeur de la coopération scientifique, universitaire et de la recherche,
ministère des Affaires étrangères

Président: **Michel ROCHEFORT**, professeur émérite, Université Paris I – France

Modérateur: **Abdellah LEHZAM**, directeur de l'INAU – Maroc

15.30-16.15 **Bilan et apports du PRUD**, en termes de :

- Connaissances scientifiques
- Contribution au développement
- Échanges et soutien à la recherche urbaine dans le Sud

Présenté par :

Charles GOLDBLUM, président du Comité scientifique

Annik OSMONT, secrétaire exécutive du PRUD

16.15-16.45 **Questions et réponses**

16.45-17.30 **Intervention de « Grands témoins » du Sud**

**Regards croisés sur la manière dont le monde de la décision politique
est susceptible d'orienter la recherche, et sur la place que devrait occuper
la recherche dans les démarches de gouvernement des villes.**

M. Seydou SY SALL, ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement
du territoire du Sénégal

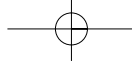
M. KEP CHUK TEMA, gouverneur de Phnom Penh – Cambodge

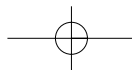
M^{me} Banasopit MEKVICHAI, professeur, Université Chulalongkorn – Thaïlande

M. Amos ELEGBE, professeur, Université de Cotonou – Bénin

17.30- 18 00 **Rappel de l'organisation de la journée du 6 mai**
Présentation des ateliers

18. 30- 20.30 **Cocktail**
Restaurant de l'Unesco





Journée du 6 mai 2004 – ATELIERS

Atelier A : Stratégies d'acteurs et logiques d'action

Le monde des opérateurs (publics et privés) et le monde des élus ; quels rapports de pouvoir, de savoir, face aux techniciens ? L'expertise individuelle, collégiale ou partagée. Les citoyens et les décideurs, la participation et la médiation : quelle société civile ?

Président : **Francis GODARD**, Université de Marne-la-Vallée – France

Modérateur : **Xavier CREPIN**, ISTED – France

Rapporteur : **Papa Babacar DIOUF**, ville de Guédiawaye – Sénégal

Atelier B : Configurations spatiales et sociales urbaines

Défis de la cohésion spatiale et sociale. Intégration marchande, réseaux économiques, nouvelles centralités, accès aux services urbains. Voit-on se dessiner de nouveaux modèles de villes ?

Président : **Marc GOSSE**, Université de La Cambre – Belgique

Modérateur : **Anne QUERRIEN**, PUCA – France

Rapporteur : **Mamadou DIOUF**, Université du Michigan – États-Unis

Atelier C : Politiques urbaines et les relations public / privé

Y a-t-il une place pour la décision publique dans le développement urbain ? Devenir des schémas et des outils de l'urbanisme dans les contextes de privatisation et d'internationalisation des économies. La question du financement du développement urbain.

Président : **Jean-Pierre ELONG MBASSI**, coordinateur régional, PDM – Bénin

Modérateur : **Morched CHABBI**, urbaniste consultant – Tunisie

Rapporteur : **Marie-France PREVOT-SCHAPIRA**, CREDAL, Université Paris 8, IHEAL – France

Atelier D : Dispositifs de gestion des villes

Décentralisation, gouvernement local, régulation publique. Le clientélisme. Importation des modèles et des concepts. Existe-t-il des concepts et des modèles alternatifs de gestion urbaine ? Les modes de gestion composites.

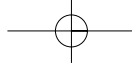
Président : **Jean-Jacques GABAS**, Université Paris XI – France

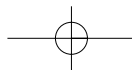
Modérateur : **Ricardo MONTEZUMA** – Colombie

Rapporteur : **Jean-Paul DUCHEMIN**, Université Paris 8 – France

Déroulement de la journée

9.00 -10.15	Ateliers : Interventions des chercheurs des équipes du PRUD
10.15-10.30	Pause-café
10.30-12.00	Ateliers : Suite des interventions des chercheurs
12.00-12.30	Débat
12.30-14.00	Déjeuner
14.00-15.30	Ateliers : Poursuite et fin des travaux
15.30-16.00	Débat
16.00-16.30	Pause-café
16.30-18.00	<i>Synthèse des ateliers</i> , séance plénière





Matinée du 7 mai 2004 – SÉANCE PLÉNIÈRE

Gouverner les villes : quelles politiques urbaines ? Comment les construire ?

Présidents : **Mamadou DIOUF**, Université du Michigan – États-Unis et

Bernard HUSSON, CIEDEL, Lyon – France

Modérateur : **Marcello BALBO**, Université de Venise – Italie

09.00-9.30 **Les grandes questions qui ressortent du programme de recherche et du colloque. Question de l'action et des prolongements du PRUD**

Gilles ANTIER, IAURIF – France

09.30-10.00 **Les perspectives de la recherche urbaine en coopération**

Richard STREN, Université de Toronto, Ontario – Canada

10.00-10.45 **Maryvonne PLESSIS-FRAISSARD**, Banque mondiale

10.45-11.00 **Débat** (questions/réponses)

11.00-11.15 Pause-café

11.15-12.30 **Table ronde**

La présence de la recherche dans l'action urbaine en coopération et les questions que pose l'action urbaine à la recherche. Perspectives

Présidents : **Vincent RENARD**, CNRS – France et

André GUILLERME, CNAM – France

Intervenants : **Jean-Francois LANGUMIER**, SAPRR – France

Thierry PAULAIS, AFD – France

Simon COMPAORE, député maire de Ouagadougou – Burkina-Faso

Jules DUMAS NGUEBOU, ASSOAL – Cameroun

Sylvie LACROUX, ONU-HABITAT – Genève

German SOLINIS, MOST – Unesco

12.30 – 13.00 **Synthèse et discours de clôture :**

Pierre COLOMBIER, sous-directeur de la recherche, DGCID, MAE

Langues utilisées : français et anglais

