

VILLES DU SUD

SUR LA ROUTE D'ISTANBUL...

Textes réunis par Émile Le Bris
pour préparer la conférence
HABITAT II (Istanbul, juin 1996)

CRISTOM
éditions

VILLES DU SUD SUR LA ROUTE D'ISTANBUL

Textes réunis par Émile Le Bris
pour préparer la conférence
HABITAT II (Istanbul, juin 1996)

ORSTOM Éditions

INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION
PARIS 1996

L'éditeur remercie
le Comité de rédaction
des « Cahiers des Sciences humaines »
pour l'aide apportée
à la publication de cet ouvrage.

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

LISTE DES AUTEURS

Philippe Haeringer, géographe, directeur de Recherche à l'ORSTOM, Saint-Roman-en-Diois, 26410 Châtillon-en-Diois.

René de Maximy, géographe, directeur de Recherche à l'ORSTOM, ORSTOM, 213, rue Lafayette, 75010 Paris.

Alfredo Rodriguez & Lucy Winchester, SUR, Centro de Estudios Sociales y Education, Santiago du Chili (Chili).

Doug Hindson, sociologue, Université de Durban-Westville (Afrique du Sud).

Marie-France Prévôt-Schapira, géographe, maître de Conférences de l'Université de Tours, membre du CREDAL/CNRS.

Dominique Vidal, sociologue, CNRS/EHESS.

Emmanuel Grégoire, géographe-économiste, chargé de Recherche du CNRS en détachement à l'ORSTOM.

Myriam Armand-Fargues, géographe, maître de Conférences de l'Université de Paris I, en détachement à l'ORSTOM.

Dominique Couret, géographe, chargé de Recherche de l'ORSTOM, département Sud 1.

Michel Agier, sociologue, directeur de Recherche de l'ORSTOM, département Sud.

Frédéric Giraut, géographe, maître de Conférences de l'Université de Grenoble, chercheur associé au département Sud de l'ORSTOM.

Élisabeth Dorier-Apprill, géographe, Université de Paris IV, chercheur associé au département Sud de l'ORSTOM.

La mégapolisation n'est pas une crise

Esquisse de mise au point sémantique et problématique

Philippe Haeringer

Saint-Roman-en-Diois
26410 Châtillon-en-Diois
Tél. 75.21.80.66
Fax 75.21.84.04

Résumé : Les questions lancinantes que la société urbaine d'aujourd'hui nous pose ne peuvent être éternellement traitées en termes de crise. Elles relèvent d'une analyse du changement, voire de la rupture. On peut même les attribuer à un renversement majeur, celui des rapports entre l'économique et le démographique. L'économie urbaine est à présent davantage induite par le peuplement urbain qu'elle n'en est l'inductrice. Elle change donc de nature. La ville elle-même, en devenant le principal réceptacle du peuplement mondial et le dépositaire de la pauvreté majoritaire, perd ses caractères fondateurs. Le rapport de l'homme à l'espace est profondément modifié, imposant une nouvelle distribution des rôles, des dispositifs inédits, et de nouveaux thèmes de réflexion. Ces mutations nous invitent, en outre, à un effort de clarification et d'innovation conceptuelle.

Mots-clés : Mégapolisation – Métropolisation – Cité globale – Ville – Crise – Mutation – Économie urbaine – Pauvreté – Politique urbaine – Diversité citadine – Nord/Sud – Thématique – Concept.

Qu'est-ce que la mégapolisation ? En quoi cette notion nouvelle¹, qu'il convient de distinguer de la métropolisation (cf. encadré 1), éclaire-t-elle

1. Le mot paraissait encore étrange, quasiment imprononçable, lorsqu'en 1993 nous proposons d'ouvrir le cycle des rencontres *Mégapolisation du monde*

notre devenir urbain ? S'agit-il seulement de noter l'émergence de villes colossales ? Certainement pas. La croissance urbaine n'est pas un fait nouveau, et la perception du gigantisme est un sentiment très relatif. Il n'est pas davantage question, en évoquant la mégapolisation du monde, de prétendre ramener la question urbaine au seul examen des villes qu'un inévitable arbitraire aura classées comme mégapoles. On n'envisagera pas davantage que la mégapolisation puisse être exclusive de tout autre courant (cf. encadrés 2 et 3).

Il s'agit pourtant d'identifier un mouvement de fond qui concerne l'ensemble de la population mondiale et qui, à terme, aura profondément transformé la société humaine. Sans nier certaines continuités avec les phases antérieures de l'urbanisation, il convient en effet de prendre acte non seulement d'un nouvel et spectaculaire changement d'échelle, mais aussi et surtout d'un changement de mécanisme, de valeur et de sens.

La plupart des questions que l'on se pose, et que l'on exprime trop souvent par référence à une crise urbaine², ne peuvent trouver leur réponse que dans cette mise en perspective.

LA MÉGAPOLISATION, QU'EST-CE QUE C'EST ?

Dans son sens premier (accumulation urbaine spectaculaire), elle eut des ancêtres : capitales d'empires ou d'États centralisés, métropoles marchandes, etc. Elle eut aussi des prémisses, avec l'industrialisation des deux derniers siècles. On peut même dire que cette explosion économique inédite déclencha la prolifération urbaine que nous connaissons aujourd'hui, et qui est l'un des caractères de ce que nous appellerons la mégapolisation. Pourtant, celle-ci inaugure une autre phase de l'histoire humaine.

et diversité citadine, qui prenait la suite des journées *Mégapoles*. Lancées en 1988 (collaboration ORSTOM/Institut français d'urbanisme/École d'architecture de Paris-La Villette), celles-ci avaient elles-mêmes nécessité la promotion d'un mot peu utilisé, surclassé par un « mégalopole » lui-même assez rare et très inféodé à la « mégalopolis » américaine de Jean Gottmann. En 1991 encore, InterGéo organisait le très coté Festival International de Géographie (St-Dié) sur le thème des *Mégalopoles et villes géantes*. Toutefois, la quatrième de couverture des Actes du festival comporte une définition que nous avons suggérée et que l'on peut ainsi résumer : une mégapole est une très grande ville, une mégalopole est une très vaste chaîne de villes de toutes tailles. Étymologiquement, les deux préfixes sont équivalents. Mais mieux vaut profiter des deux pour forger deux concepts distincts et également utiles, plutôt que de les confondre ou de n'en choisir qu'un pour cause de doublon. Aujourd'hui, le mot mégapole est d'un usage courant, en voie d'être lavé d'une suspicion de sensationnalisme, tandis que « mégalopole » semble laisser la primeur à un « mégalopolis » délivré du topisme est-américain.

2. Ce texte reprend une communication faite lors d'une journée d'étude d'Interurba sur le thème « Existe-t-il une crise urbaine ? » (juin 1994).

Bien qu'on ne puisse totalement la distinguer d'une histoire industrielle qui n'est pas achevée, la mégapolisation est principalement la fille du renversement d'un rapport primordial : celui de l'économie à la démographie. Alors que la phase d'industrialisation avait clairement érigé l'initiative économique en facteur inducteur du peuplement urbain, l'essentiel de l'urbanisation mégapolitaine d'aujourd'hui s'effectue en marge de ce stimulus. La croissance urbaine s'accomplit quels que soient les indicateurs économiques. Nombre de situations montrent qu'elle peut se poursuivre à un rythme soutenu même lorsque tous les secteurs de l'emploi sont anéantis.

Naturellement, il y a toujours une économie. Mais, cette fois, elle est le produit du fait accompli du rassemblement des hommes. Et cette économie *induite* par le peuplement urbain est d'une toute autre nature que l'économie *inductrice* du peuplement d'une ville industrielle, administrative ou marchande. Nous y reviendrons.

Pourquoi ce renversement ? Il ne faut pas aller le chercher très loin. En gros, l'explication des avancées technologiques du XX^e siècle suffit : les paysanneries ont été disqualifiées et leurs enfants irrésistiblement happés par les ondes et le bitume (cf. encadré 2). Des enfants toujours plus nombreux en raison des progrès médicaux, pas toujours compensés par une révision des comportements de fécondité. Il eut fallu, pour cela, que le mieux-être citadin fût au rendez-vous. Il ne peut l'être car la boucle se referme : l'exode rural n'ayant pas été sollicité comme il l'avait été dans la phase précédente (mais seulement provoqué par un effet pervers des acquis industriels), la ville n'est plus qu'un réceptacle indifférent lorsqu'il n'est pas hostile.

L'hostilité du milieu urbain a de quoi s'alimenter, en effet. Car le trop-plein de cet exode non désiré (et qui outrepassa à l'envi la fameuse *armée de réserve* de l'analyse marxiste) est encore et dramatiquement aggravé par une nouvelle disqualification technologique : celle qui frappe le salariat industriel et, par ricochet, le salariat de la fonction publique.

Ce mécanisme est en outre marqué par une donnée nouvelle de notre temps : la vitesse. Peut-être est-ce là encore un autre effet d'inversion. Tandis que les lents progrès techniques de l'histoire humaine, au cours des derniers millénaires, paraissent avoir été davantage le produit que la source des transformations sociétales (cf. la ville romaine ou les grands travaux du colbertisme), les innovations technologiques de notre siècle l'emportent sur les empires et les révolutions. Car elles sont fulgurantes. La mégapolisation l'est donc aussi, même si quelques dictatures ont pu la retarder, la freiner quelque peu.

La fulgurance du phénomène, ajoutée à l'indifférence de son réceptacle, a de multiples conséquences où se recrutent la plupart des pathologies urbaines qu'on se complaît à déplorer aujourd'hui. En relais, on peut identifier deux branches maîtresses, deux « mères de tous les vices » : la misère lancinante des majorités citadines et la perte de contrôle du gouvernement urbain. Nous y reviendrons aussi.

Au-delà des pathologies, dont on peut imaginer qu'elles pourront un jour être dépassées, se dessinent d'autres réalités qui sont de l'ordre du sens. Passer du temps des villes à celui des mégapoles signifie que le monde ne fonctionnera plus, comme depuis si longtemps, sur la base d'une dialectique ville/campagne. Les villes, devenues fondamentalement des lieux de peuplement, voire de peuplement obligé, ne se définiront plus par leurs fonctions de chef-lieu d'un territoire. Elles seront l'essentiel de la terre des hommes ; et dans ces univers sans contours, le rapport de l'homme à l'espace, à la société et au pouvoir ne sera plus ce que nous avons connu. Nous ne vivons donc pas une crise, mais l'avènement d'un autre monde (Haeringer, 1993 a, b, c, et 1995).

Le sentiment de crise nous tient cependant. C'est que, comme toujours, ce nouveau monde s'instaure sur les ruines du précédent. D'où les ruptures d'équilibre, les exclusions et les dysfonctionnements, d'où la remise en cause des modes de gouvernement et de régulation, d'où les symptômes d'anomie et d'errance.

Malheureusement, il ne faut pas s'attendre à ce que nous atteignons, quelque part dans le siècle qui vient, une sorte de palier à partir duquel ce nouvel état du monde, enfin achevé et stabilisé, permettrait aux villes de couler des jours tranquilles et réglés. Une nouvelle séquence s'amorcera au moment même où, comme un mirage ou une utopie, un semblant de perfection se dessinera à l'horizon³. L'histoire des villes n'est qu'une succession de phases de construction-destruction, coupées de brutales remises en question de modèles inachevés.

3. Nous ne saurions imaginer la séquence à venir, sinon nous l'amorcerions déjà. En revanche, nous pouvons constater chaque jour combien les séquences passées nous ont légué des images d'excellence dont nous ne parvenons pas à nous départir. Dans l'exemple français, l'architecture des siècles classiques reste inégalée pour le dessin de ses façades, tandis que l'on est régulièrement ramené au mobilier urbain 1900 si l'on veut être assuré de ne pas rater un aménagement d'espace public. Pourtant, l'histoire urbaine de Paris nous révèle les lourdes insuffisances de l'état des lieux aux époques de ces aboutissements créatifs. Elle nous apprend aussi combien proche était, à chaque fois, le temps du basculement dans un autre ordre urbain.

Encadré 1

Mégapolisation et métropolisation

Seul le second terme est couramment utilisé. On y mêle malencontreusement les mécanismes de concentration d'une puissance urbaine régionale, et ceux du rassemblement des hommes. Or la marque du temps tient à la subversion des premiers par les seconds, qui paraissent souvent poursuivre une courbe quasi autonome.

Métropolisation (de *mêter*, mère) paraît bien convenir pour désigner un phénomène de polarisation, à contenu essentiellement économique et politique, se réalisant au profit partagé d'une région et de la ville qui la domine et la structure.

La mégapolisation n'implique pas nécessairement cette dimension de fonctionnalité hiérarchique et de développement régional. Le préfixe « méga » ne fait référence, dans le vocabulaire scientifique, qu'à une dimension millionnaire (comme dans *mégatonne*), qui ne peut être en l'espèce que démographique.

Le terme « mégapolisation » peut ainsi convenir à des situations, souvent observées, où la croissance exponentielle d'une ville s'effectue sans synergie régionale, voire dans un contexte de désertification ou de destruction de l'hinterland. Mieux encore, il ne contrevient pas à qualifier une accumulation urbaine économiquement impuissante et inapte à assumer sa propre construction.

Mais il n'implique pas une telle déficience et sa neutralité convient aussi bien à une configuration urbaine prospère. Il n'exclut pas non plus que cette prospérité puisse procéder de la polarisation d'une région, mais il ne le suppose pas.

En résumé, *mégapole* et *mégapolisation* sont deux vocables nécessaires pour que soit sanctionnée cette phase de l'urbanisation du monde où la ville cesse peu à peu de se définir dans un rapport de filiation ville/campagne ou ville/région, en même temps que s'inverse le sens de la causalité économie urbaine/peuplement urbain. Une phase où le nombre des urbains s'impose comme une donnée première et non dialectique.

Le ruissellement et la floculation

Tout va comme si la population mondiale, à l'instar des pluies d'orage, était engagée dans un immense ruissellement qui, de rigoles en ravins et de torrents en fleuves impétueux, la conduisait inexorablement vers les bassins mégapolitains. Ruissellement trop violent, ne laissant que désolation et déserts. Fruste hiérarchie des flux, avec dépôt d'épaves arrachées et de matériaux grossiers. Eaux troubles et bouillonnantes à l'arrivée, submergeant rives et prairies, villes et faubourgs.

L'analogie permet d'emprunter d'autres termes au thème de l'eau. La mégapole a ses deltas et ses estuaires, les arrières-pays ont leurs couloirs, leurs cônes, cluses et entonnoirs. C'est dans ces formations linéaires ou triangulaires que se logent désormais les villes petites ou moyennes les plus dynamiques, tandis que les autres, celles que la géographie ou l'économie isolent, s'étiolent ou perdent de leur importance relative...

... A moins que, dans un contexte régional en rapide expansion démographique, ou lorsque les campagnes n'ont pas encore fait le vide, certains de ces centres isolés ne deviennent à leur tour des centres de polarisation et de mégapolisation. Car il est certain que le ruissellement planétaire, en même temps qu'il renforce les concentrations existantes, continue d'en créer de nouvelles.

Il existe enfin des situations parfois résiduelles, parfois étendues à des sous-continent entiers (en Afrique et en Asie surtout) où, tout en alimentant le ruissellement mégapolitain, les campagnes conservent une forte capacité de rétention démographique. On observe alors, souvent, en amont du ruissellement, un curieux phénomène de « floculation ».

On peut en effet désigner par ce terme la tendance des populations rurales à se regrouper de plus en plus en villages-centres, en bourgades, ou en alignements de villages le long des routes. Ces concentrations locales sont au moins autant spontanées qu'autoritaires. L'avenir dira si elles sont une alternative à la mégapolisation ou un simple différé de celle-ci, voire son auxiliaire.

La mégapole et la cité globale

On ne souligne jamais assez, au risque de se tromper régulièrement de débat, le distinguo qu'il convient de faire entre, d'une part, l'hyper-concentration des places de commandement de l'économie mondiale et, d'autre part, la concentration mégapolitaine beaucoup plus dispersée – si l'on peut dire – à la surface du globe.

Que les piliers de la *global city* (New York, Londres, Tokyo...), cités globales elles-mêmes, soient aussi des mégapoles n'est pas contestable. Mais cette coïncidence n'est qu'une scorie de l'Histoire. Le drame de la mégapole « ordinaire » est qu'elle n'est pas vraiment utile à la gloire de l'économie planétaire.

Il faut ajouter que même à New York, Londres ou Tokyo, le phénomène *global city* est loin de rendre compte de toute la réalité urbaine, qui reste très largement étrangère au cercle d'excellence de la place internationale. Malgré diverses imbrications entre l'économie locale et l'économie monde (une interdépendance d'ailleurs universelle), le contact entre cité globale et mégapole revêt plutôt la brutalité d'une juxtaposition malencontreuse.

Quelques signes d'un divorce larvé existent déjà, et c'est la cité globale qui est demandeuse. La multiplication des technopoles et technopôles hors les murs, le fréquent dédoublement, voire le clonage des CBD américaines loin des *down-towns* paupérisées, préfigurent peut-être des éloignements plus radicaux, à l'exemple de ce qu'ont voulu les pouvoirs politiques de certains pays en construisant des capitales dans les champs.

On peut observer le même divorce entre la cité globale et les fonctions de métropole régionale ou nationale. Le fait que les administrations publiques et les centres d'affaires fassent rarement leurs migrations de conserve en est un signe parmi d'autres.

Mais c'est incontestablement l'exemple de Singapour qui illustre le mieux, sur une île drastiquement soustraite au surpeuplement, la félicité d'une place internationale libre des contingences d'un espace régional, d'un bassin démographique, d'une vaste nation.

LE NORD, L'EST ET LE SUD

Est-il légitime de tenir un discours sur la question urbaine à l'échelle du monde entier ? Certainement oui si l'on considère la nature des facteurs déclenchants de cette hégémonie urbaine qui prévaut partout. Pourtant, l'histoire différentielle du monde et l'énorme écart de développement existant entre les continents appellent une grande vigilance pour ne pas forcer les analogies. En réalité, ce n'est pas dans une communauté d'apparences que l'on va trouver les apparentements les plus signifiants. Il est clair que la mégapolisation, ayant saisi les continents dans des situations hautement contrastées, s'exprimera dans des formes et des modalités très différentes. La portée même des transformations n'y sera pas identique, ni les traumatismes, ni la dramatisation.

C'est au Sud que la mégapolisation est la plus lisible ; sans doute parce que la séquence antérieure, celle de l'industrialisation, y fut généralement escamotée. Sur certain sous-continent, la mégapolisation se greffe même directement sur des embryons urbains de fraîche origine coloniale. En ce cas la surprise est totale, et tout est à inventer dans l'urgence et le dénuement (des États et des gens) : culture citadine, appareil de gestion, économie urbaine. En revanche, la souplesse des comportements est un atout inestimable.

Au Nord, la phase industrielle avait déjà accompli une bonne moitié du transfert des populations rurales vers les villes. En outre, la prospérité relative qui en avait résulté, ajoutée à une tradition citadine ancienne, y avait largement amorcé la transition démographique (vers un taux de reproduction modéré) qu'on attend toujours au Sud. Mais la régulation très sophistiquée de la société urbaine, que ces conditions favorables et une longue histoire sociale avaient rendue possible, est à l'origine d'une grande sensibilité au changement. Malgré une transition mégapolitaine plus douce qu'au Sud, les déséquilibres causés y sont presque aussi durement ressentis. Une cause majeure de rigidité – donc de cassure douloureuse – est un héritage de la phase industrielle : le salariat. La remise en cause de celui-ci, lorsque la société s'est accoutumée à ce qu'il soit la norme de l'emploi, est la source de dérèglements en chaîne, qui menacent la cohésion du tout.

La lisibilité de la mégapolisation au Sud n'est pas seulement due à ce qu'elle se détache bien dans le temps historique. Elle est également plus évidente dans l'espace que la mégapolisation du Nord. Outre la vitesse inédite de leur croissance, les mégapoles du Sud se distinguent clairement sur fond de continents immenses, aux campagnes souvent désertiques ou surpeuplées, à

l'armature urbaine généralement peu structurée, et où la macrocéphalie est de règle soit à l'échelle des nations, soit à celle de vastes régions fédérées.

Au contraire, à l'exception de l'Amérique du Nord, les pays développés déroulent leurs paysages urbains sur des territoires exigus, au semis urbain dense et fortement hiérarchisé, où villes petites et moyennes semblent dominer. Peu de municipalités peuvent prendre rang dans la liste des villes géantes du monde. Mais la mégapolisation est bien là, décelable derrière des nébuleuses de villes diverses, derrière des couloirs d'urbanisation, des cônes, deltas et entonnoirs drainant les dernières populations rurales vers les métropoles régionales. La qualité des réseaux de communication permet à celles-ci de se desserrer à l'extrême, donnant l'illusion d'un renouveau des petites localités. Mais les vrais chefs-lieux, dans les arrière-pays, sont délaissés, et les villages ruinés ou « secondarisés »⁴.

On pourrait croire que l'urbanisation de l'Europe occidentale est en phase terminale : campagnes vidées, fécondité d'étiage. Mais, désormais, les mégapoles du Sud se déversent dans celles du Nord, bravant des lois à la fois drastiques et dérisoires. La rencontre ne peut pas ne pas avoir lieu. Emblématique, l'extrême occident californien est pris d'assaut par l'Amérique latine et l'Extrême-Orient. Par demi-dérision, Los Angeles se proclame capitale du tiers-monde (Rieff, 1993). C'est plutôt d'une mégapole mondiale qu'il s'agit, à ne pas confondre avec l'internationale des places centrales ou *global cities* (Sassen, 1991), dont seules quelques tours de LA font partie (cf. encadré 3).

L'Est vient de rejoindre ce concert. Après avoir poussé l'industrialisation de ses métropoles, l'ordre communiste était parvenu à contenir l'hémorragie paysanne. Pour quelques décennies. Aujourd'hui, derrière les murs abattus, on découvre une industrie brisée, des kolkhozes en ruine. Les villageois ont retrouvé leurs houes, les citadins aménagent des boutiques dans les cages d'escalier et les caves de leurs *komplex* corbuso-brejneviens (encore une utopie désenchantée...). On a retrouvé d'un seul coup l'auto-subsistance et l'auto-emploi. Et des rêves fous d'émigration. Ce qui était une partie occulte du Nord est donc devenu l'Est, qui fait la démonstration que la distance entre les réalités du Nord et celles du Sud ne sont pas si définitives qu'on le croit, et que certaines analogies sont légitimes au-delà des concepts. Toutefois, le poids de l'urbanisme communiste fut tel qu'il ne

4. Au sens de la résidence secondaire.

peut être exclu des redéfinitions d'aujourd'hui. Les komplex demeurent.

Mais sur le thème des points cardinaux affolant les boussoles, il y a aussi un certain Sud qui est devenu le Sud-Est (asiatique), où les fameux dragons brouillent les cartes. Il y a l'Est de l'Est (la Chine), dont le faible taux d'urbanisation semblait infirmer la thèse de la mégapolisation du monde, mais qui a toute chance d'en devenir bientôt la plus éclatante démonstration, avec le réservoir humain qui est le sien et avec l'aiguillon de la diaspora triomphante. Il faudrait aussi parler de l'Ouest du Nord (États-Unis, Canada) et du Nord du soleil levant ; et ne pas oublier le Sud du Nord et le Nord du Sud, celui qui, justement, demande à adhérer au Nord tout court !

PAUVRETÉ MAJORITAIRE ET RÉPARTITION DES RÔLES

Les différences entre le Sud, le Nord, l'Est et leurs diverses variantes sont trop considérables pour que l'on puisse, en quelques mots, pousser l'analyse parallèle jusqu'au domaine de la praxis. On s'en tiendra donc, ici, aux situations traditionnellement attribuées au Sud.

S'interroger sur ce que devraient être les politiques publiques, ainsi que sur le jeu qui pourrait s'instaurer entre celles-ci et les pratiques sociales, impose assurément que l'on prenne conscience à la fois de la mutation mégapolitaine et de la diversité persistante des territoires. Car de cette mutation dépendra une nouvelle appréciation des rôles, et de cette diversité surgiront les meilleures leçons du terrain.

Ainsi pourront être combattus – sans trop d'illusions à court terme – les méfaits d'une uniformisation des réponses institutionnelles, les dérives d'une internationalisation des acteurs et des actions, la dérision d'une myriade d'opérations pilotes sans lendemain, et bien d'autres travers entretenus par une logique d'auto-légitimation des divers cercles concernés : des banques internationales jusqu'aux ONG, en passant par les gouvernements et les collectivités locales, les coopérations bilatérales, les cabinets d'étude, etc. Prenons garde tout de même que l'incantation de ces anathèmes ne tienne lieu à son tour d'auto-légitimation et d'auto-satisfaction d'une recherche bien-pensante. Ni qu'elle s'apparente à un rejet de l'engagement de ces institutions, souvent très estimable, parfois irremplaçable. Il n'est pas douteux que devant l'ampleur des tâches à accomplir, toutes les énergies

sont requises. Cependant, il importe qu'elles ne soient pas gaspillées par une mauvaise appréciation des rôles.

Dans le cas le plus général, et singulièrement au Sud qui est à lui seul majoritaire, les mécanismes générateurs de la mégapolisation produisent la pauvreté majoritaire. A moins que ça ne soit l'inverse. On peut en effet dire aussi que la pauvreté des peuples s'exprime dans des mégapoles à leur image. Les villes sont-elles faites par les pauvres ? Le secteur informel du foncier et de l'habitat est suffisamment développé pour qu'on soit tenté de l'affirmer. Surtout si l'on remarque le rôle pionnier joué par ce secteur. En effet, son importance n'est pas tant à évaluer selon la part de l'espace urbain qu'il régit au moment où l'on parle, que selon la part qu'il prit, prend et prendra dans la phase initiale de gestation de ce même espace.

C'est bien une caractéristique majeure de l'urbanisation actuelle du Sud qu'elle soit menée par ce que l'Amérique latine appelle des « invasions » ou des lotissements clandestins, qui ensuite évoluent peu à peu vers une intégration relative. Leur rapidité n'a d'égale que la faiblesse de réaction de la collectivité qui, rappelons-le, n'est pas « preneuse » de cette surcharge démographique sans cesse renouvelée. Grâce aux « luttes urbaines » ou par la force des choses, la puissance publique renoncera à pénaliser, amnistiera, puis apportera son écot. Elle le fera d'autant plus sereinement qu'elle ne sera pas dérangée comme trop souvent par la volonté d'imposer, pour l'exemple, un urbanisme officiel où s'engloutiraient tous ses moyens financiers, au bénéfice ultime d'une minorité insatisfaite.

Un bon partage des rôles résultera toujours de la reconnaissance, par les pouvoirs publics et leurs contractants internationaux, des enseignements de la ville réelle. Celle-ci se fait malgré eux, mais tout de même avec eux, quoi qu'ils fassent. Elle est dominée par la pauvreté majoritaire qui se débrouille. Il faut se convaincre qu'à l'échelle d'une mégapole, et même d'une ville moindre, cette débrouille fait modèle car, étroitement dépendante des conditions locales, elle se structure et se colore de tous les caractères du site. Elle s'adapte, y compris à une réglementation diffuse, et à ce qui s'est fait avant. Elle se coule dans les rapports de force ou de solidarité établis entre groupes. Elle se plie à des obédiences, à des contrats imposés ou consentis par les plus riches, les plus charismatiques ou les plus anciens. Elle décline son ethnicité et d'autres héritages. Bref, elle fait la synthèse de tous les paramètres locaux (et cette synthèse est évidemment différente d'une ville à l'autre), ce qui lui donne sa tranquille force de reproduction.

C'est aussi ce qui fait la différence avec les modèles importés clés en main, même s'ils ont été, pour la circonstance, quelque peu indigénisés. Non pas qu'ils ne soient pas « digérables » par une population dont le pouvoir d'adaptation est sans limites, mais leur mode de production est exogène⁵ et fait appel à des intrants rares et coûteux, y compris en matière d'ingénierie et de gestion. Or, s'ils ne sont pas reproductibles en proportion des besoins, leurs réalisations seront détournées de leur destination sociale première. Bien plus grave, chemin faisant, ils auront dissuadé les pouvoirs publics de porter attention aux filières majoritaires de production de l'habitat. Ils auront même nui à la représentation de ces filières, en se posant comme contre-modèles porteurs de modernité.

Deux évidences doivent s'imposer. La première est qu'en dessous d'un certain seuil d'indigence des institutions et des gens, ceux-ci sont beaucoup mieux placés que celles-là pour concevoir leur habitat. La deuxième est que cette urbanisation « populaire », en dépit de ses vertus, a néanmoins grandement besoin que les pouvoirs publics leur prêtent assistance. Ce besoin sera d'autant plus pressant que l'agglomération sera grande. En effet, plus on entrera dans des échelles mégapolitaines, plus grande sera la distorsion entre les dynamiques micro-locales – qui sont le fondement de l'urbanisation populaire – et les moyens requis pour leur raccordement au fonctionnement général de l'ensemble urbain. On vérifiera aisément cette réalité en évoquant simplement le problème de l'accès à l'eau.

Voilà pourquoi les instances du niveau global devraient se concentrer sur ce qu'elles seules peuvent faire, quitte à se reposer sur les dynamiques du niveau local pour ce que celles-ci savent mieux faire qu'elles. Ce dispositif indique tout naturellement la place qui revient aux intervenants extérieurs. Aux ONG la mise en relation (toujours défailante) des niveaux locaux et globaux, aux financiers internationaux le coup de pouce (ou le plan Marshall) pour que les niveaux globaux (municipalités, gouvernements, agences techniques) puissent tenir leur rôle.

5. Pas toujours en termes nationaux, mais au regard de la population cible.

APERÇUS SUR QUELQUES PROLONGEMENTS THÉMATIQUES

La diversité citadine

Pourquoi la diversité citadine se durcit-elle à mesure que la mégapolisation avance ? C'est le résultat ambigu de la dureté croissante de la ville elle-même, ressentie à la fois au niveau de la population et à celui des responsabilités gestionnaires. La perte de contrôle de cette gestion renvoie la pauvreté majoritaire (cf. processus de mégapolisation) à ses propres ressources. Voici donc les gens acculés à leurs stratégies micro-locales, où la survie n'est possible que grâce à des relations symbiotiques. Dans cette situation, les modèles développés sont étroitement dépendants des éléments locaux (site, société, histoire, techniques, etc.). Leur espace de liberté se réduit au minimum. On puise dans le fond du sac des savoir-être et des savoir-faire. Sous le poids des paramètres locaux, les modèles se recroquevillent. Une sorte de plus-petit-dénominateur-commun, sur lequel la ville va se reproduire à l'infini, en accusera les traits les plus singuliers jusqu'à la caricature. Mais ce patron du mimétisme mégapolitain sera nécessairement très différent d'une ville à l'autre, synthétisant la diversité des paramètres locaux. En ce sens, on peut dire que la mégapolisation mondiale n'abolit pas les territoires.

Le dualisme global/local

En vertu de ce qui vient d'être dit, l'essence mondiale de la mégapolisation n'affranchit donc pas ses gestionnaires de l'urgent devoir d'observer de près les villes dont ils ont la charge. Identifier les modèles majoritaires de chacune d'elles, c'est découvrir le principal atout d'un avenir viable. En dépit d'apparences souvent peu engageantes, c'est ce qu'on a de mieux en magasin qui puisse tenir la longue route. Mais il faut travailler dessus. Pour les gestionnaires du global, c'est la base de travail imposée. A eux de trouver un partenariat à hauteur de leurs propres moyens, mais sans mélanger les rôles au risque de détruire la chimie du local. Chemin faisant, ils découvriront que la dualité n'est pas une coupure absolue. Dans les déterminants des modèles locaux entrent de nombreux éléments qui proviennent directement ou indirectement des politiques publiques et des réglementations, ainsi que de référents modernistes partagés. La voie est donc libre pour que cette interface soit confortée. Les habitants de base, leurs associations et leurs caciques y sont prêts.

La fragmentation mégapolitaine

C'est une condition biologique de survie de l'espèce. La géométrie infinie de la mégapole (infinie parce que non finie, non délimitée, et infinie parce que de dimensions qui échappent au pouvoir de perception et de connaissance de l'habitant) doit être corrigée par des espaces de vie perceptibles et identifiants, où les rapports sociaux et la relation au pouvoir peuvent s'inscrire clairement. C'est l'une des vertus des modèles locaux d'offrir un tel découpage, issu de la lente genèse endogène des espaces. La diversité des modes de fragmentation est symptomatique de la diversité de ces modèles, donc de la diversité citadine. A ne pas confondre avec les fractionnements de ségrégation/exclusion, bien que l'on puisse souvent observer un recouvrement partiel des deux phénomènes. A noter que plus la majorité mégapolitaine est pauvre, plus la fragmentation s'effectue sur des bases territoriales. Lorsque la majorité est riche, la fragmentation peut s'exprimer davantage en réseaux. Mais il y a de notables exceptions dans les deux sens. A noter encore que la fragmentation « naturelle » des territoires peut grandement faciliter le partenariat global/local.

L'enfermement mégapolitain

Gisement chanté de la liberté et de la démocratie, la ville peut devenir un lieu d'enfermement et d'aliénation. C'est une pente sur laquelle la mégapolitisation a grande chance de l'engager. Au Nord, le repliement de l'individu sur lui-même est une nouvelle prison lorsqu'un affaiblissement psychique (aujourd'hui aggravé par le chômage) empêche une adhésion volontaire aux réseaux de socialisation. Au Sud, où la socialisation par le territoire (donc plus immédiate) est dominante, le danger est autre. C'est celui de l'enfermement des territoires en ghettos, voire en îlots maffieux. Mais en deçà même de ces évolutions extrêmes, l'état de symbiose micro-locale auquel accule la pauvreté majoritaire est aussi un enfermement. Par opposition, on peut évoquer la liberté biologique de la *jet society*, légère de toute pesanteur micro-locale, donc également parfaitement internationale, incolore, à rebours de la diversité culturelle des enfermements majoritaires. Cette comparaison montre toute l'ambivalence des valeurs humaines, que la mégapolitisation, par sa monstruosité, accentue. Autres exacerbations aliénantes de la mégapole : l'enfermement sécuritaire et la nasse de la misère extrême.

La nouvelle économie urbaine

L'habitat n'est évidemment pas le seul domaine où des conceptions formelles de la ville s'opposent à des réalités « irrationnelles » d'abord taxées de marginalité, puis d'informalité. Enfin reconnue comme majoritaire, mais encore appréhendée comme un pis-aller obscur, l'économie informelle du Sud s'éclaire lorsqu'on la relie à la mutation mégapolitaine. Comme la mégapole, elle procède d'une inversion du rapport entre l'économie et la démographie. Désormais induite par le fait accompli de l'agglomération des hommes, la nouvelle économie urbaine est par nature proche des besoins immédiats des habitants. Services simples, dont l'exercice est ouvert à chacun, donc peu susceptibles d'inspirer des stratégies d'entreprise et la formation d'un salariat. L'apprenti s'émancipe sans même passer par le compagnonnage. A la limite, chaque habitant est l'initiateur de son propre emploi, même s'il obéit souvent à des réseaux. Dans son comportement s'entremêlent ainsi, naturellement, des logiques productives, sociales et domestiques. Au Nord, la compréhension de cette économie-là s'est améliorée depuis que l'auto-emploi et les services rapprochés sont entrés dans le vocabulaire. Mais, avant même le trébuchage du salariat urbain, un parallélisme utile aurait pu être fait entre deux situations où les services prévalent désormais sur la production.

BIBLIOGRAPHIE

- Andisei M., Sassen S., Delaunay J.C., Menger P.M., Scharchar A., 1995. Controverses : villes globales. *Lettre du PIR-Villes* (CNRS), 5, p. 3-10.
- Ascher F., 1995. *Métopolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 346 p.
- Bairoch P., 1985. *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard, 706 p.
- Bastie J., Dézert B., 1991. *La ville*, Paris, Masson, 413 p.
- Calvino I., 1974. *Les villes invisibles*, Paris, Éditions du Seuil, Points, 192 p.
- Cannat N., 1993. *La force des peuples. Olympiens et gens de rien à la conquête de la ville-monde*, L'Harmattan, 226 p.
- Claval P., 1981. *La logique des villes. Essai d'urbanologie*, Paris, Litec.
- Davis M., 1992. *City of Quartz*, New York, Vintage Books, 462 p.
- Deuxième Festival International de Géographie, 1992. *Mégalopoles et villes géantes. Pour une écologie urbaine*, Actes, Saint-Dié-des-Vosges, Éditions de l'Est, 207 p.
- Dollfus O., 1995. *L'espace Monde*, Paris, Economica.
- Fassin D., Moriconi-Ebrard F., Haeringer Ph., Dollfus O., Dupont V.,

- Dureau F., 1995. Controverses : les lumières de la mégapole. *Lettre du PIR-Villes* (CNRS), 4, p. 7-14.
- Gaudin Th., éd., 1990. *2100. Récit du prochain siècle*, Paris, Payot, 600 p.
- Ghorra-Gobin C., éd., 1994. *Penser la ville de demain. Qu'est-ce qui institue la ville ?* Paris, L'Harmattan, 266 p.
- Gottmann J., 1957. *Mégapolis. The urbanized seaboard of the United States*, New York.
- Gracq J., 1985. *La forme d'une ville*, Paris, José Corti, 213 p.
- Granotier B., 1980. *La planète des bidonvilles*, Éd. du Seuil.
- Haeringer Ph., 1992. São Paulo. La fragmentation sécuritaire d'une mégapole, Paris, *L'homme et la société* 104, p. 85-92.
- Haeringer Ph., 1993 a. Aujourd'hui dans cent ans. Essai sur les mégapoles du Sud. In : *Prospective des déséquilibres mondiaux. Rapport sur l'évolution du monde*, Paris, CPE/GRET, Min. de la Recherche et de l'Espace, p. 354-374.
- 1993 b. La diversité des situations périurbaines dans le monde. Paris, *Cahiers du CREPIF* 42 (numéro Métropolisation et périurbanisation), p. 89-103.
- 1993 c. La mégapolisation du monde. Du concept de ville à la réalité des mégapoles, Paris, *Géographie et cultures*, 6, p. 3-14.
- Haeringer Ph., 1995. La petite ville face au procès de mégapolisation, Paris, *Villes en parallèle*, 22 (sous presse).
1995. Eléments pour une théorie de la pauvreté majoritaire et pour son dépassement, Paris, ORSTOM, 21 p. (à paraître).
- Lapoux F., 1991. *Sauver la ville*, Paris, Éditions Sang de la terre, 293 p.
- Latouche S., 1991. *La planète des naufragés*, Paris, La Découverte, 235 p.
- L'Environnement Magazine*, 1995. 1995-2145 : cinquante grands témoins imaginent l'avenir (dossier), Paris, numéro anniversaire 1543, p. 88-158.
- Le Goff J., Guieysse L., 1986. *Crise de l'urbain, futur de la ville*, Paris, Economica.
- Moriconi-Ébrard F., 1993. *L'urbanisation du monde depuis 1950*, Paris, Anthropos.
- MOST/UNESCO/ERES, 1996. Villes de l'avenir. La gestion des transformations sociales. *Revue internationale des sciences sociales*, 147, p. 1-149
- Mumford L., 1964. *La cité à travers l'histoire*, Paris, Seuil, 478 p.
- Paquot Th., 1991. *Homo Urbanus*, Éd. du Félin.
- Préel B., 1995. *Les deux songes de la ville*, Paris, Descartes et Cie (Essais), 136 p.
- Racine J.B., 1993. *La ville entre Dieu et les hommes*, Genève, Presses bibliques universitaires.
- Ramonet I., et al., éd., 1991. *La ville partout et partout en crise*, Paris, Le Monde diplomatique, Manière de voir, 13, 98 p.
- Rémy J., Voye L., 1992. *La ville : vers une nouvelle définition ?*, L'Harmattan.
- Rieff D., 1991. *Los Angeles : Capital of the Third World*, New York, Touchstone, 276 p.

- Sanchez M., Pedrazzini Y., 1993. *Tiempos de metropoli*. Caracas, *Urbana*, 13, p. 11-12.
- Sassen S., 1991. *The global city*. New York, London, Tokyo, Princeton University Press, 338 p.
- Scott A.J., 1988. *Metropolis. From the division of labor to urban form*, Berkeley, University of California Press, 260 p.

Annexe

La diversité citadine Une déclaration au sommet de Rio

Le programme *Mégapolisation du monde et diversité citadine*, dirigé par Philippe Haeringer, est un cycle de rencontres lancé en 1988 sous l'égide de l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM) et de l'Institut français d'urbanisme (IFU). Il rassemble tour à tour les équipes françaises qui, à l'université ou dans diverses institutions de recherche, travaillent sur la question urbaine. Son objectif est d'éclairer les grands sujets de la mutation urbaine contemporaine par l'exploration de la diversité des situations locales.

En 1992, à l'occasion du Sommet de Rio, où il fut surtout question de la diversité des milieux naturels (*biodiversity*), les représentants de ce programme voulurent attirer l'attention sur les enjeux, aussi considérables, de la diversité des milieux urbains. Ils proposèrent donc, pour un sommet ultérieur, le concept de *city diversity*. Voici le message qui parut dans le quotidien francophone du Sommet de la Terre (*Vivre autrement*, Rio, 13 juin 1992).

Nous affirmons que les villes sont aussi diverses que les forêts.

Lorsque les sommets de la Terre accorderont autant d'attention aux milieux urbains qu'aux milieux naturels, il leur faudra forger le concept de diversité citadine (city diversity).

Cette diversité citadine n'est pas seulement le gisement des identités d'hier et de demain ; elle contient toutes les ressources humaines qui donnent aux villes un possible en dépit des gravissimes déficits économiques et gestionnaires dont beaucoup d'entre elles souffrent, surtout au Sud.

Même si des modes et des modèles internationaux parcourent toutes les villes de la planète, l'essentiel de la quotidienneté et de la reproduction des villes s'effectue selon des modèles qui sont propres à chacune d'elles, et qui sont la résultante de nombreux paramètres locaux. Ceux-ci vont de la nature des sites aux conditions économiques et politiques toujours diverses, en passant par l'histoire et des ethnicités toujours vivantes.

Cette observation, qui contredit une impression très répandue de banalisation de la vie citadine, est particulièrement importante pour les villes du Sud, dont les populations majoritaires échappent largement, pour leur bonheur ou leur malheur, à l'emprise de la gestion centrale et aux standards que celle-ci véhicule.

On doit aux modèles proposés et vécus par la société civile majoritaire une grande part du miracle quotidien qui voit la cohabitation de cinq ou de vingt millions d'habitants dans des conditions extraordinairement difficiles.

Ces modèles sont donc précieux. Dans le domaine de l'habitat comme dans d'autres secteurs de la vie économique et sociale, ils constituent le secret de

fabrique des villes et doivent être jalousement cultivés. C'est à partir d'eux que les responsables du niveau global et les animateurs du niveau local doivent coopérer pour construire la ville de demain. Il n'y a pas d'autres voies.

Nous appelons la communauté mondiale à prendre la mesure des enjeux de cette diversité citadine pour le siècle qui vient, et à se convaincre des atouts qu'elle représente dans le combat qu'il faudra bien livrer pour atténuer la débâcle urbaine attendue.

Rio, le 13 juin 1992

Méga(lo)poles ou mégalopolisation (1) ?

René de Maximy

ORSTOM apartado Postal 1711 6596

CCI

Quito Equateur

Résumé : Les mégapoles doivent être considérées dans le mouvement qui les englobe et dont elles ne sont que l'objet le plus spectaculaire. Elles ne peuvent être cernées que si prime leur réalité politique.

A l'encontre d'une vision misérabiliste et/ou apocalyptique, l'article prône l'invention d'une nouvelle géographie, d'un nouveau discours urbano-spatial qui n'évacue ni la société ni le politique.

Il est clair que tout essai typologique portant sur les mégapoles est sujet à caution. L'auteur préfère fonder le sien sur les comportements socio-culturels et politiques plutôt que sur l'ordonnancement spatial.

Mots-clés : Mégapole – Fragmentation – Exclusion – Marginalité – Violence urbaine – Rapports ville-campagne – Mobilité – Typologie.

UN PREMIER REGARD SUR LA MÉGALOPOLISATION ET LES MÉGA(LO)POLES

Si depuis une génération les mégapoles (on pourrait, certes, se contenter de dire « les grandes villes », mais l'hellénisation du terme selon une coutume philosophique et philologique établie minéralise ce terme et introduit le souhait conceptuel, éliminant la dimension circonstantielles et fluctuante d'une expression qui, dans sa simplicité, n'est que qualitative et dimensionnelle) se multiplient, je ne suis pas sûr que ce doive être elles l'objet pre-

mier de la réflexion géographique actuelle, pas plus que de la dimension urbanistique qui marque désormais l'espace habité. Certes, on ne peut ignorer les méga(lo)poles, mais j'entends que leur prolifération n'est que l'expression sociale majeure d'un phénomène œkoumènique et sociétal qui les transcende : la mégalopolisation. Lors d'une émission télévisée, Michel Serre disait qu'il était frappé par ce phénomène qui caractérise aujourd'hui l'ensemble de l'Europe. Pour en avoir conscience et en saisir l'ampleur il suffit de survoler de nuit la France, et c'est encore plus visible au-dessus du Bénélux ou le long de la côte atlantique et des mers bordières de l'Europe. En ces régions le moindre groupement de maisons se marque par une résille de points lumineux. Sur l'ensemble du pays survolé, on en voit de toutes tailles. Or chacun de ces points indique un lieu où l'on jouit de l'usage de tous les réseaux qui autrefois n'étaient que l'apanage des villes. Ces réseaux permettent à tout habitant qui le désire de communiquer instantanément avec son semblable où qu'il soit, d'être informé de ce qui se passe dans le pays où il demeure, de se rendre en un court laps de temps en un lieu d'approvisionnement abondamment achalandé en objets de toute sorte et, aussi aisément, d'assister à une manifestation professionnelle, politique, culturelle, ludique, amicale ou autre. Le villageois et le citadin ont désormais les mêmes conditions sociétales d'existence. C'est, il me semble, cela qu'on appelle la mégalopolisation. Évidemment cette acception peut surprendre, car il est de larges espaces, en France par exemple, autrefois assez fortement occupés et désormais non moins fortement désertés. Mais si l'on veut bien reprendre les mots dans leur sens premier, « polisation » (ce barbarisme signifiant ici organisation de la *polis*) se réfère à un système organisationnel et non point à la seule dimension urbaine et urbanistique de ce système.

Les mégapoles doivent donc être relativisées, c'est-à-dire considérées dans le mouvement qui les emporte, les englobe et dont elles sont l'objet le plus spectaculaire. Si l'on veut bien accepter de marcher au rythme de la civilisation on reconnaîtra qu'autrefois le paysage, bien que très organisée par le travail de l'homme, avait une dimension végétale prépondérante dans laquelle les villes jouaient quasiment un rôle de faire-valoir, alors qu'en cette fin de siècle des régions entières se couvrent de constructions, la dimension urbaine se concrétise, des paysages se minéralisent, le végétal faisant à son tour figure de faire-valoir. Les géographes et les poètes devront apprendre à décrire ces nouveaux espaces, à les analyser et à les interpréter. Pour ce faire il y a deux façons de procéder : en créant un nouveau vocabulaire empruntant, comme

il est usuel en de telle situation, dans toutes les paroisses, auprès de toutes les sciences et de toutes les cultures ; ou bien en se référant à des manières de dire qui ont fait leurs preuves, mais en les contraignant à s'accommoder de nouvelles visions et de nouvelles explications. Je pense que la démonstration sera plus percutante, donc plus pédagogique, si l'on se dispense de trop innover, en outre on évitera ce qu'il y a toujours d'abusif dans le placage d'un langage transplanté en un autre champ sémantique.

Ainsi revenons à la *polis* athénienne. Elle était la ville, c'est-à-dire une confédération de lieux habités prolongés par le territoire, très rural, de chacun d'eux. « La cité qui s'est formée de la réunion de plusieurs bourgades, donnera une cité parfaite : elle atteint dès lors (...) la pleine autarcie (... et...) permet désormais de bien vivre » (2). Si elle avait encore la dimension des premiers temps de la confédération athénienne, une telle cité serait aujourd'hui regardée comme l'organisation juridique de quelques modestes bourgades. Exactement ce qu'elle était. La *polis mêtêr* était d'abord une alliance politique organisant un espace fortement habité, et non ce qu'aujourd'hui nous appelons une ville. Je propose que l'on réactive ce concept afin que nos villes modernes, faits bruts qui interdisent de les considérer comme une expression conceptuelle, puissent à nouveau être appréhendées en tant que système aux composantes fortement interactives, et ainsi se retrouvent objet philosophique, c'est-à-dire scientifique. Ce concept s'appliquera non plus à une *polis*, mais à une *mégalo-polis*.

Dès lors, comment passer des bourgades et des quartiers à la mégapole ? Et d'abord pourquoi cette démarche ?

Pour retrouver le politique. Car, produits de la mégalopolisation, les mégapoles ne peuvent être intelligemment cernées que si prime leur réalité politique, comme primait à Athènes au temps de Périclès le *politikôn*, ce désir de vivre ensemble qui fut à l'origine de la démocratie.

Certes le fait existe, il y a désormais d'énormes concentrations de villes, de pseudo-villes, de faubourgs, d'extensions démesurées au paysage peu lisible. Ces concentrations enserrant des espaces encore non construits, atteints par leur croissance, impliqués dans leur extravagance. Mais il sera quasi impossible d'en donner une image construite et cohérente si on n'y met ordre au préalable, c'est-à-dire si on ne rattache leur prolifération à des référents acceptés. Or, le sujet reste neuf. Peu d'auteurs se sont vraiment interrogés sur le sens de ce nouvel état planétaire. Je mentionnerai cependant, outre Jean Gottmann, Jacques Denis dont, à propos du « Phénomène urbain en Afrique centrale » (3)

paru en 1958, Pierre George écrit en 1987 : « Déjà apparaissent dans ces pages les contradictions entre l'inéluctabilité du transfert des excédents de population des campagnes vers les villes, la transition d'une culture rurale (...) à des modes de vie importés et mal assimilés, le passage de l'indigence naturelle et partagée dans la dignité à la paupérisation humiliante et, d'autre part, l'introduction par la ville et dans la ville de tous les éléments du progrès... » Et, à propos de l'Asie orientale et du Japon notamment (4) : « L'ensemble des villes japonaises est assurément ce qui évoque le mieux une "mégalo-pole" à l'image des grands ensembles urbains américains. (...) Les excès de concentration font rêver dès 1977 à ce que les planificateurs européens de la "troisième révolution industrielle" appelleront le "redéploiement" des activités nouvelles au sein d'une urbanisation diffuse faisant disparaître petit à petit tout espace rural au sens propre du terme. (...) Les villes sont directement des technopoles, des lieux d'application des techniques avancées et de l'appareil de gestion et de relation, des villes d'employés et de fonctionnaires avec une réserve de sous-prolétariat, source de main-d'œuvre à bon marché pour les besognes non qualifiées, tout comme en Californie. » Cependant, en lisant J. Denis on reste un petit peu sur sa faim, la description est classique (j'y reviens ci-après) mais la mégalo-pole n'est qu'incidemment considérée comme un objet de recherche en soi, dont les villes ne seraient qu'un des éléments.

Philippe Haeringer abonde, lui aussi, dans ce sens. Il constate que « la connaissance, d'expérience, de l'exhaustivité d'une mégapole est hors de portée de quiconque » (5). En un texte quelque peu emphatique (6) il avance qu'il y a vraiment mégapole lorsqu'il y a rupture sociale, et géographique dans une moindre mesure, avec l'extérieur, ce qui n'est pas urbain. Ainsi, un fort pourcentage de *mégapolitains* vivent en ces entités urbaines dont ils ne sortent jamais. C'est leur pays, leur monde, leur univers clos, le lieu de leur enfermement. En conséquence, en devenant « des lieux de vie obligés pour le plus gros de l'humanité », les mégapoles nous font « sortir du schéma classique de la ville », il y a un brutal changement d'échelle, c'est « la fin de la dialectique ville/campagne ». On rejoint la formulation de Pierre George : « urbanisation diffuse faisant disparaître (...) tout espace rural... ». Mais cet énoncé se fonde sur le présupposé d'une certaine idée, qui serait « classique », de ce que doit être la ville et que la mégapole ne peut être. C'est un premier point de controverse car, s'il est vrai que l'on est passé « du chef-lieu au socio-système », les conurbations et agglomérations sont des formes

« mégapolitaines » qui proposent des nouveaux schémas dont les modèles se sont répandus au point qu'il ne serait pas inexact de les qualifier de néo-classiques de la ville. A moins qu'il ne faille parler de proto-schémas de la mégapole ! En revanche, il est vrai que l'on ne sort d'une des villes, ou d'un des quartiers, constitutifs d'une quelconque mégapole que pour se retrouver en ville, la campagne se situant au-delà de l'horizon, ce qui pour le citadin logé au cœur du système rend la « dialectique ville/campagne » obsolète...

Cependant, cohérent dans ses affirmations, l'auteur note que la mégapole « échappe à la planification préalable (...), ne se laisse pas dessiner ». Or, et c'est un deuxième point de controverse, outre que, déjà, bien des villes, quoique se laissant dessiner, ont échappé à la planification préalable, aucune des mégapoles qui nous arrivent n'est apparue soudainement. Elles ont été, par inadvertance peut-être, dessinées par fragments successifs et parfaitement programmées, soit par une spéculation procédant de calculs politiques bien réels ; soit en complément d'actions de productivité entraînant la construction tolérée, hâtive mais non inconsciente, d'extensions immenses ; soit par un laisser-faire accepté, immédiatement commode, mais d'avenir incertain. Évidemment une courte vue a ainsi créé un état de fait qui, souvent, a fini par échapper à ses promoteurs. Ce n'est que si l'on ne considère la mégapole qu'à ce moment particulier de son émergence que l'on peut rencontrer le point de vue présenté dans l'article.

Ensuite, sont évoqués tous les retournements qui en découlent : l'enfermement, la fragmentation de l'espace, la perte de « la perception d'un ailleurs non mégapolitain », etc. dont est victime « une société civile aux contours incertains qui met en œuvre jour après jour des *modèles topiques* » (i.e. adaptés), pour tenter de répondre à un phénomène qui tend à la submerger. Mais, à ce qu'énonce l'auteur, ces dynamiques locales ne peuvent maîtriser la mégapole prise comme un tout. Il n'y a de solution que globale aux problèmes qu'elle génère. Or, le global paraît étonnamment défailant, c'est pourquoi « la seule issue est de construire à partir de ce qu'elle est (la mégapole qui se trouve là et dont on ne sait plus que faire) et de prendre appui sur les modèles qui la font vivre, donc d'identifier ceux-ci de toute urgence ».

Cette dernière observation me paraît tout à fait juste. Aussi, malgré les réserves faites sur l'idée de ville, qui semble restrictive, et sur cette absence de planification qui, à le lire, triomphe, je suis assez d'accord avec ses descriptions, qui pointent bien un

certain nombre d'aspects des mégapoles et les conséquences qu'ils ont sur les « mégapolitains ». Cependant, j'estime très partielle, et quelque peu misérabiliste, l'image qu'il en donne. Notamment l'affirmation à l'emporte-pièce que la ville est cannibalisée, détruite complètement, anéantie, affirmation à peine nuancée par des variations d'intensité et de mise en œuvre substituant la mégapole à la ville qui l'a précédée, me paraît exagérée, tendancieuse et créatrice d'incompréhension. Certes, adoucir et conforter cette affirmation par le contre-exemple parisien est habile. La spécificité de Paris est vue avec justesse. Elle est correctement présentée. Mais la considérer comme unique, c'est ignorer que chaque ville est spécifique et que l'on peut dire la même chose de Londres, Tokyo, Berlin, Beijing et de toute ville qui a une histoire forte. Ce qui permet non seulement de ne pas simplifier le phénomène de mégalopolisation, mais encore de le réinscrire dans la durée en considérant qu'on entre dans un temps long qui n'en est qu'à sa première impulsion. Si l'histoire se poursuit pour ces villes mégapoles et pour bien d'autres, elle ne fait que commencer pour la multitude des jeunes mégapoles. Il faut le savoir et penser que la ville, fut-elle mégapole, est toujours « un construit remis constamment en perspective » (E. Le Roy) auquel seule l'histoire donnera du sens et donc les moyens de s'ordonner socialement. Dès lors, il n'y a pas à avoir cette sorte d'angoisse et de désespoir, qui étroit l'auteur. Ce « désarroi » ne peut que biaiser l'entendement du phénomène observé, ce que révélerait une autre lecture de ce texte au lyrisme dramatique, où serait liés entre eux les mots ou les syntagmes, 37 en 12 pages, qui annoncent l'apocalypse. Si bien que pour sortir de cette situation effroyable les urbanistes sont, en quelque sorte, sommés de résoudre cette question désagréable parce qu'encore très déroutante, d'ausculter ces nodules gigantesques qu'elle suscite et qu'il appelle les mégapoles. Ainsi leur assigne-t-il leur mission : « Dans une mégapole, qu'elle soit occidentale ou tropicale, la circulation réclame des voies autoroutières, des métros, une politique énergétique, l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées exigent des dispositifs complexes et colossaux, et un programme à long terme ; l'approvisionnement vivrier passe par l'organisation d'un marché central, par une politique agricole, des échanges internationaux, lesquels mettent en cause la balance des paiements. » Mais ce ne sont là que des questions très ordinaires de gestion municipale ou districtale, urbano-communautaire si l'on veut. Paris, Londres, Milan, Montréal, Tokyo, Ôsaka, Beijin, Hong Kong ou Singapour, répondent ainsi à leurs problèmes et arrivent à garder leur mégapole en état de bon fonc-

tionnement. C'est moins évident pour des secteurs entiers de New York (ville majeure de la *mégapolis*) ou Los Angeles. Les difficultés de certaines mégapoles asiatiques, latino-américaines ou africaines sont d'un tout autre ordre, leur croissance spatiale est à la mesure, extrêmement soutenue et rapide, de leur croissance démographique.

AUTRE REGARD : DANS LES PAS DE PROTAGORAS, A LA RECHERCHE DU *POLITIKÖN*

Mais, heureusement, les analyses d'Haeringer vont plus loin. Il saisit bien la monotonie du bâti en de vastes secteurs, l'informalité, l'importance des réseaux de circulation, la recherche de cohésion communautaire grâce à l'usage des réseaux, la fragmentation nécessaire des entités mégapolitaines, l'enclosement et l'obsession sécuritaire. Il voit également qu'il y a en tout cela une cohérence, mais qu'elle est extrêmement précaire, en perpétuelle équilibre. Autant de caractéristiques mégapolitaines qui exagèrent étonnamment ce que déjà les agglomérations ont produit.

Cependant à le lire, on croit voir se profiler surtout le « modèle » de Los Angeles superposé à celui de Rio. Son approche contient je ne sais quelle raison déterministe qui étonne. C'est pourquoi je pense qu'il est recommandable, si l'on veut y voir clair, de laisser pour un temps la description impressionniste et de recourir au *politikön*, ce « vivre ensemble » qui fit la grandeur de la démocratie naissante en Attique aux temps de Protagoras (2 500 ans, « l'homme crée ses valeurs »), de Platon et d'Aristote (2 350 ans, « la délibération mène vers le meilleur »). Pour ce faire il est bon de ne pas trop sacrifier à une vision privilégiant l'économie politique, de considérer qu'il est utile d'inventer une nouvelle géographie, c'est-à-dire un nouveau discours urbano-spatial, et de céder le pas à la sociologie et à la psychosociologie.

Tout ce que l'on sait de nos expériences propres et de ce que nous enseignent les médias, pousse à entreprendre une telle démarche. Qu'on en juge à travers les articles d'un mensuel de haute tenue : de février 1992 à juin 1995, ont été publiés 40 numéros du Monde Diplomatique, de ceux-ci onze traitent en 19 grands articles (souvent sur 2 pages) de questions peu ou prou relatives aux mégapoles ou aux grandes métropoles, qui ne sont d'ailleurs quasiment jamais qualifiées ainsi, mais identifiées par leur nom. Ces articles ont des titres accrocheurs, c'est la loi du genre.

Y sont abordés :

– à dix reprises les problèmes de ségrégation et d'exclusion qui forment le principal de six articles (7) ;

– à sept reprises la violence et l'insécurité, qui sont l'essentiel de quatre articles (8) ;

– à cinq reprises les questions d'enfermement, d'entassement, mais aussi, et en même temps, de pluriculturalité, de dialogue, de bon voisinage et de vie locale, d'organisation associative et de solidarité, qu'on retrouve principalement dans trois articles (9) ;

– six fois les phénomènes d'urbanisation, de changement de la marche du monde (10).

Ségrégation, exclusion, violence, insécurité, enfermement, entassement, dialogue, pluriculturalité, bon voisinage, vie locale, changement de la marche du monde : on est bien dans le *politikôn*, c'est-à-dire les valeurs, leur remise en question, leur re-création, et aussi l'échange et la délibération. Le sujet traité est à peine la mégapole, plutôt les grandes agglomérations ou conurbations, pratiquement jamais la mégalopolisation. Le ton est toujours contenu. Le catastrophisme et le lyrisme de l'inacceptable n'y ont pas leur place. Il s'en dégage néanmoins une impression de bouleversements inéluctables qui accentuent sans cesse la fracture entre les nantis, les « prépondérants » (Jaurès), qui se protègent, s'enferment de plus en plus, et les délaissés, les abandonnés au bord de l'abondance, qui se savent exclus et qui, eux aussi, se gardent, mais par la violence affichée, c'est-à-dire la détestable, celle qui, pour l'ordre établi, est incompréhensible, donc injustifiable.

Si on devait qualifier sommairement la situation, on pourrait dire que tout le monde se garde, que la confiance dans les autres bien que fortement souhaitée n'est plus praticable. Or, il ne s'agit que d'une appréciation première qui ne résiste pas à la lecture attentive des articles. Ceux-ci sont d'une autre tenue, plus soucieux de décrire, informer et expliquer que de juger et de moraliser. Ils donnent à moudre au lecteur qui n'a plus, ensuite, qu'à rechercher ses marques et se positionner face à ce qu'on lui expose.

Faut-il voir en cela une légère désinvolture de la part des journalistes et écrivains là où d'autres n'éprouvent qu'inquiétude ? Faut-il au contraire considérer qu'il y a quelques excès de plume de la part de ces derniers ? Un coup d'œil sur d'autres avis émis ne permet pas de trancher cette question.

En vérité, il faut attentivement glaner dans les textes traitant de l'urbanisation et de l'urbain pour rencontrer des observations pouvant favoriser notre désir de comprendre la mégalopolisation. Ce n'est pas encore véritablement devenu, pour les scientifiques,

un objet d'études spécifiques. Et puis il y a autant de situations politiques et économique-psychosocio-culturelles (j'emploie cette composition inusuelle d'adjectifs pour indiquer l'extrême imbrication de tous les aspects du comportement individuel ou collectif lorsqu'il s'agit de traiter de cette question), qu'il y a de mégapoles, ou du moins qu'il y a de systèmes de société producteurs de mégapoles, sinon de mégalopolisation. On comprendra aisément que, comme cela a été noté à propos de Paris, les grandes villes d'Europe, chargées d'une histoire grandement partagée présentent des façons proches de s'accommoder à la donne mégapolitaine ; qu'il n'en est pas de même aux États-Unis ; que l'Inde, la Chine ou l'Asie du Sud-Est ont leur civilisation, donc leur art singulier d'accommoder leur vie et ses lieux d'exercice ; qu'au Japon, le Tokaido s'urbanise chaque jour davantage tandis que l'ombre d'Edo s'étend toujours sur Tokyo (11) ; que l'Amérique latine pratique ses propres façons de se « mégalopoliser ». Naturellement on peut continuer cette énumération, en considérant encore les réponses rencontrées dans les pays fortement islamisés, Téhéran par exemple, ou celles qui se peuvent laisser voir en Afrique intertropicale (12).

En cette affaire, c'est probablement Los Angeles, LA, qui marque le plus les esprits. C'est peut-être aussi la ville qui a le plus délibérément choisi son destin mégapolitain. Il est difficile de prétendre que sa situation présente n'a pas été souhaitée et planifiée à la façon étatsunienne, c'est-à-dire libérée de quasi toutes interdictions que ça se fasse. Alors que partout ailleurs on tentait de réduire l'ampleur des surfaces investies par l'urbanisation et de négocier les déplacements intra-urbains, mettant en place des réseaux de transports collectifs incitatifs et réglementant l'usage de la voiture particulière, à LA la réglementation (dès le début du siècle) interdisant l'élévation excessive des immeubles – au vu du paysage qu'offre Manhattan, on comprend rétrospectivement le désir initial de l'éviter à Los Angeles – et, un peu plus tard, la promotion programmée de l'automobile, imposaient cet énorme réseau autoroutier. Ne dit-on pas que, hors des centres commerciaux, tout piéton y est suspect ? Dès lors, l'urbanisation se déploie à pleine puissance, marque, divise, compartimente définitivement l'espace et, surtout, distend à l'extrême le tissu urbain et les relations de sociabilité. La géographie en est transformée. Ainsi, comme naguère en France on parlait de « région naturelle », entité supposée évidente, façonnée par les activités, les coutumes et l'histoire, pour Los Angeles on peut parler d'une région que je ne saurais bien qualifier, « artificielle », « urbano minéralisée » ou « artéfactuelle » peut-être, quoique ce

dernier terme me paraisse dévié de son sens et assez peu engageant.

Aussi, je ne pense pas que l'on puisse s'aligner sur cette énorme conurbation pour définir le référent qu'on appelle une mégapole et singulariser les processus de mégalopolisation. En revanche, à LA se trouvent des exemples de tout ce qu'on peut rencontrer de socialement spécifique à une mégapole. Un aperçu très succinct des styles d'existence qu'on peut y pratiquer est présenté dans les tranches de vie proposées par « Short cuts », un film sorti en 1993 (13).

D'ailleurs, « les villes sont aussi diverses que les forêts » (14). En « un tour du monde en dix minutes » (6), P. Haeringer, a pris « le risque » de le prouver en qualifiant d'un mot chaque mégapole (ou future mégapole) qu'il a observée. Voici : « Shanghai, l'espace confisqué », « Singapour, l'espace programmé », « Jakarta, l'espace alvéolaire », « Le Caire, l'espace interdit », « Abidjan, l'espace coutumier », « Dakar, l'espace dédoublé », « Nouakchott, l'espace nu », « Manaus, l'espace pionnier », « Recife, l'espace collinaire », « Sao Paulo, l'espace laminé », « Rio, l'espace inaccessible », « Lima, l'espace héroïque ».

L'entreprise est intéressante. Mais l'auteur a raison, c'est un risque. Cela se traduit par un flottement qualitatif entre ce qui relève du site et ce qui procède de la société. Mais n'en est-il pas toujours plus ou moins ainsi avec les géographes ? Le plus risqué a été d'oser affirmer qu'une concentration de plusieurs centaines de milliers à plusieurs millions de personnes installés, implantés dans chaque cas en un lieu restreint et très particulier de notre planète, ayant leur habitat, leur vie et leur destin, pouvait être contenue en un adjectif. Lorsque je lis cette litanie, force m'est de penser qu'il y a contresens à réduire toute ville, et donc aussi les mégapoles, à un simple espace occupé intensivement. Cela évacue la société, ses sécrétions et son spectacle, cela nie le politique et perd tout sens. Or, c'est pourtant là que se tiennent les interrogations et que doit s'installer tout débat : quel sens donner à la mégalopolisation, quel sorte de signifiant sont les mégapoles ?

Naturellement les qualifications proposées expriment un certain regard qu'il faut prendre en compte, mais seulement comme un modeste argument explicatif. D'autres géographes ont préféré apporter des arguments se référant à la civilisation porteuse de chaque cas analysé. C'est dans cet esprit que J. Lévy affirme (15) que « l'espace est une composante de l'être-au-monde des hommes ». Ce qui l'amène à constater que « les Américains sont des citadins qui ont inventé des manières inédites de refuser la ville », et aussi que « la ville nord-américaine apparaît plus

comme une juxtaposition de fonctions centrales distinctes qu'une centralité synergique, plus un système de systèmes qu'un système ». Ce n'est pas de sa part qu'une simple affirmation. Il rend compte d'une dimension géographique, pertinente, que prennent les mégapoles nord-américaines, dimension dont la complexité pourrait bien devenir un modèle.

En effet, il y a quarante ans, *megalopolis*, immense conurbation de la côte Est, imposait un changement d'échelle pour l'observation du phénomène urbain. Cette tendance s'est maintenue et, sur le Pacifique, à Los Angeles elle est devenue un paradigme. La mégapole étatsunienne est polynucléaire : un centre introuvable, mais une multiplicité de centres. Dès lors il me semble que l'on peut privilégier deux démarches. Soit décrire et analyser le paysage pas à pas, puis en s'élevant sur les falaises des immeubles jusqu'à leur faîte, le dominer et en discerner l'agencement, enfin le survoler et en saisir la géographie régionale pour s'y retrouver dans ces babylones aux quartiers paisibles ou transformés en ghettos de misère, désespoir et violence, aux urbanisations monotones, aux tours innombrables poussées en massifs et aux réseaux de toutes natures s'entrecroisant en damier ou en d'étranges figures. Soit parcourir ces espaces, en visiter les hauts lieux, rencontrer les « ethnies » (sociétés, associations, clans, bandes, gangs) qui les peuplent et les exploitent afin d'en découvrir la geste, sa genèse, ses naissances et renaissances, ses forces à l'œuvre, son ordre secret. Alors on saura que rien n'est ni fortuit, ni spontané ; que les paysages ont des ressemblances qui permettent une sommaire typologie ; que les populations qui les ont façonnés construisent chacune à leur façon, s'emparant des modes et des normes pour en user selon leurs croyances, leur culture et leurs pulsions. Aussi, quel que sera le choix, il faudra, comme l'ont toujours fait les géographes, expliquer l'apparition et les mécanismes de développement du fait considéré, ici la mégapole.

Les gens qui sont l'imprévisible de la ville me feraient choisir cette deuxième approche dont Oscar Lewis nous a fait entrevoir l'intelligence et la richesse (16). Cependant la première approche n'est pas sans qualité, il serait préjudiciable à mon propos de ne pas tenter d'aller un peu plus avant sur ses chemins balisés.

DÉCRIRE ET ANALYSER LE PAYSAGE URBAIN ; CLASSER LES MÉGAPOLES...

L'œil balaye l'espace et l'esprit le commente. C'est la manière habituelle, imprégnée de pédagogie, des géographes. Jacques

Denis (4) y a excellé, autant par la description d'un paysage urbain que pour l'exposé de son agencement. Ainsi, à propos de Tokyo, il écrit en 1977 :

« De la terrasse panoramique (du Keïo Plaza...) une vue extraordinaire se découvre. Dans toutes les directions où se porte le regard, l'agglomération de Tokyo s'étale à l'infini, ponctuée çà et là d'un groupe de gratte-ciel, mais qui trouble à peine l'immensité. (...) On se sent perdu au milieu d'une fourmilière urbaine qui semble illimitée. Seule, dans le lointain, la brume atmosphérique trace une ligne d'horizon floue et incertaine.

Si l'on choisit un autre point d'observation, la terrasse supérieure de la Tour de Tokyo (...) une même impression se dégage. On aperçoit à l'infini le moutonnement de maisons basses, hérissé de-ci de-là par des ensembles de grands immeubles. Les longs rubans des autoroutes urbaines serpentent et s'entrecroisent sur deux ou trois niveaux. Des chemins de fer aériens s'insinuent dans la ville et disparaissent subrepticement. Les masses enchevêtrées des usines découpent des angles sombres dans la baie de Tokyo dont les eaux miroitent au soleil. Et l'on se demande comment aborder l'analyse d'une réalité qui paraît insaisissable dans sa démesure. »

Pour peu que l'on prenne le Shinkansen, train « dont les 16 voitures parfaitement carénées ressemblent à un long serpent métallique », ce sentiment se conforte. « Le convoi (...) foncé à près de 210 km/heure, justifiant son surnom de Hikari (éclair). En un peu plus de trois heures, sur 550 km, on voit défiler sept villes millionnaires : Tokyo, Kawasaki, Yokohama, Nagoya, Kyoto, Ôsaka et Kobé qui comptent à elles seules plus de 20 000 000 d'habitants (en 1977). Les autres localités traversées se laissent à peine entrevoir : villes, bourgades, complexes industriels se succèdent à vive allure, ponctués par les éclairs verts des rizières, elles-mêmes envahies par des usines ou des villages dont les maisons se blotissent les unes contre les autres sous leur lourde toiture de tuiles gris-bleu. La vitesse du train accentue encore l'impression de continuité de la mégalopolis japonaise. »

Cette description classique, impressionniste (« impression » revient plusieurs fois), souligne avec force l'immensité de la conurbation et de chacune des villes, dont d'abord Tokyo, qui la forment. Qu'a-t-on finalement ? Une *megalopolis* japonaise, c'est-à-dire un système de villes à l'étalement infini (ce mot aussi revient plusieurs fois), moderne, qu'on ne peut imaginer qu'en traversant rapidement la région hyper-urbanisée qu'il occupe. Pour J. Denis c'est bien ce système englobant villes, espaces ruraux et réseaux

les reliant et les innervant, qui est la mégapole. Il le précise en égrenant les noyaux majeurs et les voies qui structurent la région-mégapole.

« Les 11 autres grandes villes sont toutes situées dans la partie centrale de Honshû, le Tokaido Belt, et tournées vers l'océan Pacifique. Au centre de la megalopolis se trouve Nagoya (2 079 694), aux extrémités les deux hyper-métropoles, l'une en devenir, l'autre en réalité.

Pour Ôsaka, un premier noyau continu est déjà constitué, même si des limites administratives subsistent. (...) la vallée du Yodo, qui relie Ôsaka à Kyoto (1 461 050) située à moins de 40 km, n'est déjà plus qu'un corridor parcouru par quatre lignes de chemin de fer parallèles et tout un réseau de voies rapides. Usines et lotissements envahissent les champs à une vitesse telle que la jonction ne tardera guère. On peut imaginer la future agglomération (...) qui regroupera une dizaine de millions d'habitants. »

L'auteur, en 1977, utilise quatre termes pour singulariser et hiérarchiser les étapes de la montée en puissance de la mégapole : ville, métropole, agglomération, megalopolis. Ce sont là les éléments et les emboîtements constitutifs de toute mégapole au Japon, aux États-Unis, mais pas en Europe où les agglomérations et conurbations ont une telle ancienneté d'implantation dans leur région (datant du temps où elles n'étaient que villes isolées ou sans banlieue conséquente) que les espaces ruraux, même relativement distants, sont organiquement liés aux espaces urbanisés, formant ainsi les lieux d'ancrage et la chair des mégapoles. D'ailleurs aucune autre région au monde n'a cette densité de réseaux de communication terrestre qu'on rencontre en Europe occidentale, singulièrement en France et dans le Bénélux... On a même l'exemple de Berlin, étonnante concentration de villages et de quartiers très séparés par des lacs et des forêts, avec par endroits, surtout dans sa partie orientale, des espaces densément urbanisés, tristes comme des banlieues bâclées. C'est une ville, une mégapole peut-être, et aussi un morceau du Pays brandebourgeois.

Autre leçon : la difficulté à transmettre la réalité et les impressions de démesure qui caractérise la mégapole. Le fait est là, pesant, omniprésent, impressionnant, déroutant, quasi indescriptible et irréprésentable. Serait-ce plus aisé d'en parler si au lieu de mégapole on disait « région artéfactuelle », comme on disait « région naturelle » chez les géographes français encore dans les années 60 ? Pas si sûr. D'abord l'expression « région artéfactuelle » ne porte aucune image, aucune émotion, et

« région artificielle » serait pire, on penserait à un Disneyland où se distribuent des grandes oreilles noires de souris en carton ! Pourtant cette dimension régionale, cette notion de région a un sens. D'abord l'espace y apparaît dans son ampleur, ensuite il est une référence identitaire, fonctionnelle ou géographique, de proximité en tout cas, bien que constituée d'éléments la segmentant, mais dans la continuité, de manière explicative et cohérente. Bref, une région urbanisée, minéralisée, artéfactuelle, autre qualificatif encore. C'est un fait géographique et ça se représente selon des agencements que les géographes savent décrypter, lire, analyser et transmettre. Pourtant, ils n'ont point encore conceptualisé ce type de région urbano-minéralisée et en sont bien empêtrés. Devant cette difficulté singulière le dérapage vers le sensationnel, le misérable, le pathos, est latent. Comment ne pas y glisser, surtout que l'observation froide du phénomène saisi dans l'amoncellement de ses signifiants, ne donne à connaître qu'une enveloppe. Or, je l'ai noté précédemment, les villes, et plus encore les mégapoles, sont d'abord des faits de société. Il est bon d'identifier la ruche, mais il est indispensable de l'associer à l'essaim et d'extraire le miel. Pour qu'il y ait apiculture, il faut ces trois éléments en interaction. Pour qu'il y ait mégalopolisation, il faut la superstructure enveloppante, c'est là un objet souvent sommairement décrit et que, peu ou prou, nous savons voir ; il faut la connaissance des comportements des acteurs : citadins, citoyens et, parfois, actants au hasard de la rue ; il faut enfin une dialectique sociale, le politique, avec ses harmonies, ses excès, ses ratures et ses cafouillages, se déterminant face à l'émergence et à l'accélération de la croissance de ce nouveau produit de la société.

On sait dire assez bien les enveloppes et en identifier le type. Il peut être très particulier, mais le plus souvent il est poly ou mononucléaire. Polynucléaire, c'est celui qui prévaut, distribué en sous-groupes, dans les pays de longue histoire et de vieille civilisation (j'allais écrire de vieille civilité !), où l'urbanisation a pris le temps de se former, de s'approprier, de mûrir et de se faire. Mononucléaire, c'est celui dont le noyau est de peu d'ampleur et le cytoplasme – les extensions – hypertrophié. Il est trop abondant pour un noyau mal programmé. Il y a prolifération périphérique, le risque cancérogène est fort. Ce type est apparu virulent depuis les années 60. On le rencontre en certains mondes tiers venus tard à l'urbanisation, ne l'ayant commencée qu'à l'aube de la mégalopolisation du monde.

Ici encore des sous-groupes peuvent être identifiés. Notamment celui des mégapoles sans assises sociétales et dépourvues d'une politique consolidée. Ce qui donne des entités sauvages en

quête de discipline, de greffons, de reformatage pour que les investissements viennent, que le dynamisme s'installe. Tout ça se traduit par la nécessité d'assurer la structuration, la segmentation, l'articulation de leurs espaces, de donner du sens à ce qui en manque. En Afrique, bien des grandes villes cadrent avec cette situation floue, d'attente, que des chefs d'État régaliens contraignent sans vergogne. Ainsi de Luanda, Kinshasa (17), Lagos (12), Maputo et d'autres en puissance, comme Nairobi et probablement Khartoum.

Autre sous-groupe, plus latino et asiatique, où l'histoire est fortement présente en des villes, dormantes parfois, qui en sont imprégnées. Quoique modeste métropole n'atteignant pas encore les 2 millions d'habitants, Cartagena, en Colombie, est un bel exemple de ville chargée d'histoire, enclose en ses lagunes, installée sur ses îles et ses lidos, dormante et poursuivant encore sa course postcoloniale et prémégapolitaine. D'autres ont franchi le seuil du réveil, assez soudainement leur ont poussé des quartiers innombrables dont la pression a fait basculer leur routine dans l'énormité : Bogotá, Guadalajara, Mexico surtout. Elles en restent stupéfaites, anesthésiées quelques temps, puis la folie s'en empare : elles prolifèrent. Il y a conquête des espaces ruraux déjà fortement socialisés, portant leurs marques socio-géographiques indélébiles que l'urbanisation, les phagocytant, transforme sans pouvoir entièrement les gommer. Ces mégapoles ont les fondements d'une organisation sociale fonctionnelle qui devrait leur assurer une maîtrise de leur gestion. Tout serait possible en peu de temps si le politique voulait retrouver sa dimension démocratique. Ainsi de Santiago du Chili, São Paulo, Hô Chi Minh-ville. Séoul et Beijing qui parviennent à se contrôler, Singapour et Hong Kong, villes-états, et aussi Téhéran, entre autres, font partie des mégapoles oligarchiques ou monarchiques. Faut-il considérer qu'elles appartiennent à un autre sous-groupe ? Rio, comme Mexico, ont des potentialités considérables, mais souffrent simultanément d'une capacité de production insuffisante et, revers de cela, d'une fuite de capitaux et du pouvoir de nuisance de gestionnaires corrompus. Elles ne sont pas les seules mégapoles rongées par une économie ainsi déséquilibrée, mais ce sont parmi les plus étendues. En leur espace on vit bien et se plaît, avec, près de chez soi, des misères sans espoir.

En outre, la polynucléarisation peut se fabriquer, comme à Singapour et Hong Kong par exemple, et il n'est pas évident qu'Hô Chi Minh-ville ne va pas coalescer avec d'autres villes du delta, en une conurbation qui déjà se structure, pour aboutir à une mégapole polynucléaire. Si bien que cette amorce de typologie,

dont je n'ai succinctement développé qu'un type, est sujet à critique, d'ailleurs elle se fonde sur une estimation personnelle plus que sur une observation rigoureuse.

Naturellement, plus on connaît intimement une mégapole, moins on peut la classer. C'est ce qui fera dire à un Parisien que, plutôt qu'une mégapole, Paris est une « ville-ville » (Haeringer), car, en vérité, c'est sa ville explorée au plus profond de ses rues et de ses impasses. Je présume que le Pékinois dira cela de Beijing et que l'habitant de Tokyo mettra sa ville à part, s'enorgueillissant de sa modernité en s'émouvant du souvenir d'Edo.

PARCOURIR LES ESPACES, VISITER LES HAUTS LIEUX, RENCONTRER LES TRIBUS QUI EN USENT

Quand on aurait différencié les enveloppes, on n'aurait pas cerné les mégapoles pour autant. Qu'en est-il, en effet, de l'exercice de la ville en ces régions urbano-minéralisées nouvellement apparues ?

L'économiste a ses réponses, il les met en équation sèche, souvent désespérante. Mais l'économiste chiffre et courbe le passé, s'il oriente le présent, c'est toujours avec une relative incertitude. Comme les astrologues, cependant, il retombe sur ses lois. Si l'événement anticipé ne se produit pas, la loi a joué mais a été mal interprétée. Les réponses de l'économiste sont désincarnées. La productivité, la compétitivité qu'il prône ne s'encombrent pas de sociologie. En outre, c'est à la hache qu'il classe les signifiants et découpe les paysages. Il faut l'écouter, il ne faut pas lui laisser la bride sur le cou.

Le sociologue aussi a ses réponses. Elles sont innombrables, généreuses, très parcellisées. Elles mettent en évidence des permanences révélatrices du social, du politique et de leurs lois, comme autant de clefs de lecture pour comprendre les comportements de groupes en cohabitation plus ou moins rapprochée, paisible ou hostile. Leur démarche n'est pas sans défaut cependant, car il n'y a pas d'absolu dans les agissements de groupes et de personnes singulières vivant en une succession d'espaces limités. Ils le savent bien. Nonobstant, la proposition de suivre des itinéraires organisant l'espace, comme le souhaite le géographe décodeur et décrypteur de paysages plus ou moins successifs, plus ou moins emboîtés, ne peut avoir d'opérationnalité que s'il chemine en compagnie du sociologue.

Avant de poursuivre, pour comprendre ce qu'a de banal la

mégalopolisation et de particulier chaque mégapole, il faut se soucier de ce que l'on cherche. On a vu que chaque fois qu'il est question d'une mégapole ce ne sont pas ses fonctions, ni son fonctionnement économique, mais les blocages, les ratées de son exercice civil, qui font problème. Parce que, justement, il y a trop d'*a priori* contradictoires qui lui sont attachés, ce qui fait qu'elle ne se vit bien pour personne. Il y a des quartiers qui se ferment, deviennent forteresses incontrôlables (certaines *favelas* de Rio, à ce qui se raconte), leur population en est marginalisée, oubliée, puis finalement ignorée, le coût de leur réorganisation étant toujours excessif. C'est pourquoi, périodiquement, la municipalité de New York se déclare au bord de la faillite, Los Angeles explose, les banlieues de Manchester, Frankfurt, Lyon ou Paris entrent en effervescence, Calcutta se décompose et Tondo, quartier récupéré sur les terrains inondables et saumâtres de Manille, est le réceptacle de toutes les épidémies. Et je ne dirai rien de Kinshasa où on ne peut plus assurer son activité économique, quand on en a une, tant les transports sont incertains ! Ni de Caracas où, désormais, chacun vit chez soi comme en une tour assiégée : « Une véritable psychose de peur hante Caracas. Entretien par les médias qui racontent en détail les agressions, surtout les plus meurtrières, celles des fins de semaine (entre vingt et cinquante morts). Ils comparent la violence d'ici avec celles d'autres villes latino-américaines réputées pour leur insécurité : Rio de Janeiro, Bogotá, Cali.

La violence (...) s'exprime désormais dans une incroyable atmosphère de rancœur, d'absence de pitié (... et...) traduit l'état de décomposition d'une société sans valeurs. (...) Longtemps circonscrits aux quartiers pauvres, et endémiques dans les *ranchos* (bidonvilles) qui cernent Caracas, cette violence n'inquiétait pas trop les médias, ni les classes aisées. Mais depuis environ deux ans (... elle...) déborde sur les quartiers résidentiels et n'épargne plus personne (18). »

Mais aussi, dans ces mêmes mégapoles, l'immense majorité des gens vivent, se déplacent, se rencontrent, produisent. Comme dit M. Dayomi au sujet de Lagos : « ...Lagos est une ville qui ne fonctionne pas. On entend par là une ville, un espace urbain qui, au regard des règles de la vie urbaine (conditions de travail, d'éducation, de santé, etc.) (...) ne fonctionne pas. Ce qui ne veut pas dire que Lagos ne soit pas vécu avec d'autres réalités ou d'autres modèles urbains.

(...) Il semble bien de ce fait que la ville de Lagos se forme en même temps que s'apprend, pour ses habitants, ce qu'est une ville... » (12).

Alors ces images jetées aux médias !... leur vérité factuelle n'est significative que de certains malaises, pas de la quotidienneté mégapolitaine qu'elles prétendent révéler. Si l'on veut bien s'approcher des mégapolitains satisfaits et de ceux qui se sentent en difficulté, la mégapole change d'images, presque de nature. Ce n'est plus une monstruosité, mais une juxtaposition d'espaces et de lieux (de non-lieux) sociaux, dont il s'agit de s'approprier l'usage. Ce qui ramène au quartier et à la rue. Bien que quartiers et rues soient incrustés dans un complexe mégalo-urbain, c'est finalement à cette échelle que la ville prend sa dimension et livre des paysages acceptables à ses hôtes. En cela, leur attitude ressemble à celle de n'importe quel rural qui loin de son village et du bourg voisin se sent déjà extérieur et en représentation, c'est-à-dire sur ses gardes. La différence, c'est qu'en s'éloignant des espaces dont il s'est approprié l'usage, il ne débouche pas ailleurs dans la campagne, mais il se retrouve toujours en ville. Au-delà de la ville, encore la ville. Ainsi de toute la région. Et cela est beaucoup plus effrayant, beaucoup plus angoissant, parce que, tellement encombré d'artéfacts, ça ne peut être rapidement assimilé, dominé, approprié au moins surperficiellement.

Le Pays de Caux, le Pays breton ; le Pays de Paris, de Londres, de Los Angeles ; le Pays de Mexico, de Rio et celui de Tokyo... La Plaine Saint-Denis, la Crau, le Chalco...

A l'échelle retrouvée de la rue et du quartier on croise des mégapolitains qui inventent, dans l'exercice de leur citadinité, des réponses les maintenant ou les recréant citoyens, donc praticiens en puissance du politique. Seulement, il faut admettre que les normes péniblement élaborées par un effort lent de civilisation sont parfois bousculées, alors que, sans qu'il n'y paraisse, les valeurs les plus nécessaires à la cohésion sociale, probablement parce qu'elles sont symbiotiques à la nature humaine, se perpétuent. Simplement les faits de société et leurs effets doivent être réinterprétés. Il importe de repérer sur quelles forces se fondent les us urbains, les habitudes qui les stabilisent, et en reconsidérer les fondements, soit pour les réactiver, soit pour les remplacer.

L'exposé et l'analyse de cas relativement extrêmes feront comprendre ce que j'entends par là. Je les puise chez des sociologues, des écrivains, des journalistes qui ne prétendent qu'à dire ce qu'ils ont vu. Voici.

« La pluralité des sociétés modernes est devenue telle que les visions uniformisantes, fussent-elles juridiques, accroîtront les difficultés de leur gestion. Mais l'unité demeure toujours une exigence fondamentale de la vie sociale. Elle ne se confond pas nécessairement avec l'homogénéité. Le recours à la dynamique de

l'interculturalité peut aussi bien la construire, et paraît davantage adapté à notre temps (7). »

Les mégapolitains, sans peut-être l'exprimer en ces termes, le savent et tissent inlassablement le tissu social, lui maintenant ou lui redonnant une harmonie, ce qui ne veut pas dire une uniformité. On ne voit pas pourquoi le manteau d'Arlequin, en sa multicolore, serait plus fragile que la cape d'une seule pièce dans laquelle se drapait Roosevelt à Yalta ! C'est ce que dit Ingrid Carlander (7) : « Il existe aux États-Unis, des hommes et des femmes qui ont réussi un impossible défi : la reconquête des communautés ravagées et tétanisées par la peur. Leur stratégie : zéro mépris pour les exclus. » Et plus loin : « Des hommes et des femmes s'accrochent pour ressusciter les énergies perdues des exclus et, avant tout, leur rendre un amour propre. »

Ainsi une association de véritables « guerriers de la paix dans l'enfer new yorkais (...) à 100 % noire ou hispanique, rénove des immeubles délabrés pour les transformer en logements sociaux, surtout pour mères célibataires. Gérante de ce parc immobilier, elle organise et conseille les locataires, tout en les guidant dans le labyrinthe des services sociaux, met en place des réseaux de quartier et défend les droits des exclus... ».

Suahir Venkatesh, de son côté, constate (7) que les Américains ne pouvant pas ou ne voulant pas affronter les problèmes d'insertion des jeunes ou de l'exclusion que leur société urbaine secrète, pour dire autrement les choses, préfèrent, à droite, parler simplement de délinquance et de « gangs de rue » ; ou bien, pour la gauche américaine, prétendre que les gangs de rue et leurs rituels exotiques de violence et d'immoralité seraient la marque de déviance sociale qui frapperait des jeunes en attente de réhabilitation psychologique et morale, et de réintégration dans la société normale. Mais « les attaques dirigées contre les bandes de jeunes noirs (ou hispaniques, ou chinois...) ressemblent fort à la discrimination et au harcèlement que subissaient au siècle dernier les immigrants originaires d'Europe ». Cela va de pair avec une démission : « la disparition progressive des institutions publiques ou privées du ghetto n'a fait qu'accentuer ce déclin (...), les habitants d'aujourd'hui se retrouvent isolés dans des poches de pauvreté et d'inactivité. (...) Parfois des bandes de jeunes se sont substituées aux institutions légitimes qui assuraient un soutien social et matériel aux populations dans le besoin. Les habitants et les associations de quartier ont alors forgé des liens avec les gangs locaux, créant ainsi un réseau de relations personnelles assez complexes, susceptibles d'être mobilisées pour les objectifs les plus variés ».

Mais ce n'est pas si simple. De quelque façon que l'on prenne les faits on leurs trouvera un côté paradoxal, tragique, mais au sens antique. En effet, selon la vision normée de la société américaine qui nie qu'elle porte en elle, par suite d'un libéralisme sans limite – seulement en affaires – et de l'esprit dit pionnier, toutes les aventures et tous les gangs en puissance, selon cette vision normée qui refuse cet aspect de sa société civile, les gangs sont intrinsèquement, et définitivement, mauvais, asociaux, etc. Donc rencontrer des chefs de gang protecteurs des mères célibataires et des personnes âgées, c'est paradoxal. Mais si l'on veut bien dissocier le travail et les comportements d'usage au sein d'un quartier, cela change la perspective. Il serait paradoxal pour Johnny T. (chef de gang interviewé) de ne pas être attentif aux conditions de vie dans son quartier qui est le seul lieu où il est chez lui, dans sa communauté clanique, son village *intra muros*. Le reste du monde lui est hostile. En outre vendre de la drogue, pour lui, c'est un job. Il en vit. Qu'y a-t-il, à son jugement, de plus immoral : vendre de la drogue et assurer l'existence des siens, ou être dans une misère sans espoir ? C'est le problème bolivien : le paysan est-il coupable de cultiver massivement une plante médicinale traditionnelle, la coca ? Johnny T. est-il coupable de faire un commerce rentable, probablement le seul que sa situation de ghettoisé autorise ? S'il y a un problème, c'est celui de la consommation. Ce n'est pas celui du producteur qui fait logiquement la culture la plus rentable, ni celui du *dealer* qui s'entremet sur un marché que la prohibition rend porteur. En outre, Johnny T. et ceux de son gang ont un sens aigu de leur devoir clanique et de leur dignité. Ils ont trouvé une réponse mégapolitaine à une situation où les ont mis les conditions mêmes de la mégalopolisation associée à la révolution cybernéticienne qui envoie aux oubliettes tous les adultes en âge d'activité et sans qualification adéquate. Les réponses apportées dans ce cas à la nouvelle donne urbaine, ressemblent fort, *mutatis mutandis*, à celles que le Moyen Age européen élaborait pragmatiquement pour lutter contre une insécurité que les pouvoirs publics ne parvenaient plus à éliminer.

On trouve des situations analogues en de nombreuses mégapoles où la dimension morale (dans le sens de conforme aux mœurs admises) ne fonctionne plus face aux difficultés d'assurer la survie de groupes piégés dans des quartiers dégradés ou en voie de rapide dégradation. Ce que confirme ce témoignage sur le Mexique : « Et puis, au Mexique, la grande affaire reste de trouver un emploi stable. (...) Car ne sont pas officiellement chômeurs tous ceux, de plus en plus nombreux parmi les jeunes, qui essaient de survivre par l'un ou l'autre des métiers de misère de

la rue. (...) Sans compter les voleurs professionnels. A Tepito, un quartier d'environ 50 000 habitants de Mexico, célèbre naguère pour ces innombrables boutiques de marchandises de contrebande, et aujourd'hui presque ruiné depuis l'ouverture des frontières, on ne craint pas d'afficher sa profession : *ratero*, voleur, tout simplement ; sauf que l'on va "travailler" plus loin, de préférence dans les quartiers riches et à touristes (19). » Ainsi, même scénario que précédemment, dignité dans son quartier, comportement économique de survie exercé hors de son lieu de vie. Il y a en même temps bien des ressemblance avec ce qui se passait dans les grandes villes européennes lors de la première révolution industrielle, où tant de citoyens cherchaient leurs marques qu'ils ne trouvaient que dans la délinquance, et ce qui se passait au Moyen Age, comme je le signale ci-dessus, où hors de son territoire rapproché on était en pays hostile, ce qui rendait licites, de bonne guerre en tout cas, tous les mauvais coups. C'est là, probablement, une réponse appropriée, émanant de la base, pour faire face à une situation de crise qui met hors jeu une part grandissante de la population urbaine non qualifiée ou disqualifiée.

Je ne vais pas développer davantage. Un mot seulement à propos de la situation en France de certains secteurs de banlieue où le quartier n'existe pas, remplacé par de grands ensembles initialement plantés dans les champs (Sarcelles, la Grande-Motte) et qui se sont multipliés jusqu'à former des villes qui n'en sont pas, aberrations de notre histoire, qui vont à l'encontre des images de notre société, telles que nous les diffusons. Le film « La Haine » (20) montre des jeunes, façon française nouvelle manière : pluriethnique et uninationale, qui inventent leur vie et, ce faisant, balbutient leur société avec le peu qu'ils ont. Ils baignent dans l'inactivité et la pauvreté. Ils sont dans une de ces fameuses « poches » qu'adore la formulation journalistique. Comme à LA, la méfiance policière est dans les deux sens, méfiance des *keufs* vis-à-vis des *Beurs*, *Blacks* et autres loubards, méfiance des *Blacks*, *Beurs* et autres loubards vis-à-vis des *keufs*. L'insécurité est le lot de chacun, au point de ne sortir, en groupe, que de nuit pour aller hors de leur pseudo-quartier, « en ville », c'est-à-dire ailleurs, à l'étranger en quelque sorte. Leur peur de cet ailleurs et des autres, *skin*, *keufs*, vigiles et *bourges* est si forte, comme leur haine, que l'un d'eux n'est rassuré que par un discours délirant et destructeur, vociféré pistolet au poing. Le sentiment d'être pour tous les autres sans exclusive, des marginaux, des pestiférés, est tel – malgré les efforts désespérés et vains, tout au moins de l'un d'eux, le *Black*, pour s'en sortir – que le constat qu'ils font est d'une simplicité aveuglante : « On est enfermé dehors ! »

Ici également on ne voit pas que la morale ait à interférer avec les chapardages, la fauche, les mini-casses, les vols qualifiés qui leur permettent, à eux et à nombre de leurs aînés, de subsister. Le paradoxe, c'est que de ce milieu sortent des « grands frères » qui rament comme des damnés pour tenter de les intégrer dans cette société hostile qui vit et s'étale sur leur horizon, au regard des derniers défenseurs d'un ordre sans signification, unique espoir de ne plus être « enfermé dehors ».

Ces exemples, les seuls qu'offrent les médias, ne traitent que de la permanence des situations urbaines intolérables qu'engendre la mégalopolisation, invitent à ne voir que l'enfermement, la marginalisation et l'exclusion, accompagnés cependant d'actions d'accommodation en tout genre, organisées par les citoyens. C'est le fondement de nombre d'articles dûs à des écrivains, sociologues ou journalistes consciencieux mais parfois trop émotifs. Ils ne doivent pas faire oublier que ces situations n'affectent, dans les pays suréquipés et hyperréglementés, que moins de 10 % de la population ; mais, dans les pays dits du Tiers Monde où les mégapoles croissent très rapidement sans qu'il y ait mégalopolisation, beaucoup plus que la moitié de la population. Cette vision de catastrophe n'est choquante que parce que le modèle proclamé, très visible pour les dépossédés qui courbent le dos, ce qui attise leur rancœur et justifie leurs dévoiements source d'insécurité, profite à une part non négligeable de citoyens qui, eux, se font voir sans vergogne et se font en même temps l'écho du discours onusien sur le droit pour tous au logement, à l'éducation, à la santé, au travail. Une telle attitude mène à l'humiliation des laissés pour compte et à un blocage social complet. Nul autre que les oubliés, les marginalisés, les exclus ne pourra changer la situation. D'ailleurs les nantis le pourraient-ils que probablement ils ne le voudraient pas. Il semble que ce soit une loi de l'espèce : chaque fois qu'une crise de fond touche et déstabilise la société, c'est dans les villes, les mégapoles désormais, que le choc est le plus grand, et c'est toujours, l'histoire l'enseigne à qui veut la connaître, les moins bien protégés qui en sont les victimes propitiatoires. Ni le néo-libéralisme (la plus sournoise et la plus sauvage de toutes les formes de libéralisme), ni le communisme n'ont su trouver de solution. « Développement durable pour un monde solidaire » devient le slogan de l'espoir, c'est l'invocation du moment à un Dieu comme celui d'Abraham, sauveur en un temps non précisé, attendu, inconnu et sans visage.

UNE AUTRE PROPOSITION DE CLASSIFICATION DES MÉGAPOLES

Ainsi, il y a remontée des ratées de chaque mégapole, qui ne doivent être confondues avec l'ensemble du phénomène. Et, finalement, c'est là une façon nécessaire, car il faut admettre que les situations extrêmes, portant en latence des conflits « délictuels », autorisent la mise en évidence de certains problèmes qui sont de toutes les mégapoles et de toutes les grandes métropoles : l'exclusion, la pauvreté, l'inactivité, l'analphabétisme, la santé, l'éducation des enfants nés sans père, etc. Cette révélation exige une conversion de nos façons de voir pour sortir de la contradiction entre les misères rencontrées et une morale fraternelle, égalitaire et libertaire, promue par la Révolution française et assez mondialement acceptée. Il y a à retrouver ce qui se pratiquait aux époques de précarité généralisée ou de drames sociaux énormes tels que guerre, famine, endémie, cataclysme naturel..., car la situation actuelle est un énorme drame social : une solidarité prioritaire sur la productivité, une compétitivité d'harmonie communautaire et non d'accumulation de moyens monétaires. Ce que j'appellerais l'accommodation. Notre civilisation qui se prétend porteuse de valeurs universelles, doit s'accommoder pour sortir les mégapoles à société duale et fracturée, nantis/exclus, de leur vice de fonctionnement éradicateur d'exclus par oubli de leur existence. Peut-être, pour cela, faudra-t-il effrayer le nanti, qui déjà crève de trouille – le discours sécuritaire – alors qu'il n'est même pas conscient que son indifférence et son confort terrorisent les délaissés, plus qu'il n'est terrorisé par eux. Et, aussi, qu'il lui soit rappelé que lorsque les exclus seront des millions, réunis par paquets de quelques centaines de milliers dans des mégapoles aussi vastes que le Grand Duché de Luxembourg, les révoltes se traduiront en bains de sang où les exclus risqueront leur peau sans trop d'état d'âme, tandis que les *beaufs-middle class-bourges* mourront deux fois, la première en assistant à la destruction de leur avoir, la deuxième en perdant la vie.

Les modèles de l'ère précédente ne sont plus pertinents. Tout se sait, ou peut se savoir, qui concerne la vie publique et ce qui se passe ailleurs. Il y a un décalage de plus en plus significatif entre les discours convenus et les actes de certains dirigeants, représentés en direct par les médias. Cette contradiction, est comprise sans qu'il soit besoin d'analystes pour la faire valoir. C'est pourquoi je pense que l'accommodation est indispensable à la réussite de la mégalopolisation, c'est dans son expression la plus flagrante, les mégapoles, qu'elle devra se faire.

Pour revenir à la nécessité de saisir le politique, dimension incontournable du phénomène de mégalopolisation, il y a un consensus fondé sur sa montée en régime planétaire. Quant aux mégapoles ? Que contient de plus cette dénomination que le terme de conurbation sous jacent aux descriptions de J. Gottmann et J. Denis, sous le nom, il est vrai, de *megalopolis* ? Car la description actuelle des mégapoles, bien qu'on les y inclut, ne laissent nulle place aux agglomérations telles que Luanda, Kinshasa, Lima (et son port, Callao, qui lui est symbiotique) qui ne peuvent « conurber », car elles croissent sur un espace où aucun autre noyau urbain assez proche n'existe, susceptible de devenir le deuxième élément d'une future conurbation. Il faut pourtant bien singulariser ces entités monstrueuses.

Je proposerai donc une nouvelle classification, fondée cette fois-ci sur les comportements socio-culturels et politiques – toujours ce désir de valoriser le *politikön* – des habitants et non plus sur l'ordonnement des espaces et de leurs étranges régions qu'on pourrait appeler simplement « aires mégapolitaines », si le terme ne paraissait pas quelque peu restrictif. En effet, je viens d'en toucher quelques mots, il semble finalement que les pouvoirs en charge d'une partie ou de la totalité d'une mégapole, que les mégapolitains eux-mêmes, ont parfois su accommoder leur ville, ou s'accommoder d'elle. G. Solinis, de l'Association de Recherche Coopérative internationale, découvrant apparemment la sociologie et « l'espace vécu » cher aux géographes, écrit dans ce sens (21) : « D'un côté nous avons un espace urbanistique qui part des normes et aboutit à la proposition de plan, c'est l'espace planifié que voulait la politique urbaine classique. De l'autre côté, nous avons un espace "expérientiel" qui part du vécu et des conditions matérielles d'existence, ou la confrontation entre pratique et représentation sociale s'articule d'une certaine manière aux aspirations des habitants et produit un espace riche de sens social, culturel et politique, mais avec des problèmes techniques. » En fait, aucun détenteur du pouvoir ne peut l'exercer dans le désordre et l'imprévu. Il s'agit donc de capter la ville « expérientielle » pour, sans trop de heurts, la mettre aux normes de la ville planifiée. C'est dire que, pour fonctionner, il faut un projet urbain et assez de souplesse pour le réaliser sans négliger les administrés, leurs exigences et leur vécu. Ceci implique la nécessité d'accommoder constamment le projet proposé et d'amener avec persévérance les citoyens à accepter l'accommodation. N'est-ce pas cela, en définitive, le jeu municipal de la démocratie directe ?

Pendant, il existe nombre de très grandes agglomérations qui semblent s'agrandir sans ordre visible, comme si aucun ques-

tionnement ne guidait le pouvoir supposé aux commandes de leur gestion. Mais ces entités « urbaines » sont-elles des mégapoles ? Villes et mégapoles n'impliquent-elles pas un minimum d'organisation délibérée, plutôt qu'ajustée dans l'urgence événementielle et l'improvisation ? Il est évident que sans questionnement, bien que la nécessité d'accommodation puisse être ressentie confusément par chacun, celle-ci ne paraîtra pas congrue.

On peut proposer trois types de situation :

– celle où l'accommodation, pour passer de la ville à la région-mégapole qui la supplante n'est pas à envisager. C'est habituellement le cas pour les villes partiellement informelles, sortes de non-villes mégalo-pantes jusqu'à l'infini de l'horizon, sans qu'il y ait eu l'organisation très complexe qui permet, à ce qui se dit, aux villes de fonctionner. On ne saisit, alors, aucune différence de nature entre ces villes d'hier et ce qu'on aurait tendance à considérer comme des mégapoles aujourd'hui, au vu de leur taille et de leur population. Or, ce ne sont, à mon sens, que des villes exagérées, très encombrantes, telle Luanda et, encore plus, Kinshasa qui n'ont rien fait pour ne serait-ce qu'accommoder, autrement que sur le papier par le truchement d'urbanistes étrangers, la ville coloniale afin d'aider à l'intégration citadine de la ville indécise qui s'en suivit. Je dirai, pour jouer sur les mots, qu'à Kinshasa et Luanda tous s'accommodent de ce laisser-faire ;

– celle où l'accommodation, pour passer de la ville à la région urbano-minéralisée qui s'est substituée à elle, n'est pas encore faite. En ces mégapoles, qui fonctionnent, des poches de désordre subsistent, qu'il faudra résorber dès qu'on saura user de nouvelles règles citadines. Les réponses viennent progressivement de ces poches à réduire ;

– celle enfin où la maîtrise du phénomène de mégalopolisation mégapolitaine s'est toujours exercée. Paris ou Londres en sont de bons exemples et aussi la *megalopolis* appuyée sur le Tokaido, décrite par J. Denis.

Les deux premières de ces trois situations correspondent en fait à un refus ou une impossibilité de la mainmise des municipalités, ou de l'État, sur la fabrication de la cité :

– que la ville ait grandi dans le désordre et se soit installée sans réglementation applicable, par ignorance, incapacité ou indifférence du pouvoir gestionnaire et du citoyen sorti depuis peu de sa bourgade ou de son village, et ce sera le premier cas, celui d'un monde où le citadin s'invente en même temps que la ville ;

– que les lois de la libre entreprise et le refus de planification autoritaire soient la règle intangible, et ce serait le modèle étatsunien.

Cette classification gouvernée par la volonté, ou le refus, de l'accommodation de la société citadine, et de ses sécrétions, à de nouvelles valeurs morales et à de nouvelles normes, ne doit être considérée que comme une tentative transitoire de compréhension de certaines dimensions de mégapoles rencontrées.

On peut noter que ce souci d'accommodation a toujours existé, on peut appeler ça, aussi, adaptation. Cependant, ce que j'entends, ce n'est pas seulement des actions et des techniques d'adaptation aux situations nouvelles, mais l'accommodation des mentalités, donc des normes et de la morale.

MÉGAPOLÉS, PASSANTS, ITINÉRAIRES, CLOISONNEMENTS ET EXCLUSION...

Classer les mégapoles est aussi difficile que de classer les villes. On a voulu, d'abord, ne considérer que leur morphologie, la manière physique dont elles occupent l'espace. L'approche géographique a développé une façon d'observer, de décrire et d'expliquer les agencements de paysages et de chercher ce qui les fédère en unités territoriales. Après deux générations d'efforts, en France, pour contenir ces unités en des régions « naturelles », on a fini par admettre que la « nature » n'était qu'une composante polymorphe des entités régionales qui pouvaient avoir la dimension d'un État, voire la dépasser. Il a fallu, pour cela, reconnaître la suprématie du social, de l'économique et du politique, sur le « naturel » qui primait dans la conception régionaliste, comme un donné plus indiscutable que discuté.

On se heurte, ici, à des problèmes analogues. Une mégapole ne peut être décrite, et donc saisie dans sa globalité et le détail de ses segments, comme on décrivait ces « régions naturelles » d'antan. Le vocabulaire géographique n'est plus approprié et les concepts restent flous. Car les mégapoles ne sont pas le résultat de forces telluriques agissant selon des lois contraignantes couplées avec des actions d'aménagement de l'espace réalisées collectivement et inscrites dans la longue durée, elles ne sont que le produit, souvent inattendu et parfois peu lisible, d'actions parcelisées accomplies dans le temps court, non vraiment reconnues et consolidées, que des réseaux parcourent y mettant de l'organisation. Mais, comme l'a bien dit J. Denis à propos du Tokaido, ce sont les réseaux parcourus rapidement qui donnent « l'impression de continuité », donc d'unité finalement. Ainsi le géographe demeure assez malhabile à analyser et organiser ces nouveaux

paysages disloqués, peu cohérents souvent, tout juste peut-il en singulariser quelques fils conducteurs.

Il est donc impératif d'aborder les mégapoles avec un regard plus ouvert, où le paysage n'est que l'un des supports de l'appréciation. Le comportement des « mégapolitains » aurait dû permettre une plus grande compréhension. Mais leurs us et leurs mœurs n'ont guère été considérés dans ce but. Aussi on se trouve assez démuni en cette entreprise où les informations aisées à rassembler ne concernent que les situations excessives, conflictuelles, paroxystiques, rencontrées dans ce milieu encore si nouveau où le jeu des interactions dans l'exercice de la cité ne parvient pas à imposer ses règles.

C'est pourquoi prédomine le sentiment qu'une façon de découvrir et de comprendre les mégapoles reste à inventer, ce qui suppose une accommodation de chacun : du citadin, du gestionnaire, de l'observateur, etc. Comme c'est la question de l'insertion dans la vie mégapolitaine qui semble être l'interrogation cruciale de chacun, sa manière de s'intégrer, ou non, dans un système complexe où il sait qu'il est obligé de vivre, il me paraît pertinent d'aborder – quoique très sommairement – la pratique individuelle du déplacement et des parcours vitaux à travers un tel système qui s'apparente, en cette occurrence, plus à un éco-système qu'à une région.

Dans les années 50, P.H. Chombart de Lauwe a étudié les déplacements et les itinéraires des urbains de quelques grandes villes de France. Il a pu, ainsi, tracer leur aire de fréquentation en prenant en compte les relations suivies, ou épisodiques, qu'ils entretenaient avec leurs concitoyens. Il s'est révélé que les populations à revenu modeste et à situation socio-professionnelle difficile entretenaient surtout des relations de voisinage, constituant un nouvel environnement socio-relationnel à la suite d'un déménagement. Les citadins nantis, étendaient leurs fréquentations bien au-delà de leur quartier ou de leur ville de résidence. Avec la démocratisation des transports en commun et l'avènement souverain de l'automobile couplés avec l'équipement téléphonique de chaque logement, ou presque, nul doute qu'en France l'aire de fréquentation se soit élargie pour tous, hors de la mégapole et hors des frontières pour certains.

Cependant il reste que les déplacements quotidiens se font selon quelques itinéraires, toujours les mêmes, rarement plus de 3 ou 4. Il n'est pas difficile d'imaginer et décrire ce qu'il en est à Paris par exemple. Ce sont les accès à une suite de lieux bien connus dont la pratique et l'usage sont clairement acquis et possédés, reliés par des cheminements en réseaux : donc des rues et

des quartiers dispersés dans l'espace mégapolitain et, pour se rendre de l'un à l'autre, l'utilisation du bus, du train ou du métro, souterrain le plus souvent dans les sections centrales des réseaux. Vivre bien en mégapole, c'est se sentir en terrain connu sur des lieux que chacun balise et personnalise selon ses repères et ses signaux, avoir en mémoire l'image des réseaux, leurs cadences et leurs horaires participe de cette appropriation. Chacun tisse ainsi une sorte de toile. Ce sont la superposition de ces toiles et le côtoiement des autres sur leurs nervures qui créent l'animation portant la convivialité ou le « ras-l'bol » de la vie mégapolitaine. En être partie prenante, c'est avoir les moyens sociaux adéquats, une sorte de reconnaissance du droit de citoyenneté. L'exclus est celui qui débarque d'ailleurs, ne possédant pas encore les clefs de lecture des espaces dont il use, ou celui qui n'est pas reconnu – dans l'idée qu'il se fait de lui et des autres, dans celle que lui renvoient les autres de lui – là où il se trouve.

Si on considère la pratique individuelle dans une des moins équipées des mégapoles, peuplée de gens majoritairement citadins de la première génération, sans emploi stable et donc très pauvres, comme c'est le cas à Kinshasa, la situation est totalement différente. Dans la capitale zaïroise, paradoxalement, parce que circuler en ville est une entreprise incertaine faute de transports assurés, on reste plus dans son quartier, son segment de ville approprié où l'on se connaît et se reconnaît. Lorsqu'on se déplace, la situation est moins productrice d'exclusion que dans les mégapoles d'ailleurs, car celle-ci, sur un registre de misère, s'établit sur la différence visible, l'inquiétude qu'elle provoque, la crainte qu'elle éveille et le rejet qui s'en suit, toutes choses impossibles quand quasi tout le monde vit dans le dénuement. J'ai évoqué l'usage de cette ville tel qu'on pouvait l'observer au milieu des années 70, il entraînait déjà des difficultés d'adaptation entre la « ville européenne », les « cités » et les « extensions », je crois qu'il s'est détérioré depuis (22). De toute façon, la misère a fait exploser la délinquance et la criminalité à Kinshasa, comme ça ne peut qu'être le cas quand la misère atteint le seuil de l'horreur. La cause de cette misère est politique, le fait de vivre dans une mégapole ne fait qu'en accentuer les méfaits. C'est une autre chose que l'exclusion.

Celle-ci, rencontrée en ce qu'en cette fin de siècle on appelle, curieusement et improprement, « l'Occident », relève de mégapoles abritant, comme on l'a vu, des poches d'inactivité et de pauvreté, et aussi nombre d'individus et de familles dispersés un peu dans tous les quartiers, y compris les plus cossus. Dans la

majorité des mégapoles sises hors des pays suréquipés, cette exclusion se manifeste avec une intensité beaucoup plus forte, mais il ne s'agit pas de la même chose. Là, généralement, une ville florissante côtoie une ville très pauvre, ces deux villes s'imbriquent irrémédiablement l'une dans l'autre, les espaces primitivement restés ouverts entre les quartiers bien urbanisés ayant été depuis longtemps envahis, squattés et tolérés dans leur nouvelle fonction faute de pouvoir les détruire, les poches d'inactivité et de pauvreté deviennent ici majoritaires, ayant encerclé la ville précédente et transformé les beaux quartiers en poches d'activité, de confort et de richesses. Ce sont des pans entiers de la mégapole qui se trouvent exclus, non les gens individualisés de ces quartiers. Il se crée alors, progressivement une situation instable, de pré-révolte sinon de pré-révolution, une lutte non des classes mais des états, comme sous l'Ancien Régime français, mais la comparaison s'arrête ici, ce nouveau tiers état n'est pas celui d'une population bourgeoise, riche, instruite, entreprenante et maîtresse vraie de l'économie marchande.

L'époque actuelle et la morphologie même de certaines de ces mégapoles permettent aux populations *de facto* antagonistes de se contempler, *volens nolens*, et de s'imaginer avec tout ce que les frustrations des uns et les craintes des autres peuvent contenir d'incompréhension à terme productrice de violences, si rien n'est entrepris pour y remédier. Ce n'est pas là un fantasme de ma part, car si j'écrivais, en 1992, à propos de Quito : « Mais pour l'analyse de la ville, comment ne pas s'interroger en considérant les deux côtés du paysage, soit sur l'existence de ces quartiers marginaux et marginalisés apparus par suite de la carence politique de la société des nantis et qu'il faut maintenant freiner dans leur prolifération et intégrer ; soit sur le confort installé à portée de regard et malgré cela inaccessible pour des gens qui voudraient bien cependant s'en sentir solidaires au sein d'une communauté urbaine de citoyens non réduits aux aguets (23). » Ignacio Ramonet s'en fait l'écho, à sa manière, en 1995, à propos de Caracas cette fois-ci : « L'impression de vivre assiégé s'est intensifiée chez les classes moyennes ou aisées. Impression renforcée par les caractéristiques urbaines de Caracas : la ville et ses beaux quartiers ont été bâtis au fond d'une vallée, dont les flancs sont recouverts, jusqu'au sommet des monts environnants, par des *ranchos* où habitent les pauvres. 72 % de la population y vit (Cela pourrait être aussi la description de La Paz !). Protégé par des vigiles armés, un habitant des quartiers résidentiels sent littéralement au-dessus de lui le regard des pauvres ; il s' imagine être guetté comme une proie (18). »

Mais autant de mégapoles, autant de situations. Y-a-t-il possibilité de dégager une classification utile de leurs modes et de leurs lois d'usage ? Ce ne sera qu'après des études approfondies de leur existence et de leur fonctionnement qu'on pourra se faire une véritable religion en la matière. Alors, peut-on vraiment considérer toute mégapole comme une région ? Quoique l'idée de trouver un langage géographique adéquat pour la décrire demeure, les micro-régions, dites régions naturelles, ont vécu depuis que l'avènement de la cybernétique a bouleversé la mesure des paysages, des espaces et du monde, la question n'est probablement plus pertinente.

J'ai évoqué la ruche, parlé un peu des abeilles et tout juste humé le miel, le traitement régulier de l'essaim et la récolte périodique du miel restent à faire...

BIBLIOGRAPHIE

- (1) A propos des métropoles et mégapoles, on consultera avec profit Planification urbaine ? réponses de métropolis, in : n° 104-105 des Cahiers de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de France, du mois d'août 1993.
 - (2) Aristote, *La politique*, livre 1, chap. 2.
 - (3) Denis Jacques, 1958. *Le phénomène urbain en Afrique centrale*, Éd. Académie Royale des Sciences Coloniales, Classe des Sciences Morales et Politiques, mémoire, in : 8, nouvelle série, t. XIX, fasc. 1, Bruxelles.
 - (4) Denis Jacques, *Le phénomène urbain en Asie orientale*, Éd. Comité National de Géographie, Namur 1988. La citation de Pierre George est extraite de la préface, la principale citation de l'auteur, de l'article, repris dans l'ouvrage, *Dynamique de l'urbanisation au Japon*.
 - (5) Haeringer Philippe, 1993. *La mégapolisation du monde : du concept de ville à la réalité des mégapoles*, in : Géographie et Culture (revue), n° 6, 1993, p. 3 à 14.
 - (6) Haeringer Philippe, 1993. *La diversité des situations périurbaines dans le monde*, in : Cahiers du CREPIF, n° 42, Paris, p. 89 à 103.
 - (7) Massey Douglas, *Regards sur l'apartheid américain*, in : Le Monde Diplomatique, février 1995, p. 3.
- Brisset Claire, *Les plus criantes inégalités, fragile ciment de l'union indienne*, in : Le Monde Diplomatique, janvier 1995, p. 26 et 27.
- Carlander Ingrid, *Dans l'europe des cités-banlieues : luttes urbaines contre la relégation sociale*, in : Le Monde Diplomatique, juin 1994, p. 8 et 9.
- Chossudovski Michel, Micheline Ladouceur, *De l'art de gérer l'exclusion au Brésil*, in : Le Monde Diplomatique, juin 1994, p. 20.

- Venkatesh Suahir, *Les gangs de rue sur la sellette : jeunes à la dérive dans les villes américaines*, in : *Le Monde Diplomatique*, mai 1994, p. 14.
- Rouland Norbert, *La France s'interroge sur la meilleure manière d'intégrer les étrangers*, in : *Le Monde Diplomatique*, octobre 1993, p. 16 et 17.
- (8) Decornoy Jacques, *Anonyme insécurité*, in : *Le Monde Diplomatique*, avril 1995, p. 16.
- De Staal Gilles, *Forces armées contre « favelas »*, in : *Le Monde Diplomatique*, janvier 1995, p. 25.
- Mortaigne Véronique, *Une alchimie culturelle, baroque et anthropophage*, in : *Le Monde Diplomatique*, octobre 1994, p. 14 et 15.
- Lopez Robert, *Délires d'autodéfense à los angeles*, in : *Le Monde Diplomatique*, mai 1994, p. 18.
- (9) Bernhem Nicole-Lise, *Labyrinthes de Casablanca, ville frondeuse*, in : *Le monde Diplomatique*, février 1994, p. 24 et 25.
- Eudes Yves, *Essor des chaines hyper-locales aux États-Unis*, in : *Le Monde Diplomatique*, février 1994, p. 29.
- Carlender Ingrid, *Agir au cœur des quartiers en ruines : guerriers de la paix dans l'enfer new yorkais*, in : *Le Monde Diplomatique*, février 1992.
- (10) Bihl Alain, *Les nouvelles frontières de la souveraineté*, in : *Le Monde Diplomatique*, avril 1995, p. 8.
- Julien Claude, *Le citoyen, la république et le marché*, in : *Le Monde Diplomatique*, avril 1995, p. 11.
- Gordimer Nadine, *Autre monde*, in : *Le Monde Diplomatique*, avril 1995, p. 32.
- Beaud Michel, *Le basculement du monde*, in : *Le Monde Diplomatique*, octobre 1994, p. 16-17.
- Clairmont Frédéric F., *La diabolique logique de la productivité*, in : *Le Monde Diplomatique*, juillet 1994, p. 18.
- Decornoy Jacques, *Demain, 2,4 milliards d'Asiatiques en ville*, in : *Le Monde Diplomatique*, décembre 1993, p. 21.
- (11) Jinnai Hidenobu, *Peut-on redonner un front de mer à Tokyo ?*, in : *Histoire des Villes : culture et économie politique des espaces urbains*, in RISS (Revue Internationale des Sciences Sociales), n° 125, coédition UNESCO-ERES, Paris, août 1990, vol. XLII, n° 3/1990.
- (12) Dayomi Mathew, *La vie urbaine dans l'agglomération de lagos*, in : *ACTA Geographica*, revue de la Société de Géographie, 1995/II, n° 102, p. 55-64.
- (13) Altman Robert, *Short Cuts*, Los Angeles 1993. D'après neuf nouvelles de Raymond Carver. Les choses de la vie à travers le destin de 22 habitants de LA aux prises avec les drames et les hasards de la vie quotidienne.
- (14) Groupe Mégapoles, appel d'un groupe de chercheurs français pour l'après-Rio, *Vivre Autrement*, Rio, 13 juin 1992. Ce groupe est dirigé par Ph. Haeringer.
- (15) Lévy Jacques, *L'espace légitime*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1994, 442 p.
- (16) Lewis Oscar, *Les enfants de Sanchez*, autobiographie d'une famille

- mexicaine, traduit de l'anglais par Céline Zins, Éd. Gallimard, Paris, 1963, titre original *The children of Sanchez*, Éd. Oscar Lewis, édition utilisée, celle de Gallimard, Paris, 1986, 640 p.
- (17) Misser François, *Merci mobutu !*, in : Croissance, n° 384, juillet-août 1995, p. 24-25.
- (18) Ramonet Ignacio, *Le Venezuela vers la guerre sociale ?*, in : Le Monde Diplomatique, n° 496, de juillet 1995, p. 9.
- (19) Rudel Christian, *Mexique, l'effet marcos*, in : Croissance n° 384, juillet-août 1995, p. 26-29.
- (20) Kassovitz Mathieu, *La Haine*, film français primé au Festival de Cannes de 1995.
- (21) Solinis Germain, Actes des Journées ADP, de septembre 1993, ADP-Villes en développement, ISTD, Paris, 1993.
- (22) De Maximy René, *Kinshasa, ville en suspens*, dynamique de la croissance et problèmes d'urbanisme. Approche socio-politique ; éditions de l'Orstom, coll. Travaux et documents, Paris, 1984, 476 p., plus 120 p. d'annexes microfichées. Pour la pratique de l'espace par les Kinois, lire les pages 393 et suivantes ainsi que le commentaire des planches 16, 17 et 18 de *Densité de la population*, in : Atlas de Kinshasa. Jean Flouriot, René de Maximy, Marc Pain, Atlas de Kinshasa, Éd. IGZ au Zaïre, diffusion IGN en France, 42 planches, Paris, 1975.
- Misser François, *Zaire : survie, mode d'emploi*, in : la revue Croissance, n° 392, d'avril 1996, p. 26 à 29.
- (23) De Maximy René, *Population et appropriation de l'espace*, planche 13 de René de Maximy (direction scientifique), Henry Godard (secrétariat scientifique), Marc Souris (direction informatique) Atlas infographique de Quito, socio-dynamique de l'espace et politique urbaine, format 27,7 x 42, 297 p., 41 planches bilingues (français-espagnol), 28 cartes couleur format A3, 85 cartes couleur petit format, 90 cartes en noir et blanc, graphiques et tableaux, coédition IGM-IPGH-ORSTOM, Quito-Paris 1992.

Déterritorialisation, dématérialisation, décentralisation et résurgence de l'urbain en Amérique Latine ¹

Alfredo Rodriguez et Lucy Winchester

Tout au long de la dernière décennie, le contexte économique, social et politique des villes latino-américaines s'est modifié – et continue à changer – suite aux processus de réajustement structurel des économies nationales, de globalisation du système économique et de transition démocratique propre aux pays latino-américains. Cet article a pour objet de décrire les changements dans les structures sociales et urbaines que ces tendances générales provoquent actuellement dans les principales villes d'Amérique latine.

LE CHANGEMENT DE CONTEXTE URBAIN

Les modifications, portant en tout premier lieu sur le plan économique, se sont heurtées à l'inertie de l'organisation politique et sociale de l'État, aux formes traditionnelles de la vie politique locale et à une structure matérielle de la ville issue de modalités de production et de reproduction différentes de celles qui se manifestent maintenant.

Les politiques de développement des gouvernements latino-américains, comme les instruments de planification urbaine, les politiques sociales et celles de soutien à la production, sont encore trop souvent définies en référence à une image urbaine surannée, qui est en train de disparaître : il n'y a pas (ou plus [ndt]) d'État-providence ; les identités collectives traditionnelles s'effacent ; « l'usine » n'est plus le support de la base productive

1. Cet article est basé sur les textes présentés aux séminaires du projet Global Urban Research Initiative, organisé par le Centre for Urban and Community Studies de l'Université de Toronto, sous les auspices de la Fondation Ford. Une version plus développée a été alors présentée. Un texte issu aussi de cette formulation plus globale a été rédigé sous le titre « Villes, démocratie et gouvernance en Amérique latine » pour la Revue Internationale des Sciences Sociales de l'UNESCO, numéro 147, mars 1996.

et de l'emploi ; et les pauvres sont maintenant en majorité urbains.

La ville d'Amérique latine constitue une matrice matérielle et symbolique de la modernité de nos sociétés (PGU, 1995 : 1). C'est en son sein que se manifestent et se combinent *des phénomènes mondiaux*, tels que la globalisation, la démocratisation, la consommation d'images mondiales ; *des processus nationaux* – le réajustement, la réforme de l'État et la spécificité du développement historique de chaque État-nation ; et leurs *formes locales*, répertoriées comme la désintégration sociale, la violence, la pauvreté et la reconstitution des acteurs collectifs de la société. En outre, c'est dans les grandes villes latino-américaines que se trouvent concentrés les secteurs économiques les plus dynamiques (CEPAL, 1995). Leur développement soutenu (ou durable [ndt]), comme celui des pays latino-américains, dépend de la capacité de procéder à une gestion effective et conforme aux exigences de cette nouvelle réalité.

LA VILLE DANS LA GLOBALISATION

Une caractéristique majeure actuelle du système économique mondial est l'augmentation de la flexibilité du mouvement de capitaux, c'est-à-dire l'accélération du cycle de rotation des capitaux au niveau mondial. Étant données les pressions sur les marchés financiers visant à maintenir des profits élevés et grâce à la révolution dans le domaine des communications et de l'informatique, le modèle économique pousse actuellement les capitaux à circuler rapidement d'un marché à l'autre, dans un contexte mondial où prédomine la recherche des meilleurs opportunités de rentabilité. D'importantes transactions, des changements de propriété et la conclusion d'affaires entre des acteurs économiques inconnus se font maintenant en quelques secondes, ce qui affecte les places financières et le pouvoir qu'elles exercent sur les localisations spatiales.

En Amérique latine, face aux crises économiques des dernières décennies et aux nouvelles modalités du marché mondial, les politiques de réajustement ont encouragé l'ouverture et la libéralisation des marchés financiers. Chaque pays cherche aujourd'hui autant à attirer les investissements du secteur privé étranger et national, qu'à accroître sa participation à cette dynamique mondiale. Il en découle une modification de la distribution fonctionnelle des revenus, au bénéfice du capital étranger et des entreprises locales, et à l'encontre du secteur public et des travailleurs, en particulier de ceux qui résident en zone urbaine. (Infante 1993 : 6).

Suite à l'accélération du cycle des capitaux, l'espace économique dépendant de ces transactions se réoriente vers le singulier et le global : « Vers le singulier parce qu'il s'agit de rapprocher le plus possible les décisions d'investissement public et privé des conditions réelles des marchés spécifiques. Vers le global, parce que le capitalisme a réussi à internationaliser la production, la circulation et la valorisation, en attachant directement les marchés locaux au marché mondial » (Restrepo, 1994 : 99).

L'activité courante de l'économie urbaine répond ainsi à la spécificité de la dynamique du système économique local, toujours relié au marché mondial : à travers les mouvements de capitaux et de l'information, de par les coûts de production et la consommation, avec la recherche de nouvelles opportunités et avec l'augmentation d'incertitude que comporte la grande rapidité du cycle de capitaux. La condition urbaine et la capacité de la ville à s'insérer dans une optique globalement orientée conditionnent avant tout le maintien et l'accroissement de sa productivité.

Dans toutes nos villes en général, apparaissent deux phénomènes d'une importance particulière en Amérique latine de par leurs évidents effets sur la structure sociale et spatiale des agglomérations : la déterritorialisation et la dématérialisation.

Les effets de la déterritorialisation économique

Dans nos villes, la globalisation se traduit par l'impact de la déterritorialisation de l'économie. Il s'agit là autant de l'accroissement des échanges de biens culturels avec des villes étrangères, que de l'augmentation du flux d'information, de personnes, d'argent et autres biens symboliques avec celles-ci. On note par ailleurs le poids croissant de l'informatisation dans les décisions commerciales et productives (Duhau et Schteingart, 1995 : 56-57 ; Calderón, 1994 : 4-5). C'est en cela que la déterritorialisation affecte la dynamique des villes et leur système de prise de décisions. La gestion de la ville selon la perspective de l'État-nation n'est plus suffisante pour comprendre la dynamique d'une urbanisation « déterritorialisée », ni pour répondre effectivement à celle-ci.

Les villes de La Paz et Cochabamba en Bolivie, d'Arica au Chili et de Buenos Aires en Argentine, sont de parfaits exemples de ces changements. Dans le cas de La Paz, sur les hauts-plateaux andins, « la ville est devenue une source de consommation internationalisée et l'un de ses flux économiques, commerciaux et culturels les plus importants est établi avec la ville libre chilienne d'Arica. Il ne s'agit pas seulement de l'impact de ces relations

d'échange, mais aussi de la multiplication des circuits qui affectent des traits fondamentaux de sa structure urbaine » (Calderón, 1994 : 5).

En ce qui concerne Cochabamba, les réseaux d'organisation familiale dominants dans l'économie ne se limitent plus à l'espace régional ou national ; ils s'étendent jusqu'en Argentine, en particulier à Buenos Aires où vivent un million de Boliviens, principalement originaires de cet arrière-pays continental. Des cas similaires, connaissant des processus encore plus intense, ont lieu entre des villes d'Amérique centrale ou du Mexique, et des agglomérations des États-Unis ou du Canada.

L'impact de la dématérialisation productive

De nos jours, les biens de production industrielle dépendent de moins en moins de la disponibilité de matière première – voire plus du tout dans le sens classique du terme, comme c'est le cas pour la production de software². De même, l'évolution industrielle tend à exiger une plus grande utilisation des connaissances et de la matière grise plutôt que la force physique. Ceci entraîne, d'une part, la modification de la structure sociale de la main d'œuvre urbaine dans les lieux historiques de concentration de force de travail. Ceci donne aussi de nouvelles caractéristiques aux usines reliées aux systèmes de communications et de transports, qui peuvent s'éloigner des sources de matières premières tout en gardant un contact plus étroit avec une nouvelle main-d'œuvre qualifiée. De même, on observe le déplacement des usines appartenant aux grosses entreprises depuis les grandes villes vers les petites, ou bien du centre de la ville vers la périphérie, tandis que leur siège social reste localisé dans le centre ville.

Cette évolution de la production – la réduction à long terme du nombre d'usines, de leur taille moyenne et, par conséquent, de l'emploi dans les grandes entreprises – modifie les conditions d'emploi urbain et la physionomie de la ville. La tendance à la

2. Jorge Schvarzer (1993 : 7-8) signale que « le prix par kilogramme des produits industriels permet d'offrir une image très claire de la valeur ajoutée des nouveaux biens par rapport aux traditionnels. Il cite plusieurs exemples : le kilo de pétrole fluctue entre 10 et 20 centimes de dollars, la farine 40 centimes, un kilo d'automobile 15 à 20 dollars, un téléviseur 70 dollars, un ordinateur 600 dollars. Les produits pharmaceutiques se vendent par grammes. A la limite supérieure, on retrouve des activités pour lesquelles l'activité de fabrication implique une forte prédominance du travail intellectuel : création de software et les communications ».

dématérialisation de la production est probablement le plus puissant facteur de changement, et ceci selon plusieurs sens (Schvartz, 1994 : 6-9). Avec la dématérialisation, les secteurs ouvriers traditionnels de la main-d'œuvre (dont le prix n'a plus qu'une importance relative) perdent de leur importance dans le processus de production. Ceci implique des changements en ce qui concerne les acteurs sociaux urbains et les formes de qualification de la force de travail. Pour les villes, cette tendance entraîne aussi d'autres modifications. Les nouveaux secteurs et pôles dynamiques configurent le segment d'une économie urbaine qui requiert des supports pour produits immatériels, avec des gabarits de localisation différents, un marché du travail et un nouveau type de travailleur : en bref, moins d'ouvriers aux sens traditionnel.

Dans cette perspective, la ville latino-américaine, qui constituait antérieurement le centre et le support matériel de l'industrialisation par substitution, subit de fortes tensions quand s'effondre le modèle économique qui la fit croître durant les quarante dernières années. Que ce soit à Montevideo, à Santiago, ou à Buenos Aires, des images en mouvement illustrent cette évolution : celles de la disparition des zones actives proches du centre ville, des industries devenant des friches, des voies de chemin de fer abandonnées, des quais déserts : Montevideo, Santiago, Buenos Aires³...

LA VILLE A L'HEURE DU RÉAJUSTEMENT STRUCTUREL

Les réajustements structurels appliqués en Amérique latine durant les quinze dernières années reflètent l'adoption de politiques économiques néo-libérales, tant par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international que par de nombreux gouvernements occidentaux : c'est le modèle visant à mettre à niveau et à orienter la croissance des économies du monde. Dans cette région du monde, les réajustements structurels comportent généralement une dévaluation monétaire, un accroissement des taux d'intérêt, une réduction des importations, une flexibilité et une liberté accrues pour les capitaux étrangers, la réduction ou l'élimination des diverses mesures protectionnistes, la privatisation des entre-

3. Ces espaces physiques commencent à être récupérés par des mégaprojets urbains qui peuvent être d'usage public ou privé. Un exemple d'usage public, le Parque de los Reyes et le Centre Culturel Mapocho dans le centre de Santiago, correspondent à la récupération d'une ancienne gare de chemin de fer et aux entrepôts de trains.

prises d'État et la réduction des dépenses publiques *via* une diminution des subsides de l'État en faveur de l'alimentation, du transport, de l'éducation, etc. (Walton et Seddon, 1994 : 101).

Actuellement, un tel train de mesures tend à se caractériser par l'austérité et comporte trois étapes : la première, de réajustement et de stabilisation ; la seconde, de transformations structurelles profondes ; et, finalement, une étape de consolidation des réformes et de rattrapage des niveaux d'investissements (Leiva et Afacino, 1995 : 11-12). Dans la première étape, on veut consolider la base nécessaire à la stabilité macro-économique, *via* des politiques de choc et d'austérité (Leiva et Afacino, 1995 : 11). Dans la deuxième, on cherche à augmenter la compétitivité sur les marchés de biens, à réduire les coûts productifs et financiers et à rationaliser le système institutionnel. Ce dernier point se réfère expressément à la privatisation des services publics et à la modernisation de l'appareil étatique et financier. La troisième étape vise à légitimer les deux précédentes et à rétablir ainsi des niveaux d'investissement satisfaisants.

Comme les tendances observées ci-dessus, ces politiques affectent profondément les structures économiques, politiques et sociales des pays latino-américains et de leurs villes. Il nous semble particulièrement important de faire ressortir deux aspects de cette restructuration : ses effets et implications sur le marché du travail et son impact sur la pauvreté urbaine, ainsi que le processus de décentralisation, composante obligée de la réforme de l'État latino-américain et de la réduction des dépenses publiques.

Un marché du travail urbain appauvrissant

L'ouverture des économies latino-américaines et les réformes de réajustement structurel ont affecté négativement le marché du travail urbain à deux niveaux : celui de l'emploi et celui des salaires. En ce qui concerne le premier point, Ricardo Infante (1993 : 7-10) signale trois grands changements dans la nature du problème de l'emploi. Il y a eu une augmentation de l'offre de la force de travail urbaine, due à la croissance du taux de participation des femmes – causée en partie par l'exclusion des hommes, qui traditionnellement ont des salaires plus élevés – et à la permanence de la migration vers les zones urbaines. De plus, le travail a perdu en qualité. Étant donnée la moindre demande de force de travail du secteur moderne de l'économie, il se produit actuellement une augmentation des emplois dans le secteur urbain dit informel. Parallèlement, la moindre stabilité de l'emploi et l'augmentation du recours à la sous-traitance par les

grandes entreprises ont rendu précaire la qualité même des emplois urbains réguliers (Diaz, 1993). Enfin, le chômage a augmenté et sa composition a changé. Comme le signale Hilda Herzer (1992 : 37), pour la première fois à Buenos Aires le nombre de chômeurs hommes est supérieur à celui des femmes.

Les changements économiques ont aussi induit une nette dégradation des niveaux de revenu des travailleurs en milieu urbain sur l'ensemble de l'Amérique latine, du fait d'un réajustement des salaires et d'une contraction des revenus réels du secteur informel. Selon une étude du Bureau international du travail (Prealc, 1992), les rémunérations dans le secteur public ont été réduites de 30 % en termes réels durant les années quatre-vingt, et les salaires minima de 33 % (Infante, 1993 : 10). Dans le même temps, la chute du revenu réel des travailleurs du secteur informel urbain aurait atteint 42 % (*ibidem* : 11).

Le tableau 1 indique les variations relatives du revenu par habitant et du salaire minimum urbain pour huit pays d'Amérique latine. Ces chiffres révèlent la réduction du revenu personnel et des salaires minima en ville. Ces deux tendances expriment l'appauvrissement des travailleurs « informels » autant que celui des travailleurs salariés (Diaz, 1993) et de l'accroissement parallèle de la concentration du revenu en ville.

Tableau 1 – Variations réelles en pourcentage du revenu et du salaire minimum urbain dans huit pays d'Amérique latine, 1980-1992

Pays	Variations (en pourcentage)		
	Période	Revenu par habitant	Salaire minimum urbain
Argentine	1980-1992	- 14.2	- 56.0
Bolivie	1980-1992	- 25.7	
Brésil	1979-1992	- 6.3	- 45.4
Chili	1980-1992	6.7	0.0
Colombie	1980-1992	10.6	1.6
Mexique	1984-1992	- 2.5	- 41.8
Uruguay	1981-1992	2.9	- 42.0
Venezuela	1981-1992	- 23.9	- 29.6

Source : Cepal (1994:127-128), Tableau 1.

L'effet le plus clair de ces changements sur le marché du travail réside dans une précarité redoublée de la force de travail urbaine. Plus que jamais, la force de travail latino-américaine connaît des indices élevés de chômage et d'instabilité, s'accommode de conditions de travail irrégulières, voit le salaire minimum baisser (dans des situations où fréquemment moins de la

moitié de la population active reçoit l'équivalent d'un salaire minimum, lequel dépasse rarement les 100 US* par mois [ndt]) et des indices élevés d'emploi non-salarié. Cette précarisation génère de nouvelles demandes sociales et économiques dans l'espace public de la ville. Dans tous ces pays, les effets négatifs de la crise économique dès la fin des années soixante-dix, et du réajustement structurel dans la décennie des quatre-vingt, ont été plus intenses dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

Les données du tableau 2 montrent qu'autour des années quatre-vingt dix, dans tous les pays considérés à l'exception de l'Uruguay, les foyers réduits à la survie en deçà du seuil de pauvreté sont proportionnellement plus nombreux que dans les années soixante-dix. Quelques récentes améliorations ne sont qu'un rattrapage partiel des indices obtenus dans le passé (Cepal, 1994 : 17).

Tableau 2 – Importance relative des foyers au revenu inférieur au seuil de pauvreté en zone urbaine dans dix pays d'Amérique latine, 1970-1992

Année	Argentine	Bolivie	Bésil	Chili	Colombie	Costa Rica	Mexique	Pérou	Uruguay	Venezuela
1970	5		35	12	38	15	20	28	10	20
1980	7		30 (b)		36	16		35	9 (d)	18 (d)
1986	12		34 (c)	37 (c)	36	21	28	(b)	14	25
1990		50 (a)	39	34	35	22	34	45	12	33
1992		46		27	38	25	30		8	32

(a) 1987, (b) 1979, (c) 1987, (d) 1981. Source : Cepal (1994), Tableau 22, p. 158-159.

On aboutit ainsi à une situation sociale plus complexe en zone urbaine, marquée à la fois par une plus grande concentration de la pauvreté et par une plus grande inégalité dans la répartition des revenus. A en croire le bureau régional des Nations unies (Cepal, 1994 : 35-45), cette tendance s'est maintenue même dans les cas où il a pu dernièrement se produire certain rattrapage, étant donné que la participation au marché du travail des secteurs sociaux de revenu inférieur augmente essentiellement par la création d'emplois aux salaires très bas, tandis que les secteurs professionnels et techniques obtiennent comparativement des augmentations supérieures de salaires réels.

L'hétérogénéité de la pauvreté rend la situation sociale urbaine plus complexe. Alberto Minujin et Gabriel Kessler signalent que la « quantification de la pauvreté » produit une catégorisation des pauvres qu'on peut grossièrement différencier : les pauvres structurels – ceux qui n'ont jamais connu d'autre situation – ; de nouveaux pauvres – dont les revenus ont baissé en-dessous du seuil de pauvreté et qui ne peuvent plus satisfaire à leurs besoins de

base ; apparaissent aussi ceux qui ne peuvent plus satisfaire leurs besoins, même quand leurs revenus sont supérieurs au seuil de pauvreté. Des individus « pauvres » – relégués jusque dans un même foyer – utilisent différentes stratégies en vue d'affronter leur propre situation (1995 : 41). En outre, les cultures des différents groupes qui composent une catégorie de pauvres se différencient entre elles (Martinez et Palacio, 1995)⁴. Toute politique tendant à alléger les situations de pauvreté qui n'intégrerait pas cette hétérogénéité ne parviendrait pas nécessairement aux résultats souhaités.

La concentration de la pauvreté dans les villes a changé leur géographie, en renforçant la traditionnelle ségrégation spatiale au point qu'il est parfois « difficile de continuer à parler d'une seule ville », puisque ces groupes ainsi séparés vivent leur vie différemment, confinée – par préférence ou par force – dans des cadres spatiaux différents (Portes, 1989 : 108).

Avec la prédominance des groupes aux bas revenus et pauvres, le paysage de la ségrégation nous montre des villes différentes des antérieures. Les poches de pauvreté ne sont plus leur caractéristique mais au contraire, c'est l'auto-ségrégation des groupes aux revenus élevés qui constitue le nouvel élément de ce paysage. Quelques exemples : Bogotá, les groupes aux revenus élevés au nord, les secteurs moyens entre les enclaves élevées et le centre de la ville, au sud et au sud-ouest les quartiers ouvriers puis ensuite, jusqu'aux hauteurs les pauvres en sous-divisions illégales (Portes, 1989 : 97). Lima, les groupes aux revenus élevés sont concentrés au sud et sud-est de la ville, tandis que les quartiers pauvres couvrent toute la périphérie. Santiago, les groupes aux revenus élevés localisés entre le centre et les flancs de la Cordillère, les groupes de revenus moyens au sud-est, et les pauvres au nord et au sud de la ville. Rio de Janeiro, la pauvreté apparaît à la périphérie de la ville.

Une décentralisation restrictive

L'État, qui par son intervention dans la vie économique avait été le principal agent du développement économique et de redistribution dans les pays latino-américains, commence à jouer un rôle subsidiaire à celui du marché. Comme l'indique Restrepo (1994), « le résultat le plus notable depuis la levée de la frontière économique est le démantèlement de l'intervention de l'État

4. Voir l'étude « Rapport sur la décence. La différenciation échelonnée de la pauvreté et les subsides publics », Document de travail n° 147, Éd. SUR.

comme entrepreneur commercial, fournisseur de services, productif, bancaire, culturel et éducatif ». L'État abandonne son rôle moteur dans le développement économique et transfère ce rôle au marché et au secteur privé. Il tend à présent à intervenir comme régulateur des conditions nationales requises par le développement économique, et en encourageant l'initiative privée.

Dans le cadre de sa « réforme », l'État national cesse peu à peu d'être le responsable direct de l'intégration sociale et nationale. Actuellement, cette fonction commence à être le résultat automatique de la logique de marché et de l'action des moyens de communication de masses. Les identités nationales et de classes tendent à être remplacées par des identités locales (d'entreprise, professionnelles, régionales, religieuses, etc.) et particularistes, ou par des identités supra-nationales (la consommation, l'assimilation de stéréotypes ou de styles de vie supranationaux) (Tenti, 1993 : 76).

Différents auteurs proposent une « réappropriation » des espaces de pouvoir et de liberté antérieurement étatique par la société civile. Celle-ci pourrait prendre trois formes différentes (Restrepo, 1994 : 96) :

- la restitution ou la privatisation de propriétés ou fonctions qui étaient auparavant du domaine de l'État (la privatisation du domaine public) (Pirez, 1994a : 1-3) ;

- la différenciation entre l'étatique et le public ;

- l'incitation à la participation de citoyens, communautés, associations et localités de différentes tailles et différents statuts.

L'État commence à se recomposer et à se décentraliser en de nombreux acteurs et instances. La phase de transition se caractérise par « le démontage du caractère étatique d'une série de services et d'entreprises, les nouvelles tendances de l'administration publique, la valorisation de la pluralité des acteurs privés, la primauté des indices du marché et de leurs agents comme déterminants de l'attribution des biens dans la société, et la revalorisation de la conception de la démocratie en tant que système politique » (Restrepo, 1994 : 97)⁵.

La décentralisation est un processus de changements institu-

5. Restrepo visualise la démocratie et le développement « comme un processus inachevé, problématique, réversible, de nombreuses instances, et non comme des variables de quantité et d'univocité. Dans ce contexte, gagnent du terrain l'idéologie du contrat social, la recherche de consensus, la reconnaissance des spécificités et, de ce fait, le droit à l'autonomie et à la participation » (1994 : 96).

tionnels récent et inachevé en Amérique latine⁶. Celui-ci est tout autant soutenu par ceux qui le perçoivent comme un mécanisme qui diminuerait la taille de l'État et le contrôle de celui-ci sur le capital, que par ceux qui y voient la possibilité d'une plus grande démocratisation de l'État et de la société civile (Prates et Diniz, 1995 : 15). Sans aucun doute, la décentralisation fait part de la stratégie des pays latino-américains de rationalisation de leurs systèmes institutionnels. Et comme composante de la modernisation, le gouvernement cherche, dans son aspect technico-administratif, à rationaliser les investissements et à améliorer l'efficacité et la surface de l'appareil étatique.

Emilio Tenti (1993a), en commentant les effets des politiques de décentralisation en Argentine, signale que l'une des clefs d'interprétation du processus de décentralisation réside dans le fait que les décisions ont été imposées aux régions ou aux provinces par le gouvernement central. L'expérience historique montre que le débat décentralisation/centralisation n'est pas seulement une question technique, ou de simple efficacité dans l'utilisation des moyens en jeu. Le jeu entre la valeur de l'efficacité et celle de l'équité crée des tensions. Il ne faut pas oublier qu'en Amérique latine les États modernes sont nés d'un centre qui, entre autres, s'est imposé en créant une certaine homogénéité et en éliminant les particularismes culturels, linguistiques et économiques. Historiquement, la culture latino-américaine est imbibée d'une idée ou d'une attente d'égalité, produit de l'intervention d'un centre de pouvoir doté de moyens politiques, militaires et financiers qui lui permettent de procéder à une redistribution autoritaire des biens. Sans un centre, il semblerait que la constitution de systèmes de transport, d'éducation, de santé publique n'aurait pas lieu.

En accord avec Tenti (1993a : 70), tout paraît indiquer qu'il s'agit d'une nouvelle répartition des tâches et responsabilités – déconcentration – plus que d'une répartition effective du pouvoir (Prates et Diniz, 1995 : 23-30, 41-2).

Les changements dans le rôle de l'État et le transfert de fonctions et de tâches à des unités territoriales – au-delà de la question de savoir s'il s'agit d'une décentralisation proprement dite ou seulement d'une déconcentration – donnent naissance à de nouveaux espaces politiques : les gouvernements locaux (Nunes, 1994). Et à son tour, la convergence d'intérêts respectifs des admi-

6. Les réformes municipales sont récentes. Élections populaires d'autorités municipales : Chili, 1992 ; Bolivie, 1985 ; Colombie, 1986 ; Venezuela, 1989 ; Mexique, 1983, Réforme Constitutionnelle ; El Salvador, 1993, Accords de paix (Rodriguez et Winchester 1995 ; Duhau et Schteingart 1995).

nistrations et des gouvernements locaux en Amérique latine est un fait politique qui octroie à ces instances de gouvernement un grand pouvoir de changement et de modernisation.

Edson Nunes (1994 : 185) nous indique que « à la décentralisation de l'État correspond ainsi une décentralisation équivalente du conflit, ce qui dans la pratique implique la transformation des gouvernements locaux en espaces de lutte et d'expériences de conquête pour la citoyenneté ». Les acteurs sociaux urbains, le secteur privé national et étranger, les gouvernements locaux et l'État, partagent le territoire public de la ville, constitué tout autant par l'infrastructure urbaine et les services publics que par le système de prise de décisions sur le développement urbain et les conflits dérivés.

Dans ce processus, l'identité locale peut être renforcée. Si ceci présente des aspects positifs et permet une proximité qui facilite la participation, telle évolution comporte aussi ses limites et ne doit pas être surévaluée. La légitimité de cet espace – accès équitable pour la société civile urbaine, participation effective et transparence dans la prise de décisions – est un sujet de débat. Cet espace rend vulnérable la vie politique locale et certains voient dans le contexte local des blocages aux changements et le renforcement des aspects les plus traditionnels, comme le caciquisme ou le clientélisme (Prates et Diniz, 1995 : 5 ; Gonzalez, 1994 : 12).

L'IMPLOSION DU SOCIAL⁷

Les changements dans l'économie urbaine s'expriment dans l'ordre social par la perte d'importance « des grands acteurs collectifs nationaux classiques, en particulier de la bourgeoisie et de la classe ouvrière organisées dans le cadre d'une économie tournée vers le marché interne » (Tenti, 1993a : 75). Les transformations subies par le marché de l'emploi et par le cadre juridique institutionnel qui le régit, ont contribué à la déstructuration du monde ouvrier. Dans la majorité des villes latino-américaines, l'appareil syndical a perdu de ses adhérents, de sa capacité de mobilisation et de négociation face au patronat et à l'État, et se trouve de moins en moins capable de participer à des actions collectives d'intérêt général.

7. Suivant le raisonnement de Tenti (1993b : 11) sur « "l'implosion du social", compris comme une multiplication et une augmentation de la complexité, mais non comme la "mort" du social ».

Les processus de différenciation croissant des conditions de travail et de revenu constituent un obstacle à l'apparition de l'identification de classe parmi les salariés. Tenti (1993b : 256) nous indique que les principaux piliers structurants actuellement sont les modes d'incorporation au système productif. Le « nouveau travailleur », que caractérise une production dématérialisée, illustre ce point. Ces nouveaux travailleurs se caractérisent par leur capacité à s'adapter rapidement et à assumer des responsabilités de qualité, de fiabilité ; par leur responsabilité et leur autonomie ; leur capacité à s'intégrer et à intégrer les nouvelles fonctions avec esprit de stratégie ; et leur ouverture vers le monde extérieur à l'entreprise. L'existence de ce type de travailleur, même moins qualifié mais concentré dans les zones urbaines, change la répartition sociale des avantages associés à l'emploi.

La restructuration des acteurs collectifs ne représente pas la mort du social, au contraire. Les anciennes identités nationales et de classe tendent à être remplacées par une multitude d'identités particularistes (d'entreprise, professionnelles, régionales, religieuses, etc.), et par des identités supranationales (la consommation, l'assimilation de stéréotypes ou de styles de vie supranationaux) (Tenti, 1993a : 76). Celles-ci s'expriment et agissent dans la ville, et se regroupent autour :

- du spatial (mouvements de quartiers, régionaux) ;
- du culturel (mouvements ethniques, de femmes, écologiques) ;
- des conditions de reproduction (services publics : eau, logement, éducation ; services sociaux).

Dans le nouveau contexte urbain, caractérisé par un État qui a limité ses activités en tant qu'agent de distribution et en matière de politique sociale, les groupes sociaux qui auparavant basaient leur reproduction sur les politiques et les initiatives de l'État se sont vus obligés de trouver des mécanismes d'auto-résolution de leurs nécessités et d'élaborer des stratégies de survie et d'auto-production des services essentiels (Herzer, 1992 : 38).

Dans ce contexte, ces dernières années les organisations non-gouvernementales ont acquis une grande importance dans l'accomplissement d'actions liées au développement social. Le transfert de responsabilités de l'État au marché dans le contexte de politiques macro-économiques a transformé les Ong en micro-laboratoires où s'expérimentent de nouvelles formes de participation, de proposition, de réalisation de programmes et d'information (Gonzalez, 1994 : 9-11).

Avec le retrait de l'État, une partie de l'espace de solidarité et d'assistance est maintenant occupée par les Ong. « Il se trouve

parmi ces groupes des organisations de solidarité et d'assistance à des groupes de base relativement bien structurées, qui procurent biens et services à des groupes de bas revenus, des organisations de base tels les coopératives, les associations de voisinage et les mouvements sociaux locaux, régionaux ou nationaux de population de bas revenu, qui tendent à être plus éphémères, même s'ils sont fréquemment plus ardents, et dédiés à résoudre un problème spécifique » (Reilly, 1994 : 2).

Les Ong effectuent des actions à une micro échelle, limitées par les moyens disponibles, dépendantes d'un financement externe, tentant de répondre aux demandes sociales que produit la conjoncture. Dans ce sens, plusieurs auteurs signalent qu'il faut « tempérer » l'enthousiasme provoqué par les Ong (Reilly, 1994 : 1 ; Herzer, 1992 : 38) et la tendance à les faire valoir en tant que « laboratoires » d'essais et de prestations de services pour des secteurs de bas revenus, mais qu'elles sont dépassées par la force des problèmes de pauvreté et de répartition des richesses⁸.

VERS UNE RÉSURGENCE DE L'URBAIN

Nous avons observé que l'espace local de la ville a acquis une importance majeure dans le système économique mondial et, étant donnée l'internationalisation de l'économie urbaine, la portée du gouvernement des villes a été réduite dans ses possibilités d'influence dans l'économie urbaine. De plus, avec la déterritorialisation, les limites de la ville et des nations perdent de leur netteté. Ces processus accroissent les niveaux d'incertitude pour les gouvernements locaux et exigent des acteurs locaux hautement qualifiés pour affronter un environnement changeant.

Avec la dématérialisation de la production, les secteurs ouvriers traditionnels et le prix de la main-d'œuvre perdent de leur importance dans le processus de production, ce qui suppose des changements en ce qui concerne les acteurs sociaux urbains et les formes de qualification de la force de travail. Nous avons aussi observé que les changements dans le marché du travail urbain, entraînent une précarisation de la force de travail urbaine provoquant le chômage, l'instabilité, la baisse des revenus réels et

8. Plus encore parce que, comme le signale Reilly (1994 : 8-9) « beaucoup de dirigeants [des Ong] répugnent à mettre en pratique des décisions prises par d'autres. Le but de ces hommes et de ces femmes n'est pas de se convertir en fournisseurs substituts des services de l'État, surtout qu'ils n'ont pas leur mot à dire dans la formulation de politiques et de programmes ».

l'irrégularité. Cette précarisation peut donner lieu à de nouvelles demandes sociales et économiques dans le cadre local de la ville.

La décentralisation de l'État pose le local comme nouvel espace de résolution des conflits. Nunes (1994 : 185) nous indique que « à la décentralisation de l'État correspond ainsi une décentralisation équivalente du conflit, ce qui, dans la pratique, implique la transformation des gouvernements locaux en espaces de lutte et d'expériences de conquête pour la citoyenneté ». Les acteurs sociaux urbains, le secteur privé national et étranger, les gouvernements locaux et l'État, partagent le territoire public de la ville, représenté tout autant par l'infrastructure de la ville et les services publics que par le système de prise de décisions sur le développement urbain et les conflits dérivés.

Dans ce processus, l'identité locale peut se voir renforcée. Cette évolution présente des aspects positifs et permet une proximité qui facilite la participation, qui ne doit pourtant pas être surévaluée. La légitimité de cet espace – accès équitable pour la société civile urbaine, participation effective et transparence dans la prise de décisions – est un sujet de débat et un objet d'étude. Cet espace tend à être vulnérable à la vie politique locale, et certains voient dans le contexte local des blocages aux changements et le renforcement des aspects les plus traditionnels (Gonzalez, 1994 : 12).

BIBLIOGRAPHIE

- Calderón Fernando, 1994. « Gobernabilidad y ciudad : notas para su comprensión ». Seminario Subregional GURI Urban Poverty and Governability, SUR, Center for Social Studies and Education, Santiago, 4-5 julio.
- CEPAL, 1994. *Panorama Social de América Latina*. Santiago : Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL, 1995. Department of Human Settlements. Document prepared for Habitat II. Multigr.
- Díaz Alvaro, 1993. « Restructuring and the New Working Class in Chile. Trends in Waged Employment, Informality and Poverty, 1973-1990 ». Documento de Trabajo. Nueva York : United Nations Research Institute for Social Development.
- Duhau, Emilio & Martha Schteingart, 1995. « Governance and Poverty at the Local Level. Mexico, Colombia and Central America ». Seminario Regional Global Urban Research Initiative (GURI), Otavalo, Ecuador, 17-20 enero.
- González Mariana, 1994. « Participación y movilización ciudadana : reflexiones e incertidumbres acerca de sus nuevas formas ». Semina-

- rio *Las Ciudades al 2000 : Problemas Emergentes y Gobernabilidad*, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 31 mayo-1 junio.
- Herzer Hilda, 1992. « Ajuste, medio ambiente e investigación. A propósito de la ciudad de Buenos Aires ». En *Habitat y cambio social*. Salvador : FUNDASAL.
- Infante Ricardo, ed. 1993. *Deuda social ; desafío de la equidad*. Santiago : PREALC, OIT.
- Leiva Fernando y Rafael Agacino, 1995. « Mercado de trabajo flexible, pobreza y desintegración social en Chile, 1990-1994 ». Documento de Trabajo. Universidad ARCIS, Escuela de Ingeniería Comercial.
- Martínez Javier & Magarita Palacios, 1995. « Informe sobre la decencia. La Diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos ». Documento de trabajo n° 147. Ediciones SUR.
- Minujin Alberto y Gabriel Kessler, 1995. *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires : Editorial Planeta Argentina.
- Nunes Edson, 1994. « Conclusión ». En Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez, eds. *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago : Ediciones SUR, p. 183-205.
- PGU, 1995. « Documento técnico sobre la ciudad latinoamericana : retos actuales y propuestas ». Encuentro Preparatorio de Habitat II, Rio de Janeiro, 1 enero.
- Pérez Pedro, 1994a. « Gobernabilidad/gobernanza y pobreza en la ciudad (una película con final abierto) ». Seminario Subregional de GURI Pobreza Urbana y Gobernabilidad, SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, Santiago, 4-5 julio.
- Pérez Pedro, 1994b. *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*. Buenos Aires : Bibliotecas Universitarias Centro Editor de América Latina.
- Portes Alejandro, 1989. « La urbanización de América Latina en los Años de Crisis ». In : *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*. Montevideo : Ediciones de la Banda Oriental, p. 81-134.
- Prates Coelho Magda y Eli Diniz, 1995. « Local Governance and Poverty in Brasil ». Seminario Regional Global Urban Research Initiative (GURI), Otavalo, Ecuador, 17-20 enero.
- PREALC, 1992. Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo 369. Santiago : PREALC.
- Reilly Charles A., comp. 1994. Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana. Arlington : Fundación Interamericana.
- Restrepo Darío, 1994. « Aspectos espaciales de la reestructuración : Descentralización y apertura ». EURE 20 (59).
- Rodríguez Alfredo & Lucy Winchester, 1995. « The City : Governance and Urban Poverty in Six Countries in Latin America ». Seminario Regional GURI, Otavalo, Ecuador, 17-20 enero.
- Schvarzer Jorge, 1993. « La restructuration de l'économie argentine (1989-1992) ». *Problèmes d'Amérique latine* 8, p. 3-23.

- Schvarzer Jorge, 1994. « Cambios de largo plazo en la estructura productiva industrial y sus efectos sobre la evolución urbana ». Seminario Pobreza Urbana y Gobernabilidad, Centro de Estudios Sociales y Ambientales (CESA), Buenos Aires marzo.
- Tenti Fanfani Emilio, 1993a. « Argentine : la décentralisation des politiques sociales ». *Problèmes d'Amérique latine* 12, p. 65-77.
- 1993b. « Cuestiones de exclusión social y política ». In *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires : UNICEF, p. 241-274.
- Walton John y David Seddon, 1994. *Free Markets and Food Riots*. Oxford : Blackwell.

The apartheid city : construction, decline and reconstruction

Doug Hindson ¹

University of Durban-Westville
Private Bag X54004000
Durban
South Africa
Tél. (27.31) 820.02.295
Fax (27.31) 820.28.34

INTRODUCTION

The apartheid city was created as a response to the urban crises of the 1940s. In order to protect and enhance the interests of its white constituency the National Party government drew on past policies of racial segregation and spatial management to re-structure and entrench more deeply the racial city form. The processes of African urbanisation were blocked and racial groups channelled into clearly defined spatial zones within the city or, in the case of illegal entrants, forced to return to their rural homesteads or relocated into resettlement camps in the homelands, often after periods of forced prison labour on white farms.

This system created a regulatory framework for a period of economic expansion and political stability in which the racial and

1. This paper draws upon three earlier works done by the author in collaboration with Mike Morris of the Centre for Social and Development Studies, University of Natal and Jeff McCarthy, Institute for Social and Economic Research, University of Durban-Westville. These are respectively an article entitled « From Violence to Reconstruction : the Making, Disintegration and Remaking of the Apartheid City » which appeared in *Antipode* in 1995 (with Mike Morris), an unpublished paper entitled « The Social Structure and Dynamics of Metropolitan Durban » (with Mike Morris) and chapters 2 and 3 of a manuscript for a short book entitled *The Urban Question in South Africa : An Appraisal of Research Efforts and Institutions and Suggestions for Further Research Directions* which has been submitted to Emile le Bris for publication.

class antagonisms built into the social structure were held together by a highly repressive regime. The apartheid system accelerated class mobility amongst whites and to a lesser extent coloured and Indian urban residents whilst thwarting similar processes amongst Africans. The racial city form became increasingly unworkable from the late 1970s, due to its economic inefficiency, and politically unmanageable as a result of growing political mobilisation against apartheid.

The concentration of socio-economic resources in the white suburbs and extrusion of black city dwellers to the badly resourced urban periphery produced a particular racial and class map of the city by the early 1970s. The accelerating processes of rapid urbanisation and class differentiation from the 1980s frayed the tight fabric of the apartheid city and spilled over its constraining boundaries. New social and economic forces in urban life emerged as Africans began to struggle for access to the core areas of the city or for increased resources to make urban life on the metropolitan margins more tolerable.

This had differential effects on the various urban communities. The white suburbs, by and large, maintained their social stability and political influence, at least until the present (1995). While some black families found homes in the white suburban areas, white urban interests, for the most part, have been able to displace demands for urban resources away from the urban core ; from the revenue base of the white, Indian and coloured municipalities. This deflection has confined the struggles of the excluded majority to the constricting socio-economic boundaries of the urban periphery. These marginalised areas, with their inadequate resources, have been wholly unable to cater for the urban requirements of their populations. The containment of the struggles within the marginalised peripheries build up immense political pressure within them, unleashing intermittent violent explosions especially in the 1980s and early 1990s, though these conflicts continue in some areas even under the new government of national unity.

It became increasingly clear by the late 1980s and early 1990s that resolution of the conflict within the black residential areas could not be secured without the developmental needs of those areas being addressed within peace and reconstruction pacts. It also became clear that the problems of the black residential areas, the need for housing, resources, infrastructure, better communications and other resources could not be solved by development plans and processes which restricted themselves to the black areas alone. What was needed, and is still needed, was reconstruction of the whole city. It is only through a re-structuring of the apartheid

city as a whole that a durable and large scale solution could be worked out to deal with conflict in the black residential areas. From the early 1990s vigorous efforts were made by both researchers and policy makers to formulate a new approach to urban policy in preparation for a new non racial government. With the formation of the new government of national unity these policies are now being translated into law and practice.

This paper is divided into five main sections following the introduction. Section 2 deals very briefly with township construction under apartheid and the re-emergence of squatting, rapid urbanisation and social differentiation in the period from the 1960s to the 1980s. Section 3 examines violence, reform and the challenge to the racial city in the 1980s. Section 4 looks into urbanisation and processes of social differentiation unleashed by the breakup of apartheid and by failed reforms. Section 5 describes the emerging urban policy framework in South Africa giving particular attention to the principles of the National Housing Forum. Finally, Section 6 focuses on spatial policy frameworks designed to promote the integration of the South African city.

TOWNSHIP CONSTRUCTION, THE RE-EMERGENCE OF SQUATTING AND SOCIAL DIFFERENTIATION : 1960s-1980s

Urban apartheid was based on the exclusion of Indians and Africans from the centres of economic and political power in the cities, the minimization of social and infrastructural expenditure in the new townships, low wages, and the creation of a differentiated workforce with some urban Africans having minimal access to urban residential rights whilst the majority were prohibited from permanently settling in the urban areas.

Although extremely repressive, urban apartheid was a highly effective system in the short term both as a mechanism of urban political control and, for a time, in securing an economically subservient workforce. The 1960's was a decade of political stability and rapid economic expansion. However, during the 1970's the underlying contradictions, costs and inefficiencies of the system began to appear and thus forced to lead the life of temporary migrant workers.

This coincides with the beginning of a new stage of urbanisation and apartheid spatial planning. The 1970's saw the state grant greater powers to the bantustans either in the form of independence or self government. This impacted on the process of

urbanisation in a number of important ways. In the country as a whole, a form of deconcentrated urban settlement occurred on the fringes of the bantustans abutting the metropolitan areas through the settlement of large numbers of workers who commuted daily to work in the core city areas. Deconcentrated urbanisation extended urban sprawl, reinforced the racial geography of the city and added to the high costs of infrastructural expenditure and services in black residential areas.

The most obvious signs of the failure of territorial apartheid appeared in the early 1970's. By this time most new housing development in the townships had ceased and pressure on existing housing stock increased through natural population growth as well as illegal immigration into the formal townships. During the 1970s township people, particularly the young who were unable to obtain houses, began moving out of the townships onto adjacent land where they joined migrants from the rural areas to form squatter camps.

By contrast to the 1970s when squatting was semi-clandestine and relatively slow, the 1980s witnessed the mushrooming of open squatting, at times involving land invasions, in and around the black townships on the metropolitan periphery. Added to the steady weakening of influx controls that had been going on since the early 1970s, a number of factors came together to open the flood gates.

The immediate precipitating factor was the attempt by the authorities to devolve housing and influx control powers to unpopular black local authorities while at the same time increasing rents and public transport fares. This abortive application of the recommendations of the Riekert Commission (Riekert Commission, 1979) sparked off major rent and bus boycotts in the early 1980s. From the early 1980s a series of confrontations occurred between youth and residents' organisations on the one hand and township authorities on the other which led to a weakening of township administration and hence the capacity to control settlement.

The ensuing weakening, and in some cases collapse, of black local authorities meant that control could no longer be exercised over land and housing allocation and hence the pace and form of urbanisation. Open land occupations and invasions replaced clandestine squatting, first on vacant land near the townships and then, in the late 1980's, within the townships themselves. These developments were yielded to and given further impetus by the formal abolition of influx control in 1986.

A second major social development in the 1980s was the growth of middle income suburbs in the black residential areas

on the periphery. Whereas classic apartheid attempted to suppress class divisions within the African population, the urban reform strategy pursued by the government in the 1980's sought to foster class divisions within urban black residential areas (Morris and Hindson, 1992).

In the past the primary line of social demarcation within the black urban areas was between temporary migrants in the hostels and permanent residents in formal township houses (Hindson, 1987). During the 1980s, however, two new residential groupings emerged. The established townships were flanked on the one hand by new housing schemes for lower middle income semi-professional and better off working class families and on the other hand by mushrooming squatter settlements dominated by unskilled, marginal and unemployed people.

The effects of these developments was to produce a three way class residential division within the black areas, comprising an emerging middle income group with the means to move to the newly constructed private housing estates; the established working class in the old townships under pressure to move up or down the social ladder; and the new poor crowded into impoverished shack areas in and around the old townships. It should be noted that not all the residents of squatter areas are equally impoverished. The limited provision of African housing from the early 1970s meant that many employed township residents moved into shack areas in order to escape overcrowding in township houses and that a section of these people were employed and earned relatively high incomes.

The appearance of huge squatter areas on the periphery of most South African metropolitan areas and many of its towns marked a clear break with territorial apartheid but it also had the effect of powerfully reinforcing residential apartheid and hence the racial geography of the city. Although the reform strategy of the 1980s accepted the permanence of Africans in the city and, from the mid 1980s, the reality and desirability of African urbanisation, the continued application of residential controls under the Group Areas Act as well as private property rights ensured that the vast majority of impoverished blacks were confined to the urban peripheries.

The growth in numbers of people in confined spaces on the black urban peripheries greatly increased the scarcity of residential resources such as land, housing and services and thus heightened competition for these resources. Untrammelled competition for basic resources in the context of the collapse of local government, the reduction of state assistance for housing and transport

and a shrinking resource base for residential life created ideal conditions for communal mobilisation around access to and control over these resources. The mobilisation of residential communities to defend or extend control over land and other basic resources was a major factor that fed into political mobilisation and conflict especially from the mid 1980s.

VIOLENCE, REFORM AND THE CHALLENGE TO THE RACIAL CITY

Violence and reform

Prior to the 1980s political violence exhibited two main characteristics: it tended to be perpetrated by the state against individuals falling foul of the myriad of urban apartheid regulations, and took the form of criminalising such transgressions (Hindson, 1987: 59-74).

Violence in the 1980's emerged in the context of the crumbling of territorial apartheid, rapid unplanned urbanisation, the bankruptcy of township administration and abortive attempts to introduce economic liberalisation within the framework of residential apartheid.

The inherited racial city structure, coupled with the disintegration of the apartheid controls on the periphery displaced and confined urban conflict to the margins of the metropolitan area. A battle by blacks against exclusion from the political and economic power centres of the city – a struggle for greater access, to and control over, the resources of the wider society and economy – was deflected and turned into a fight over the shrinking resources allocated to blacks on the urban perimeters (Morris and Hindson, 1992).

Both the content and method of implementation of the reforms introduced from the late 1970s tended to intensify rather than to reduce social dislocation and the potential for conflict. Piecemeal liberalization opened opportunities for some and gave vent to aspirations long suppressed under apartheid, but this occurred in a context in which not all the major sources of grievance were being dealt with. Economic and political concessions were yielded to the new middle strata of the black population, including a relatively privileged working class, while excluding or marginalizing the impoverished and dispossessed. The majority of blacks, even those who benefitted from reform, continued to feel the effects of remaining racial controls, an increasingly harsh economic environment and exclusion from national political processes.

During the 1980s the economic costs of residential and territorial apartheid escalated ; social divisions sharpened in the black residential areas and were less amenable to simple repressive and undifferentiated mechanisms of control, economic and political repression was increasingly and openly challenged ; and competition for access to the urban resources necessary for social and economic life intensified.

The apartheid institutions which previously managed conflict through control over the black residential areas began to disintegrate and increasingly lose their effectiveness. This made space for a political struggle for hegemony within the black residential areas ; a struggle that was integrally tied up with the capacity of competing and conflicting parties to capture, control, and distribute resources within these areas. In Natal the struggle for hegemony was greatly intensified with the rise of Inkatha linked warlords and ANC linked civic and youth organisations (Morris and Hindson, 1992).

The challenge to the racial city

Interneine political conflict in the second half of the 1980s can be explained in part in terms of the racial structuring of the city and the capacity of the white urban constituencies and the state to displace conflict and its consequences on to the black residential areas.

The ability of the state to continue in this role began to weaken by the end of the 1980s. Violence became increasingly widespread and in some areas endemic. The economic costs of violence in terms of life and property destroyed, mounting security costs and costs to the economy through disruption of production, absenteeism and worker debilitation continued to increase while the incentive to invest by local and international finance declined.

The state was confronted with widening opposition from within key sectors of white South Africa such as business, as well as an increasingly effective international campaign of economic, cultural and other forms of isolation.

While the extra parliamentary movement was significantly curbed by the State of Emergency neither the United Democratic Front (UDF) nor the Congress of South African Trade Unions (COSATU) – the two organisations that led open internal opposition during this period – were ever fully silenced and both continued to place pressure on the state through various forms of protest and other action.

Within South African cities it became increasingly difficult to

contain the violence physically and although white residential areas continued to escape the direct effects of township conflict, robbery and violence became much more frequent and difficult to prevent in the inner city and white suburban areas. This was a period when whites build walls around their suburban properties, installed electronic alarm systems and armed themselves.

Opposition to the maintenance of racial residential segregation also came from two very different groups seeking to escape the violence on the urban peripheries and to take up opportunities in the core city areas. The late 1980s witnessed the first flow of squatters from the urban periphery to the urban core areas (suburbs and business districts) as pockets of squatters occupied land, in some instances in areas left vacant by apartheid removals. In the climate of growing political instability local authorities became increasingly reluctant to remove these groups despite the continued existence of apartheid and anti squatter laws.

The second major pressure for racial integration of core city areas was from middle and upper income black groups seeking housing near to places of work and in the more secure white suburban or inner city flatland (high rise apartment) areas. Well before the abandonment of the Group Areas Act in 1992 incremental deracialisation, known as « greying » had begun to take place, especially in flatland (high rise apartments) areas and in a number of lower income white suburbs near the inner city.

By the end of the 1980s, the white state and those interests historically represented by it had to face the stark choice of attempting to maintain racial controls under the Group Areas Act against mounting opposition from within and outside South Africa, or attempting to negotiate a process of deracialisation and spatial integration of the city.

Following the unbanning of political organisations and growing acceptance of negotiation as a route to transformation, negotiation forums were established both nationally and within several cities and towns and it is within these that the possibility of a peaceful negotiated reconstruction of the cities began to be debated at city level while at national level a process of constitutional negotiation got under way.

URBANIZATION, DECOMPRESSION AND SOCIAL DIFFERENTIATION

A key to understanding the spatial and social character of the emerging city form in South Africa lies in tracing the transforma-

tion of patterns of rural-urban migration and intra-urban movement and settlement through the period of the weakening and reform of apartheid. Violence and the breakdown of urban controls unleashed major processes of change in patterns of movement from rural to urban areas and movement and settlement within urban areas. These changes in movement patterns were associated with processes of household fragmentation and decompression and with class residential differentiation and deracialisation in the cities.

This section seeks to examine the processes of household decompression and social differentiation and to show their effects on the emerging spatial character of the cities. It is against this background of underlying social process and the forms of social and political organisation that emerge from them that the impact of future urban policies will be described assessed in the final section.

Migrant labour

Historically, the migrant labour system was at the centre of South Africa's political economy and provided the basis for a system of exploitation in which the wealth of whites, particularly in the urban areas, grew at the expense of the mass of Africans located in rural areas in the bantustans.

An understanding of migration and commuting patterns is essential for analysis of the relationship between urbanisation and a range of analytical and policy questions because of the impact these processes have on different social groups through the networks of relationships which are undermined, modified and reconstituted as individuals and households move between rural and urban areas.

Under apartheid permanent urbanisation was denied to a large section of the African workforce in the cities by the influx and pass control laws. These laws ensured that the majority of African workers remained temporary migrants, in law if not in reality. Under the policy of territorial apartheid, increasing numbers of African workers were forced to commute daily across bantustan borders to work in the industrial and commercial centres within the white cities and in border industrial decentralisation points (Hindson, 1987). With the weakening of pass and influx controls in the 1970s and 1980s, and their abolition in 1986, more permanent urbanisation and settlement occurred as thousands of Africans settled in squatter areas, mainly on the urban peripheries, especially where these fell within bantustan areas.

The changing nature of migration and the concomitant changes in settlement patterns and processes raise major questions about the relationship between urbanisation and poverty. One of the key questions about the present phase of urbanisation is to do with the permanence of movement from rural to urban areas, the social networks maintained or broken by these processes and the implications this has for the distribution of relative wealth and poverty between rural and urban areas.

In the face of the widespread expectation that temporary migration would give way to permanent settlement with the abolition of influx control, Mabin argued that various forms of temporary or circulatory migration would continue and that this phenomenon was strongly linked to the growth of informal settlements in which households depended on the simultaneous maintenance of bases in both urban and rural areas for survival. The advantages of cheap residential land in areas remote from the cities and employment opportunities within the cities are combined by creating and sustaining networks that link individuals and households across spatially dispersed locations (Mabin, 1991 : 42).

A further point made by Mabin is that the phenomenon of peri-urban and more remote (from the urban areas) forms of dense settlement cannot be fully explained in terms of the concept of « displaced urbanization ». « Displaced urbanization » is a concept that became popular in the 1980s and referred to dense impoverished black settlements on the far urban peripheries which despite their distance from the urban areas and their lack of basic urban services were nevertheless functionally linked to and dependent on urban incomes and other transfers for their survival. The argument underlying the concept of « displaced urbanization » was that it was a consequence of apartheid prohibitions on settlement within the white urban areas that Africans settled in remote quasi urban dense areas. According to Mabin, for example, these areas represent a response to « the need to find a place to live under severely constrained circumstances which has led to the growth of a new form of urbanism » (Mabin, 1988 : 399). Sapphire's survey research on informal settlements in the PWV corroborates this phenomenon as do the studies of Crankshaw, Sapphire, Heron and Hart on the PWV (Sapphire, 1990, Crankshaw, Heron and Hart, 1992).

Circulatory migration may remain important, as Mabin has argued, but there is growing evidence that the form of circulatory migration may have modified in important ways. One example of this is the development of so-called « chain migration », the

phenomenon whereby a relative or acquaintance who « acts as a pioneer who facilitates the migration of other members of the chain in a serial fashion once she or he is established » in an urban area. (Kok and Gelderblom, 1993 : 36). Another is the development of « stepwise migration », which appears to be associated with poorer rural households that are unable to mobilise the resources for long distance travel to centres with the greatest opportunities. In so far as poorer households, or their individual members, do migrate, it tends to be in a stepwise fashion, namely short distance moves, usually to neighbouring rural areas or small towns rather than to a large town. (Kok and Gelderblom, 1993 : 37)

Through step wise and chain migration households develop new survival strategies by maintaining linkages across a number of urban and rural areas. This enables them to take advantage of differing resources, employment and other opportunities in urban and rural areas.

Social differentiation and migration

Associated with the phenomenon of denser settlement and circulatory migration is the issue of the social differentiation of households within and between informal settlements. A number of studies have identified a process of internal differentiation within informal settlements. This process of residential differentiation is linked to the access of households to employment and incomes generated within the urban areas. For example, Development Research Africa (DRA), in a study undertaken for the Umgeni Water Authority identified the following types of households in settlements in the Umgeni Water Authority area :

- Marginalised
- Welfare dependent
- Remittance dependent
- Wage committed (incomes below R1500/month)
- Wage committed (incomes above R1500)
- Mixed income source (wages secondary)
- Mixed income source (wages primary)

While this categorisation appears arbitrary and static in conception, a number of important points arise from the study. Firstly these household categories are differentiated essentially in terms of income sources, most of which derive from the urban areas in the form of wages, remittances and transfers. It is also significant that even within the rural areas, agriculture plays a relatively unimportant role in influencing the socio-economic

position of households, with the exception of one group. Secondly these household types display different propensities for migration. Households most involved in migration are remittance dependent. These often attempt to decrease the costs of migration by engaging in chain migration.

The DRA study's findings echo the discovery of many studies of migration that the poorest households in the rural areas are often the least mobile because their incomes are too low to enable their members to meet the costs of movement or to contribute reciprocally to households that are involved in movement. These households are thereby trapped within a cycle of poverty in the rural areas and may dissolve through the attachment of individuals to other households (Kok and Gelderblom, 1993).

The phenomenon of trapped marginal communities is not restricted to rural areas. In a study undertaken in the southern sub region of the Durban Functional Region, it was found that people in an extremely impoverished squatter area were unable either to move back to rural areas or to other urban areas due to the inability to meet movement costs (Morris and Hindson, 1994). Although further work needs to be done on this question, it may well be that the phenomenon of trapped marginal households in rural dense settlements is paralleled by an urban equivalent.

Urbanisation and the socio-spatial distribution of poverty

One of the outcomes of stepwise and chain migration is that this results in the gradual sifting out of households into economically and socially differentiated settlements. Some evidence exists to suggest a process of socio-spatial differentiation in which proximity to the core urban industrial areas is correlated with the residential poverty, the better off settlements being located closer to core urban areas and the poorer settlements more distant. Kok and Gelderblom have postulated « the existence of zones of relative exclusion, radiating out in concentric circles from our major metropolitan areas » (Kok and Gelderblom, 1993 : 70). However, the pattern of concentric spatial differentiation will be cross cut by a range of factors including the development of transport systems which alter the cost of distance and historical linkages between rural and urban areas connected by migration.

The concentric model developed by Kok and Gelderblom may over simplify conditions within the urban periphery. A study of violence torn squatter areas in the Durban Functional Region reveals considerable variation amongst different squatter communities in the region, some of which contain extremely impoveri-

shed populations who may be trapped by the inability either to retreat back into the rural areas or move forward to more resourced settlements due to their extremely low levels of income. (Morris and Hindson, 1994). Moreover, many residents of the most central of informal settlements, for example in Cato Manor in Durban, are amongst the poorest and most marginalised of all in the region.

Intra-urban movement, class differentiation and household decompression

In addition to the assessment of the effects of rural urban migration and the various forms of networks maintaining links between rural, semi-rural and urban areas, an important new factor is the growth of intra-urban movement and settlement made possible by the weakening and abolition of the Group Areas Act and re-enforced by escalating violence on the urban peripheries.

Empirical studies of social differentiation and movement within the Durban Functional Region, for example, have revealed a process of internal socio-spatial differentiation within the black residential areas which is being promoted by both violence and by opportunities to move within the metropolitan area. Established townships are yielding up their poorest residents to squatter areas and their wealthiest residents to new middle income housing estates and to the historically white city core areas. This process of social movement and sifting reinforces residential class differentiation. (Morris and Hindson, 1994)

Prior to the 1980s, official urban policy directed at the African population sought to divide the population into two main socio-spatial components: permanent residents in matchbox township houses and temporary migrants in hostels. With the breakup of urban controls a far more complex pattern has emerged. New middle income suburbs have sprung up within the black residential areas on the urban peripheries while massive squatter settlements have appeared alongside and within the established black townships. This has created new forms of socio-spatial differentiation with large differences in incomes and access to various kinds of urban resources emerging between these new residential communities.

Two concepts have been developed in an attempt to grasp some of the major social dynamics that have occurred especially within the black residential areas, but also increasingly within the historically white, Indian and coloured areas. These are the concepts of social differentiation and decompression. Social diffe-

rentiation refers to the process by which new social strata and classes are formed through the complex interaction of changes within the productive sphere (the employment structure, upward economic mobility, and incomes) and the reproductive sphere (housing, residential conditions, access to social services and benefits of various kinds).

Decompression refers to the splitting apart of households and families previously compressed both socially and physically within the townships as a result of apartheid controls over urbanisation and the failure to construct new housing after the end of the 1960s. The relaxation of controls as well as violence and the general turbulence of the period resulted in a process of splitting and fragmentation of households and families and their re-constitution both spatially and socially within new and distinct residential areas on the urban peripheries. This process is by no means complete. It has been accompanied by enormous social upheaval and although family and household networks and structures have been fundamentally disrupted, a feature of the process has also been the attempt of families and households to recombine in ways which enable new survival strategies to operate across space and to a degree across the growing class and income barriers (Morris M. and Hindson D., 1994).

Examples of studies that have begun to probe these processes are Crankshaw and White's work on Central Johannesburg and Hindson and Byerley's study of Albert Park in Johannesburg. (Crankshaw and White, 1992 and Morris and Hindson, 1994) Both of these studies indicate that there are contradictory trends in the greying of historically white inner city areas. In some areas the movement of blacks into inner city flat lands has been associated with rack renting, overcrowding and building decay as land lords pack large numbers into flats designed for singles or nuclear families. However, the stronger trend is for whites to be displaced by more highly skilled and better paid professional and semi-professional blacks.

THE CHANGING URBAN POLICY FRAMEWORK

Introduction

Racial policies up until the 1980's re-enforced a system in which poverty and wealth were distributed on the basis of race. During the 1980's, urban reforms sought to modify this by acknowledging the existence of an « insider » class of African urban residents. The

« insider »/« outsider » categorisation sought to construct a basis of inclusion and exclusion in which the political, social and material incorporation of a strata of the urban black population into the core institutions of white urban society was to be achieved at the expense of the exclusion of a large majority of Africans – migrant workers, residents of the homelands and, above all, Africans resident in the rural areas. The implication of this was that the expanding relative wealth of the insider African population would be at the expense of increased marginalisation and hence impoverishment of the majority of Africans. This approach entailed the reform rather than the abolition of apartheid.

This version and practice of urban and housing policy was challenged during the 1980's and early 1990's and this challenge led to the gradual and piecemeal abandonment of the racial foundations of reform even before the change of government in 1994. In 1986 influx control was abolished and in 1992 the Group Areas Act followed. Over these years the state faced mounting difficulties in implementing any policy and the dominant characteristics of the period is the unleashing of spontaneous collective and individual forces which had a powerful influence in reshaping South African cities. For example, uncontrolled squatting, the movement of new middle income African families into flat lands and white suburbs and the growth of inner city poverty through squatting and rack renting.

From the late 1980s onwards, a vigorous policy debate began to take place over the possible shape of urban policy under a new non racial democracy. Much of this debate occurred in the context of negotiation forums which were set up at local, metropolitan and national level in the period of constitutional negotiation following the unbanning of extra parliamentary organisations in 1990. The work of the National Housing Forum has become the major source of policy thinking for the housing and urban policies of the Reconstruction and Development Programme of the Government of National Unity.

Housing policies

Racial housing policies

In the period of apartheid, access to the urban areas by Africans was controlled by a battery of laws and regulations relating to movement and to residence (Hindson, 1987). Land occupation was controlled by racial restrictions on settlement and by policies relating to the construction, allocation and regulation of single and family accommodation for blacks.

Housing in the urban areas was made available by the state on the assumption that Africans were temporary sojourners in the urban areas and would ultimately be removed to the bantustans once the economies of the bantustans had been built up and white industries had relocated to border areas. (Hindson, 1983a)

In the 1950s and 1960s the state's major efforts went into the implementation of a mass housing programme for African families who qualified for exemption under Section 10 of the Urban Areas Act and large scale development of hostels for single migrant workers. Housing provision was strictly tied to length of residence in the urban areas and was coupled with the tightening of influx control and expulsion and resettlement of Africans deemed to be superfluous to the needs of white firms and households.

From the late 1960s and into most of the 1970s housing construction for Africans in the nonhomeland urban areas tapered off and eventually ceased completely. The focus of the state's efforts shifted to housing and township development within the so-called homelands or bantustans. African townships in urban areas within striking distance of neighbouring bantustans became vulnerable to removal and relocation.

Thus the legacy of apartheid policy inherited in the early 1980s was massive housing shortages in the non-bantustan urban areas, displaced urbanisation through housing construction and informal settlement within bantustans on the far peripheries of the major metropolitan areas, and a racially and spatially fragmented and highly inefficient urban form (Bernstein and McCarthy, 1990).

Official housing reforms in the 1980s

Urban policy reforms in the late 1970s and early 1980s were aimed principally at privileging the settled urban population, increasing its occupational mobility and fostering the emergence of an urban African middle class through residential and economic differentiation. An attempt was made by the state to withdraw from its role in the construction, ownership and management of housing, to encourage private housing construction for middle income Africans within separate suburbs in the black residential peripheries, and to promote long leases and home ownership. At the same time attempts were made to increase the powers and financial self sufficiency of black local authorities.

The corollary of this policy for « insiders » was increased barriers to movement into the urban areas by « outsiders » from the bantustans. Although never implemented with any success, Bantu Affairs Administration Boards were to be replaced with

« assembly centres » which would focus on the prevention of Africans who were de jure residents of the bantustans from entering the white urban areas and competing for jobs with settled urban Africans (Hindson, 1987).

The effect of these reforms was both to undermine and re-enforce the racial structure of South African cities and towns. The black urban areas were substantially transformed through the growth of middle income residential areas on a large scale, especially from the mid to late 1980s, and through the massive growth of a shack dwelling population in and around the black townships. Although the abandonment of influx and housing controls helped transform the social and economic character of the black residential peripheries, it entrenched and extended the basic racial city form by confining African urbanisation to the black peripheries.

Private sector housing reforms

During the 1980s a number of new and progressive housing initiatives were begun by the Urban Foundation and a number of other organisations. These included the Inanda Newtown (an area to the north of Durban) scheme in the early 1980s where attempts were made to devise methods of construction of core formal housing on serviced plots using subsidised housing utility companies.

These schemes were aimed at lower middle income groups. It seems they ran into difficulties with occupants unable to meet repayments compatible with cost recovery. The main obstacle was that even the most basic formal housing on serviced sites proved beyond the reach of the majority of the urban poor (Hindson, Mabin and Watson, 1993).

Up until the mid 1980s urban planning and practice worked within the assumption that urbanisation could be catered for through the laying out of planned settlements on new land into which families would move once housing had been erected. From the second half of the 1980s experimentation by the Urban Foundation and others took place on the provision of serviced sites and the development of a range of cheaper building methods and materials. Township layout combined with the provision of basic infrastructure such as chemical toilets, piped water and gravel roads.

These ideas were incorporated into government programmes for the establishment of deconcentration areas in places such as Atlantis in the Western Cape and Hammarsdale in Natal. The associated policy of industrial deconcentration was intended to

provide jobs for people living in deconcentrated residential areas, but only a fraction of the employment demands of residents could be met in this way.

The advantage of deconcentration policy was that it was able to cater for low income groups on a mass basis because the cost of land on the peripheries was low and large tracts of land were readily available. Its weakness was that it imposed prohibitive transport costs on residents seeking work and amenities in the core city areas. It also had the effect of extending urban sprawl and entrenching the racial structure of South African cities.

Despite the policies of orderly urbanisation and deconcentration, most settlement occurred outside the confines of state policy, in the form of un-ordered and dense informal settlement. By the end of the 1980s the scale of squatting, escalating conflict within the black residential areas and the growing difficulties in persuading residents of established shack settlements to move, led planners to fundamentally reconsider their basic assumptions about township housing development. Attention was turned away from removal and rehousing of squatters towards acceptance of the permanence both of the people and their settlements and consideration of ways of upgrading and developing these settlements.

In situ upgrading began to be tried out in a number of areas in the early 1990s. It appears to have achieved positive results both in terms of the improvement of the physical environment and provision of basic amenities. Emphasis has been placed on the provision of pit latrines, the supply of water and the construction of footpaths, access roads, drainage and community facilities such as creches and schools.

Housing as part of holistic development

A further change in policy thinking, especially evident since the new urban approach of the 1990s is that housing is increasingly seen in a much more holistic, including environmentally sensitive framework. The previous overriding concern to put houses or sites on the ground as quickly as possible has given way to a growing concern to see housing linked to wider residential development such as the provision of schools, health and related facilities and also open natural and recreational spaces. The emphasis can be expected to shift from housing per se to the sustainability of housing and development programmes within the wider urban complex. Increasing attention is given to the spatial location of housing programmes and their integration into the wider urban fabric through transport, communications, access to public services and employment opportunities. The issue of sustainable

housing and sustainable cities and development has only recently been taken on through the adoption of Local Agenda 21, first by Durban and then by Johannesburg and Cape Town.

Peace pacts and urban forums

During the 1990s a distinct new thrust towards urban reconstruction emerged out of peace pacts in violence tow communities. (Hindson and Byerley, 1991, Lenta, *et al.*, 1990). Political and other forms of violence in black residential areas in many parts of Natal, in the Transvaal and elsewhere brought housing construction programmes to a stand still. Development initiatives inserted into divided communities were often the catalyst for violence, or accentuated existing conflict. The content, aim and task of reconstruction in violence torn areas differs from other black residential areas. Here the first task is to provide for refugees and rebuild destroyed homes, community facilities and infrastructure before moving to the larger task of new housing and development programmes.

From the late 1980s, and especially with the abandonment of the Group Areas Act in 1992 a further stage of urbanisation has begun with the movement of black middle income groups into the white inner city and suburban areas and squatters into vacant lands in the white core city areas.

The effects of these processes has been to create contested areas of the city, particularly between middle income suburbanites and people living in neighbouring shack areas. The outcome of battles in these contested places will shape the future structure of our cities and with it the distribution and condition of the poor.

Urban and housing policy up until the general elections was in greater flux than at any previous time in our history. The housing policy of the reform period of the 1980's had become virtually defunct and housing delivery had ground to a standstill. The administration of townships was in a state of paralysis as a result of bureaucratic ineptness, widespread corruption and the sustained challenge put up by political and civic organisations.

One positive aspect of the situation as it existed prior to the elections was the emergence of urban forums at local, metropolitan, regional and national level. Within these forums the various actors involved in the urban and housing sphere came together to debate and to begin to implement a new housing and urban development strategy. These actors included civics, local government, political organisations, business (finance and construction),

development agencies and various professional groups such as planners and architects. It was possible from around 1992 to detect a growing convergence, if not consensus, of opinion around the broad outlines of a new housing and urbanisation policy. The main parties which converged on the urban and housing question included a core of progressive urban researchers, the Urban Foundation, the World Bank and the various parties to local, metro and regional forums dealing with the urban question.

The policies of the National Housing Forum

In the area of urban policy the key forum was the National Housing Forum (NHF). With the establishment of the NHF in September, 1992, the outlines of a new approach to housing and urban reconstruction and development began to emerge and this policy framework was to play a major part in determining the shape of urban policy under the Reconstruction and Development Programme of the government of National Unity.

The policy elements which were developed by the National Housing Forum represent a major departure from previous policy not only in content, but also terms of the highly inclusive and participative process that was adopted in the constitution and functioning of the Forum. Unlike past official policies, the central aim of the policy emerging from the Forum was to address the housing needs of the poor within an urban policy framework that sought to re-integrate and compact South African cities. The Forum also sought to devise a strategy that promoted the widest possible participation of the range of stake-holders in the housing and development arena and to promote a policy of community or beneficiary driven housing and development programmes.

One of the central features of this new approach is the attempt to take up the question of housing in the context of urban reconstruction policy as a whole. Housing programmes are increasingly been seen as major instruments for the reconstruction of South African cities in which urban integration and compaction are seen as key measures for addressing problems associated with the apartheid city form. (Hindson, Mabin, Watson, 1993)

The central principles of policy developed by the NHF are that housing programmes should contribute to improved accessibility, functionality, efficiency and sustainability. The ideas underlying these principles are that the resources and opportunities of urban and rural areas which have previously been restricted to those within the white city core areas should be made more accessible

to the whole urban population, particularly the poor and historically disadvantaged and excluded sections of the population on the urban peripheries. The cities should be made more functional in the sense of promotion of improved transport and other forms of communication and improved linkages between residential, commercial, industrial and service areas. Functional integration, it is argued, should improve the efficiency of urban areas by increasing the economic and spatial mobility of factors of production, especially through increased spatial integration. Furthermore, housing programmes in urban areas should be economically, politically and environmentally sustainable in the sense that they should promote a growth process which is politically viable, socially integrative and enhances the quality of natural and man-made urban and rural environments.

These aims, it is believed, can be achieved by promoting the following policies relating to housing and urban development: urban compaction, densification, mixed land use and mixed income development. Urban compaction refers to the process whereby new urban development is directed to unused or underutilised land within the present urban boundaries and close to work, commercial and public sector opportunities. By densification is meant the process whereby land use and residential densities are increased by such means as infill development, the rehabilitation and increased use of inner city and suburban housing stock; and the design and construction of new, higher density built environments. Mixed land use refers to the promotion of complementary land use patterns in the same or contiguous spaces in order to increase spatial and functional integration of residential, commercial and other activities, while mixed income development involves the promotion of forms of housing development which erode the stark class, racial and income differences now existing between residential areas.

Local governance

A major theme of urbanization and development during the late 1980s and early 1990s is that it occurred under circumstances of either poor, ineffective or moribund local government. The so called Black Local Authorities established during the early 1980s collapsed during the mid to late 1980s under the pressure of popular resistance to their leadership, failure to pay rates and services and related fiscal pressures and corruption. The relative resourced white local authorities, on the other hand, experienced a crisis of effectiveness and legitimacy, especially as national poli-

tical negotiations progressed, and many began to effectively abdicate their traditional responsibility and vacillate in the face of a leadership vacuum coupled to development challenges of new dimensions arising out of the need to re-integrate the cities, extend services to the black residential areas and undertake a programme of housing construction and informal settlement upgrade.

The collapse of the Black Local Authorities and the paralysis of the white municipalities created the space within which local and metropolitan negotiating forums have come to the fore. These forums provide the bridge between the old and new local government and have been given official recognition under the Local Government Transition Act of 1994 which requires the formation of local negotiating forms to prepare for the establishment of new structures of local governance throughout the country.

Rapid progress has been made on the boundaries and functions of these new authorities in several regions, but the experience has been uneven. In Kwazulu/Natal, for example, the Greater Durban Metropolitan Area has only just been recognised by the regional minister of local government and housing and disputes are likely to continue in the run up to the local government elections which are planned for October 1995. Uncertainty exists over the developmental functions of the new local government structures, their fiscal policies and their spheres of influence and responsibilities relative to regional and national government. It is nevertheless clear that the success or otherwise of the new local governments will have a major influence on the process of restructuring of South African cities, since it is at this level that the potential capacity and will to change city structure and functioning resides.

SPATIAL POLICES : THE CHALLENGE OF REINTEGRATING THE SOUTH AFRICAN CITY

The racial spatial structuring of South African cities presents a stubborn legacy for future policy makers, and as has been argued above, the pattern of urban settlement brought on by the partial reforms of the 1980s and accentuated by violence and intra-urban movement in the second half of the decade considerable deepened the problems by encouraging massive further settlement of the poorest sections of the black population on the far peripheries of the cities where the majority were cut off from access to the major resources of the city. A further legacy of the period of

reform and violence in the 1980s was the tendency for the new black middle classes to escape the poverty of the townships and squatter areas in new middle income housing estates on the urban peripheries and, increasingly from the 1990s onwards, to move into white suburban and flatland (apartment areas). One possibility latent in this pattern of development is the creation of a multi-racial of middle income suburban residents in the city core areas against further invasions by shack dwellers and the promotion of an ever deeper core/periphery division within the society at large.

Two broad (and possibly complementary) approaches have emerged that seek to overcome these legacies: one focusing on housing zones of opportunity and the other on development corridors. Both of these are influential within the policy circles responsible for the writing of the urbanization policy of the Reconstruction and Development Programme, but the precise form in which they are included has yet to emerge (the urbanization policy of the RDP is presently being drafted March 1995). In the following sections an outline of the basic ideas contained within these two approaches and some discussion of their implications for the spatial structure of the city is given.

Zones of opportunity

The concept of « zones of opportunity » was initially developed by the Urban Foundation, whose focus at the time was on the identification of land suitable for housing of different types for different income groups (Abrahams G., *et al.*, 1993). The concept was subsequently taken over and elaborated by the National Housing Forum in the context of work on the build environment and the spatial structure of South African cities (Hindson D., Mabin A. and Watson V., 1993 and Hindson D. and Van Gass C., 1993).

The NHF identified a range of possible residential zones in which opportunities existed to address housing needs and to meet the aims of increased city compaction and functionality. The kinds of zones identified were, for example, high density inner city areas, low density middle income suburbs, strategic public or private sector vacant land, black middle income housing estates, « matchbox » townships, hostels and spontaneous formal and informal settlements.

In each zone prevailing socio-economic processes such as movement and settlement patterns, racial composition and change, residential densities, urban decay or upgrade and the

existence and form of residential organisations were identified and defined. Zones were identified in terms of conditions such as housing types, service availability, land prices, proximity to urban opportunities and planning and administrative controls.

For each zone, the National Housing Forum also identified a range of housing and development programmes which might realise the aims of housing provision and the principles of accessibility, functionality, efficiency and sustainability. For example, high density inner city areas are deemed to be areas where the arrest and reversal of decay and rehabilitation and conversion of existing buildings provide the best opportunities. Well located low density middle and upper income suburbs are candidates for densification through relaxation of building controls, the promotion of detached and low rise multi-unit housing and the promotion of mixed land uses to integrate residence and work.

Some of the greatest opportunities for urban integration and densification are seen to lie in the development of inner city vacant parcels of land such as Cato Manor and District Six, and also well located smaller and larger tracts of land in or near the present boundaries of towns and cities. These areas provide opportunities for major redesign to promote high density, mixed land use and mixed income residential development.

The more difficult cases for housing policy are the black residential areas on the urban peripheries, but here too important opportunities exist for upgrade and redevelopment. The main opportunities deemed to exist for matchbox townships are upgrade of housing, infrastructure and services, the redesign of township transport routes around commercial, service and light industrial nodes. The challenge is to integrate these areas into the wider urban framework through the extension (and in some cases the development of new) activity spines and corridors which provide good opportunities for high intensity economic activities mixed with medium to high residential densities.

Informal settlements present some of the most difficult cases for future housing development, particularly where these are located on the outer peripheries of the urban areas. The two main options being debated for such areas are in situ upgrade and planned site and service development. Where informal settlements have sprung up in well located core city areas, the opportunities for sustainable development following in situ upgrade are good, while areas on the remoter peripheries are likely to suffer from poor access to employment and other activities in the cities.

One of the weaknesses of the zones of opportunity approach is

primary focus on housing. Although the NHF sought to place housing zones in the wider context of the morphology of South African cities, the analytical and policy issues flowing from this imperative were never adequately spelt out within its reports. This led to the accusation that the zones of opportunity approach may inadvertently re-enforce the racial residential structure of South African cities by creating class and race homogeneous residential areas. To some extent these objections are addressed within the second major approach to the spatial restructuring of the South African city, namely corridor development.

Corridor development : the short and long corridors

Perhaps the most fashionable of metropolitan planning policy perspectives during the early 1990s has been that of corridor development. In a South African context, the concept of urban corridor development has acquired two quite different meanings. The first meaning imputed to the concept was that applied at the inter-urban scale, and linked to the government's philosophy of industrial deconcentration during the early 1980s. The second concept of urban corridor applied at the *intra*-metropolitan scale, and was formulated as a specific critique of, and alternative to, the prevailing government planning practices of the 1970s and 1980s. Let us consider each in turn, although most emphasis will be given to the last approach given its much greater influence upon contemporary urban planning thought.

Corridors as the facilitation of metropolitan deconcentration

As a result of the perceived practical deficiencies of the older industrial decentralisation strategy of the 1970s, the South African government reworked its regional industrial development policy (RIDP) in 1982. In terms of this revision, emphasis was placed upon diverting urbanisation and industrial growth towards deconcentration points nearer to the metropolitan areas. The promotion of Atlantis near to Cape Town was probably one of the most striking examples of this strategy, but there were also many other examples throughout the country.

In several regions, the philosophy underlying deconcentration was actioned via a so-called « development corridor » strategy. In the vicinity of East London, Bloemfontein and Pretoria, for example 'strings' of industrial deconcentration points were identified along major freeways/rail routes extending laterally outwards from the major metropolitan area. In the East London case, the idea was to link growth between east London and King Williamstown via three intermediate industrial nodes where

incentives were offered – Dimbaza, Berlin South and Mdantsane. The assumption was that a « development corridor » would emerge here, assisted by both by the incentives and the excellent transport infrastructure. Similar planning concepts were applied to the encouragement of linear industrial development along the Brits/Garankuwa/Pretoria/Bronkhortspruit axis and via the attempt to link Bloemfontein to Thaba Nchu via industrial incentives at Bloemindustria and Botshabelo (McCarthy and Smit, 1988).

In the Natal context, an important document in this regard was an August 1984 publication by the Chief Town and Regional Planner, Environmental Planning Division, entitled *Potential Deconcentration Points in the Context of the Durban Metropolitan Region*. This analyzed the various options for deconcentration and narrowed them to three: Tongaat, Umkomaas and Cato Ridge. An evaluation of the comparative performance of each showed that « Cato Ridge has the greatest overall ability to achieve the goals and objectives (of deconcentration) ».

Corridors and the reintegration of the apartheid city

Running apparently counter to the deconcentration thinking being encouraged by government in the early 1980s was another, in some respects contradictory, strand of thought on development corridors. Originally the concept of intra-metropolitan « activity corridor » development was pioneered by Professor Dasid Dewar of the University of Cape Town. The concept developed out of a critique of the existing realities of the apartheid city, but it also attempted to draw upon what were considered positive aspects of « successful » urbanism in other contexts – particularly the older 'organic' urbanism of European market towns (McCarthy and Smit, 1988).

The following exposition by McCarthy and Smit sets out the key arguments for the use of corridors as means of re-integrating the apartheid city :

« Since it takes its cue from the existing spatial form of South African cities, rather than from an idea hatched in abstraction, it provides a potentially practical approach to the resolution of the inefficiencies and inequities of the apartheid city. The emphasis in the approach is on making the attenuated urbanism of apartheid more compact on the one hand, and on weaving together the spatially disparate islands of the apartheid city into an integrated whole on the other. Compactness is to be achieved by delimiting clear growth boundaries and by increasing residential densities. The key to the integration of the fragmented apartheid city is the

use of deregulated activity corridors which would act as "seams" tying together previously disparate parts.

An activity corridor, in short, is a corridor of movement in which activities of a wide variety are encouraged. Deregulation of land use along the corridor is regarded as necessary to promote a wide range of activities, and to allow easier market entry for smaller businesses. The general idea is that since Black townships do not have the necessary thresholds to allow the development of rich facility environments, facility provision and commercial development should, wherever possible, be encouraged in interceptory movement corridors *between* higher income and lower income.

In principle, attempts would be made to channel movement from existing predominantly white residential areas on the one hand, and predominantly Black residential areas on the other, along the same *movement* corridors. This may entail the conscious creation of new corridors or the reinforcement of existing corridors. A variety of measures would then be used to encourage the creation of a rich activity environment along the corridor. For example, many public facilities such as sports stadia and facilities, tertiary education facilities, hospitals and so on, could be provided here. Moreover, a mixture of incentives, including deregulation, could be used to attract productive and commercial activities to the corridor.

The other key component of the strategy to promote the integration of the apartheid city is the development of a comprehensive public transit system. The provision of public transport is seen as an important measure in the promotion of activity corridors. Moreover, higher residential densities, in turn, are considered essential if a public transport system is to work effectively. It should be noted that the densities necessary to promote public transit do not necessarily imply high rise and high tech living environments. The necessary densities can be reached with low rise housing and self-help delivery systems, should such systems be considered more desirable.

It should also be noted that densities are connected to activity corridor creation insofar as it is advocated that residential densities adjacent to corridors be as high as possible. In sum, the compact integrated city through activity corridors is comprised of the following major elements :

- a) The elimination of racial zoning of any kind.
- b) The use of activity corridors to integrate parts of the city which are currently separated and inwardly oriented.
- c) The promotion of an efficient and comprehensive public

transport system which would also be an important part of the activity corridors.

d) The promotion of compact urban growth through the conscious limiting of urban sprawl and by urban infill.

e) High density residential development, particularly around activity corridors.

f) The creation of a "capital web" of major public facilities to reinforce activity corridors.

g) The deregulation of activity corridors with a view to : attracting a variety of enterprises, easing market entry for small firms ; and reducing the congestion that "point" development creates.

h) The acceptance of and active promotion of mixed and multi-functional land use, particularly in activity corridors.

i) The mixing or juxtaposing of high, middle and low income groups wherever feasible.

While the variety of authors associated with this approach emphasize slightly different reasons for the pursuit of the model described above, most are centrally concerned with the role of the city in promoting economic growth and greater equity. This is certainly true of Dewar's work which should be regarded as a seminal. For Dewar, the activity corridors are expected to increase the life opportunities of the poor by providing them with better spatial access to facilities and better "market" accessibility as far as the pursuit of productive activities is concerned. Moreover, the promotion of public transport is seen as a key component of a strategy which aims to make production and consumption environments more readily accessible to all people in the city, but particularly the urban poor. Dewar (1985) also argues that the approach reduces congestion and pollution by allowing the decentralization of activities into the corridors. The approach is also argued to be ecologically sensitive and promotive of urban environments (by promoting human contact through high densities and activity corridors). »

This concept of urban corridor development now strongly informs practically every significant contribution on metropolitan planning in South Africa. A critique of it is beginning to emerge (Bloch, 1994), but for the most part the approach has emerged the new planning orthodoxy for South African cities. The underlying concept has also now been expanded into a new type of inter-urban corridor thinking, not least by a former student of Dewar's, Kiepel (1994). In essence Kiepel argues that at a regional scale, planning for the upgrading of informal settlements should not only acknowledge their alignment along corridors of inter-urban transport, but it should support the tendency of the poor to seek out « access to access ».

The development corridor and zones of opportunity approaches both offer important insights and suggestive policy approaches directed at the re-integration of South African cities. Given that the one focuses essentially on high activity transport centred axes which link together the different parts of the city while the other focuses on residential areas in different, usually unconnected parts of the city, there is clearly a need for some form of theoretical and policy integration of the approaches, although the conceptual and policy origins of these approaches may make that difficult.

CONCLUSION

South African cities have undergone a process of very substantial change for over a decade and a half. This change has been impelled largely by the spontaneous actions of individuals and organisations against the constraining boundaries of the apartheid urban regulatory system. The abortive attempts by the apartheid state to introduce piecemeal liberalisation within the broad spatial and political boundaries of apartheid policies merely fuelled antagonisms and hastened the process of change.

Within the peripheries a process of household decompression and residential social differentiation was spurred on by reform and by internecine violence, and in the core city areas a process of residential deracialisation occurred through the movement of sections of the new black middle class into previously white flat land areas (apartments) and suburbs and the settlement of squatters on vacant lands near middle income areas.

However, the realities of the racial spatial structure of South African cities and the continuing influence of white core city interests rooted in private property rights and in continuing access to local governments, ensured that rapid urbanization in the 1980s took place primarily on the urban peripheries, thereby extending the racial spatial structuring of the city and deepening the divide between the core and periphery.

With the formation of a government of national unity, the opportunity exists for the first time to restructure the South African city to achieve the aims of deracialisation, improved urban functionality and efficiency. A major instrument in this process is the housing programme adopted under the Reconstruction and Development Programme

The manner in which the RDP is applied could either deepen

existing trends for the re-polarization of the city in terms of multi-racial affluent core and impoverished periphery or counter these trends to create more class and racially mixed cities with the periphery and core areas becoming more closely integrated spatially, socially and economically. Critical choices have to be made, not only in terms of the extent of state subsidization of housing and in the involvement of the state and private sector in housing construction and development, but also in the spatial distribution of housing programmes.

It is no longer possible or desirable for the shape of the South African city to be dictated by planners, even if towards the more laudable ends of opening accessibility and promoting deracialisation and class residential mixing rather than the racial policies of the past. Nor is it desirable to allow spontaneous, market driven forces to go untrammelled since that will almost certainly produce a newly polarized city. This would merely replace (or more likely overlay) the racial divisions of the past with a core-periphery antagonism, in which a racially mixed middle income minority is pitted against the majority of the (mainly black) poor who will remain politically, economically and spatially marginalised on the urban peripheries.

A middle path must be found. The basic challenge facing urban planners, policy makers and the new community based organisations concerned with residential development is to adopt a policy approach which harnesses both the spontaneous market driven forces – resulting in intra-urban movement and settlement and the locational dynamics of industrial and commercial activity – and the combined energies of organised communities across the cities and directs these forces towards the creation of more spatially integrated, efficient and just cities.

BIBLIOGRAPHY

- Abrahams G., Gardner D., Monare H., 1993. « Housing Strategy, in a Transitional South Africa. Zones of Opportunity », in : *Urban Forum*, 4 : p. 1.
- Bernstein A., Nel M., 1990. « Urban policy : the fiction of conspiracy », *Urban Forum*, 1 (2), p. 111-114.
- Bernstein A., McCarthy J.J., eds, 1990. « Opening the Cities : Comparative Perspectives on Desegregation », Issue Focus of *Indicator South*

- Africa*, Centre for Social and Development Studies, University of Natal, Durban.
- Crankshaw O., Hart T., 1991. « The roots of homelessness : causes of squatting in the Vlaktefontein settlement south of Johannesburg », *South African Geographical Journal*, 72, p. 65-70.
- Crankshaw O., White C.F., 1992. « Results of the Johannesburg Inner City Survey », HSRC Report, Johannesburg.
- Dewar D., 1992. « Urbanization and the South African city : a manifesto for change », in : Smith D., ed., *op. cit.*, p. 243-254.
- Dewar D., Uytenbogaardt R.S., 1991. « South African Cities : Manifesto for Change. »
- Hindson D.C., 1985. « Orderly Urbanization and Influx Control. From Territorial Apartheid to Regional Spatial Ordering in South Africa », *Third World Quarterly*.
- Hindson D., van Gass C., 1993. « Investment Opportunities in Residential ones : holistic approach », Report to the National Housing Forum, Johannesburg.
- Hindson D., 1987. *Pass Controls and the Urban African – Proletariat*, Ravan Press, Johannesburg.
- Hindson D., Mabin A., Watson V., 1993. « Restructuring the Built Environment. Status Report », Report to Working Group 5, National Housing Forum.
- Hindson D.C., 1983a. *The Pass System and the Formation of an Urban African Proletariat in South Africa*, Ravan Press, Johannesburg.
- Hindson D., Byerley M., Morris M., 1994. « From Violence to Reconstruction : the Making, Disintegration and Remaking of an Apartheid City », *Antipode*, 26, n° 4.
- Hindson D., McCarthy J., 1994. *The Urban Question in South Africa : An Appraisal of Research Efforts and Institutions and Suggestions for Future Research Directions*, manuscript submitted to Emile le Bris.
- Keipel J., 1994. « The Durban Functional Region : Debate on the Spatial Framework for Development and Reconstruction », unpublished paper, ISER.
- Kok P., Gelderblom D., 1993. « Urbanisation. South Africa's challenge », HSRC Report, Pretoria.
- Mabin A., 1991. The dynamics of urbanization since 1960, in : M. Swilling, R. Humphries and K. Shubane, eds, *Apartheid City in Transition*, Oxford University Press, Cape Town, p. 33-47.
- Mastoroudes C.C., 1982. « Estimates of Migrants and Commuters, 1976-1981 », Research Report for Urban-Rural Workshop.
- McCarthy J.J., Smit D.P., 1988. Research project on the post-apartheid metropolitan space economy, 3 vols, unpublished report for the Urban Foundation, Johannesburg.
- Morris M., Hindson D., 1992. « South Africa : Political Violence, Reform and Reconstruction », *Review of African Political Economy*, p. 53.
- Morris M., Hindson D., 1994. « The Social Structure and Dynamics of Metropolitan Durban », unpublished paper, ISER.
- Saphire H., 1990. « The struggle for shelter », in : The Innes Labour

Brief, vol. 2 (2), p. 49-64. Research report, survey, informal settlements, Phola Park, PWV.

Riekert Commission, 1979. Report of the Commission of Enquiry into Legislation Affecting the Utilisation of Manpower, RP 32.

Saphire H., Schlemmer L. c 1990. « The Struggle for Shelter : Informal Serlement on the PWV », Urban Foundation, Johannesburg.

Territoires urbains et politiques sociales en Amérique latine. Réflexions à partir des cas argentin et mexicain¹

Marie-France Prévôt Schapira

*Maître de Conférence à l'Université de Tours
chercheur au CREDAL
CNRS/CREDAL
27, rue Paul-Bert, Ivry 94200
tel. 33.1.49.60.40.37 - fax 33.1.46.71.85.06
e-mail : mfprevot@mathp6.jussieu.fr*

Résumé : Dans les années quatre-vingt, les politiques d'ajustement, la détérioration des systèmes de protection sociale, l'aggravation du chômage et des formes de travail précaire ont provoqué une massification de la pauvreté dans les grandes villes latino-américaines. L'auteur analyse le rôle du territoire dans la mise en œuvre des nouvelles politiques sociales en direction des plus démunis dans des villes qui ont connu de fortes recompositions socio-spatiales. La réflexion est menée à partir de deux études de cas : les programmes de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires dans la dernière décennie et le programme national de Solidarité (PRONASOL) au Mexique dans sa version urbaine.

Mots-clés : Amérique latine – Pauvreté – Territoires urbains – Politiques sociales.

Dans les grandes villes latino-américaines, la massification de la pauvreté dans les années 80 a donné lieu à une nouvelle géographie des « centres » et des « marges » au sein des espaces urbains. C'est précisément ces « territoires de la pauvreté » que

1. Une première version de ce travail a été présentée au workshop « A Relação público-privado : do local o global, Recife, 4/7 décembre 1995, CAPES/COFECUB, CNPq, MDU.

les gouvernements à partir de grandes enquêtes nationales ont cherché à identifier pour mettre en œuvre des politiques sociales territorialisées. Notre réflexion portera sur le statut du territoire dans le traitement de la question sociale à un moment où l'on assiste dans tous les pays d'Amérique latine à une forte érosion des formes de protection sociale de l'État de bien-être.

AMÉRIQUE LATINE : MÉTROPOLISATION DE LA PAUVRETÉ ET FRAGMENTATION DE L'ESPACE URBAIN

Concentration de la pauvreté dans les métropoles

Durant les décennies 60/70, l'utopie de la Réforme urbaine, c'est-à-dire la mise en œuvre de mécanismes permettant un large accès des classes populaires au sol et aux services urbains, est apparue comme une alternative idéologique aux grandes inégalités et au développement massif de l'habitat précaire, le plus souvent illégal qui caractérisaient les villes latino-américaines (Ziccardi, 1995)². L'idée d'une transformation profonde des formes de production capitaliste de l'urbain – soit par la voie de la réforme soit par celle de la Révolution – sous-tendait les projets sur la ville. Nous savons que ces luttes contre la « spoliation urbaine », portées par les mouvements sociaux urbains qui ont mobilisé les habitants des quartiers populaires dans les grandes villes du continent ont été dans une large mesure frustrées. Toutefois, dans ces « villes de masses » qui ont connu une croissance sans précédent durant presque trois décennies, les politiques urbaines – implicites ou explicites – et les formes de patronage politique de l'État national-populaire avaient contribué à la mise en place d'un double processus d'intégration et d'exclusion. Si les villes produisaient de la marginalité, elles ont été dans le même temps des machines à produire de l'intégration. La montée en puissance des classes moyennes urbaines durant les décennies 50/70 en témoigne.

La crise des modes de régulation antérieurs et les politiques d'ajustement à l'œuvre dans tous les pays d'Amérique latine ont interrompu ce processus. Dans les années 80, le thème de la pauvreté, assorti de celui de l'exclusion en Argentine, domine la question urbaine. Certes, ce phénomène n'est pas nouveau, mais

2. A. Ziccardi, De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales, *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, vol. 1, n° 12, 1994.

on assiste dans la dernière décennie à la métropolisation de la pauvreté. Bien que la proportion de pauvres demeure plus élevée dans les zones rurales, c'est désormais dans les villes et dans les grandes villes que la pauvreté se concentre massivement et qu'elle devient la plus visible. Dans ces métropoles latino-américaines qui ont connu un net infléchissement de la croissance entre 1980 et 1990, les pauvres ne sont plus dans leur grande majorité des migrants venus de la campagne (Lewis, 1961)³. Ce sont des urbains de la deuxième ou de la troisième génération qui ont pour beaucoup rompu les liens avec leur zone d'origine et dont les stratégies de survie s'inscrivent dans l'espace métropolitain.

Partout, même s'il faut nuancer selon les moments et les pays, la pauvreté urbaine mesurée en termes de revenus (*línea de pobreza*) de chômage et de précarité de l'emploi a augmenté. En 1989, c'est 47 % des habitants des banlieues de Buenos Aires qui se situent en dessous de la ligne de pauvreté, 55 % dans la zone métropolitaine de Mexico en 1990. Au Brésil, les métropoles de Fortaleza, Recife, Salvador renferment le plus grand nombre de miséreux et Sao Paulo (7 millions d'indigents) apparaît comme « la capitale de la pauvreté » (Rodrigues, Théry, Waniez, 1994)⁴.

Toutefois, dans ce contexte de détérioration des conditions de travail, il convient de signaler que les quartiers populaires ont connu dans la dernière décennie des signes évidents d'amélioration des équipements collectifs (eau, tout-à-l'égout) et des services de santé et d'éducation, sur la lancée de la période développementiste (Boltvinik, 1995 ; Jacobi, 1994 ; Ribeiro et Lago, 1994)⁵. C'est vrai dans les villes mexicaines et brésiliennes dont les déficits en équipements restent cependant encore très importants. *A contrario*, la ville de Buenos Aires a connu un parcours à rebours. Les services urbains et les infrastructures n'ont cessé de se dégrader jusqu'à leur privatisation au début des années 90.

Comment expliquer cette forte concentration de la pauvreté dans les zones métropolitaines ? Les changements dans les processus de production ont particulièrement touché ces espaces où s'était concentrée la grande industrie sans que les activités liées à la globalisation de l'économie – la finance et les services spéciali-

3. O. Lewis, *Les enfants de Sanchez. Autobiographie d'une famille mexicaine*, Paris, Éd. Gallimard, 1966 (1^{er} édition américaine 1961).

4. D. Rodrigues, H. Théry, P. Waniez, *La carte de la pauvreté du Brésil, Cahiers des Sciences Humaines de l'ORSTOM*, vol. 30, n° 4, 1994.

5. Boltvinik Julio, *La pobreza en el Area metropolitana de la Ciudad de Mexico en 1990*, A. Bolivar, R. Coulomb, C. Muñoz B. (coordinadores), *Metrópli, Globalidad y modernización*, UAM Azcapotzalco, 1993.

sés orientés vers le marché mondial – qui ont connu une forte expansion à Saõ Paulo, à Mexico et dans une moindre mesure à Buenos Aires, ne viennent compenser les emplois perdus. A Mexico, entre 1980 et 1994, c'est 34 % des emplois manufacturiers qui ont été perdus. A Buenos Aires, la désindustrialisation a vu la disparition de presque un tiers des postes de travail entre 1975 et 1990. A ceci s'ajoutent les mesures de déconcentration et de décentralisation liées à la réforme de l'État qui ont provoqué le transfert d'emplois publics et privés vers les villes moyennes dont le dynamisme est allé de pair, au Mexique comme au Brésil, avec la diminution de la suprématie des grandes métropoles.

L'augmentation des favelas à Saõ Paulo et les occupations collectives de terre à Buenos Aires témoignent de ce processus de paupérisation dû à l'augmentation du chômage (22 % dans les banlieues de Buenos Aires en 1995) et au développement des formes de travail précaire au cœur même du salariat. Cette évolution met fin à l'idée de « la ville transitionnelle », celle où la mobilité sociale – ou à tout le moins l'espoir d'une ascension possible – accompagnait la mobilité géographique (Roberts, 1988)⁶. Ces villes d'Amérique latine qui avaient été « d'extraordinaires lieux d'intégration et de promotion sociale » (O. Dolfuss, 1994)⁷ ont perdu de leur capacité à réduire la pauvreté et à produire de l'intégration⁸.

Vers une ville éclatée

Ces changements profonds dans le système productif et dans les formes d'intervention de l'État ont entraîné une forte recomposition socio-spatiale qui modifie en partie le modèle de périphérisation de la pauvreté. La périphérisation de la pauvreté ou pour le dire autrement le départ des classes populaires des espaces centraux vers les périphéries avait été une tendance généralisée dans les villes latino-américaines. Ce mouvement centrifuge s'est expliqué essentiellement pour deux raisons.

6. B. Roberts, *Ciudades transicionales*, in : J.H. Hardoy, R.M. Morse, *Repensando la ciudad latinoamericana*, CEL-IIED, 1988.

7. O. Dolfuss, *Une Amérique latine par ses villes*, in : *La ville et l'Amérique latine*, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, juillet-septembre 1994.

8. Rémy Prud'homme, « La ville enrichit et appauvrit », in : *Pour La ville, Projet*, automne 1995.

« Les grandes villes ne créent de la richesse que dans la mesure où elles constituent de vastes marchés d'emploi ; dès lors qu'elles sont segmentées par de petits marchés d'emploi – parce que tous ne peuvent pas accéder en pratique à tous les emplois existants dans la ville – ce mécanisme réducteur de la pauvreté ne joue plus. »

- D'une part, les opérations de rénovation et d'éradication des bidonvilles dans les années 60/70, puis de réhabilitation dans les années 80 (Mexico, Bahia, Bogota, etc.) ont chassé une grande partie des classes populaires des quartiers centraux. Dans certains cas, un processus de gentrification (restaurants, centres culturels, galeries d'art) s'est amorcé sans que l'on puisse véritablement parler d'un retour au centre des classes aisées. Il faut bien sûr faire une exception pour Buenos Aires où le centre - le Barrio Norte - n'a jamais été abandonné aux plus démunis (Prévôt Schapira, 1995)⁹ et dans une certaine mesure pour Bogota où les populations à hauts revenus reviennent vers les quartiers péri-centraux de Chapinero et Usaquen, lieu aujourd'hui d'une forte spéculation urbaine (Dureau, Lulle, Parias, 1995)¹⁰.

- D'autre part, ce modèle extensif de ville, bien que la verticalisation ait été forte dans certaines villes du Brésil, est lié aux conditions de production du logement populaire. Il va de soi que l'extension de la ville, c'est aussi le fait des classes aisées. La suburbanisation à l'américaine (vastes zones résidentielles de villas dans la verdure, quartiers fermés et *countries*) marque fortement le paysage urbain des grandes métropoles latino-américaines, à l'ouest de Mexico, au nord de Buenos Aires, etc. Toutefois la périphérie, au sens géographique et métaphorique du terme, c'est la « ville du plus grand nombre ». L'installation en périphérie a signifié pour les pauvres à travers soit l'invasion puis la régularisation soit l'achat d'un lot urbain « bon marché » à la lisière de la ville, l'accès au sol urbain et au logement en toute propriété¹¹. Dans des villes à forte croissance naturelle, la décohabitation a renforcé ce mouvement d'implosion urbaine. Dans les années 60, les colons de Nezahualcóyotl, vaste périphérie dans la Vallée de Mexico venaient dans leur grande majorité du centre-ville soumis à la rénovation-bulldozer. Vingt ans plus tard, le phénomène se répète plus à l'Est, à Chalco où plus de la moitié des nouveaux occupants des terres de la Vallée de Chalco, sont originaires du District Fédéral et de « Neza ».

La paupérisation d'une large partie des habitants et les nouvelles modalités dans les formes de régulation étatique donnent lieu à une organisation spatiale plus complexe, plus fragmentée.

9. M.F. Prévôt Schapira, Les banlieues de Buenos Aires. Les politiques locales en débat, Colloque CRH, septembre 1995.

10. F. Dureau, T. Lulle, A. Parias, Interactions entre politiques urbaines, marché du logement et comportements résidentiels, Colloque CRH, septembre 1995.

11. Entre 1940 et 1980, au Mexique, le nombre de propriétaires est passé de 30 à 57 %. A Recife, 73 % des habitants sont propriétaires de leur logement.

D'une part, les villes du continent ont connu avec le retour de la démocratie de vastes opérations de régularisation de terre en périphérie, comme si l'accès au sol urbain était devenu un droit des pauvres, à un moment où une part croissante de la population se voit privée de ses droits économiques et sociaux et où les gouvernements se désengagent du logement social. Mais d'autre part, on observe dans certains pays sous le poids des effets de l'ajustement, des retours au centre, dans les *cortiços* de São Paulo ou dans les *villas miserias* et les immeubles occupés (*casas tomadas*) de Buenos Aires pour lutter contre l'immobilisation en périphérie et l'éloignement des sources de travail qui « piègent » les populations situées aux marges de la ville¹². Dans la ville de São Paulo, la périphérie cesse d'être une sorte de frontière, un espace ouvert aux pauvres, car des opérations immobilières pour classes aisées s'y développent (*condominiums fechados*), renchérissant la valeur du sol. Cette situation oblige les plus démunis à avoir recours au logement locatif de pièces dans le centre (Ribeiro et Lago, 1995)¹³. Dans le cas de la ville de Mexico, le modèle de John Turner d'accès à la propriété tel qu'il avait été élaboré dans les années 70, ne peut plus être explicatif de la mobilité résidentielle, du centre vers la périphérie, « car la métropolisation a fait éclater vers les quatre points cardinaux le marché de la location à bas prix et les espaces "alternatifs" de l'auto-construction, en une multitude de sous-marchés fortement localisés » (Coulomb, 1995)¹⁴.

On voit ainsi se dessiner un modèle de « ville éclatée », aux frontières plus floues, en raison de la dilution des liens organiques entre les morceaux de la ville. C'est particulièrement évident à Buenos Aires. L'analyse de la ville en termes de fragmentation, en raison des multiples frontières qui divisent l'espace dans un continuum qui s'appauvrit, semble désormais plus pertinente que celle en termes de centre/périphérie qui avait dominé jusqu'alors. L'idée c'est que les inégalités socio-spatiales se répètent aux différentes échelles de la ville et que se côtoient des espaces de pauvreté et des espaces résidentiels et commerciaux

12. Dans le cas de Buenos Aires, les logements inoccupés – environ 15 % des logements – ont constitué à partir des années 80 une alternative pour ceux qui se voyaient exclus du marché formel d'accès au logement.

13. Luis Cesar de Queiroz Ribeiro, Luciana Corrêa do Lago, Brésil : évolution métropolitaine et nouveaux modèles d'inégalité sociale, in : La ville et l'Amérique latine, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, juillet-septembre 1994.

14. R. Coulomb, Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico, Thèse de Doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris XII, novembre 1995.

organisés aux normes internationales¹⁵. La moins grande mobilité des plus pauvres observée dans les grandes métropoles accentue la fragmentation.

LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LE RECOURS AU TERRITOIRE

Dans ce panorama, la sédimentation de la pauvreté dans les banlieues et la « périphérisation du centre » de certaines métropoles, c'est-à-dire le retour au centre des plus démunis qui louent des pièces, occupent des immeubles vides ou vivent chez des proches (*allegados, arrimados*) sont le révélateur de processus de recomposition plus globaux qui affectent la ville¹⁶. La détérioration des systèmes de protection sociale tels qu'ils s'étaient construits dans la période d'après-guerre (Chili, Argentine, Mexique, etc.), la réforme de l'État et la montée du chômage en dépit de la reprise de la croissance dans certains pays, ont entraîné des changements dans les modalités d'action publique et les échelles d'intervention. Des politiques sociales plus territorialisées en direction des « populations vulnérables » ont été mises en œuvre. Elles ont donné force au niveau local, à un moment où de nombreux acteurs tenaient le discours de la décentralisation, de la démocratie locale et de la participation pour affronter les problèmes de la pauvreté.

Des politiques ciblées et territorialisées

Les politiques compensatoires ont été directement inspirées par la Banque Mondiale¹⁷. Ce sont des politiques ciblées en direction des populations les plus pauvres pour éviter des explosions sociales qui viendraient contrarier l'application des réformes. Il faut donc assurer aux « extrêmement pauvres » un minimum de services et d'infrastructures de première nécessité. Ces politiques

15. L. Vidal, Les mots de la ville au Brésil. Un exemple : la notion de « fragmentation », *Cahiers des Amériques latines*, n° 18, pp. 161-181.

16. Dans la ville de São Paulo, entre 1980 et 1990, la proportion des favelas passe de 4,5 % à 8 % (plus de 800 000 personnes), celle des cortiços de 17 % à 28 % (presque 3 millions) et les lotissements pour les populations à bas revenus, dans les zones péri-centrales et à la périphérie de la ville, de 35 % à 24 %. Cf. Pedro Jacobi, *Global report on human settlements – Sao Paulo metropolitan area*, mimeo. 15 pages, février 1994.

17. Cf. J. Valier, Les politiques sociales libérales, Colloque de Villa de Leyva, oct. 1995. Ce texte reprend en partie le chapitre 4 du livre de P. Salama et J. Valier, *Paupretés et inégalités dans le Tiers Monde*, La Découverte, Paris 1994.

sont des politiques d'assistance qui accompagnent les mesures de privatisation. Il ne s'agit pas d'améliorer le système de protection sociale. Au contraire, apparaissent en filigrane dans les diagnostics de la Banque Mondiale les idées de Ch. Murray et de la *New Right* américaine. Les mécanismes de l'État-providence sont rendus responsables du déficit fiscal et de la croissance de la pauvreté dans les années 80. En Amérique latine, l'écart entre le discours universaliste et la réalité corporatiste a donné une certaine crédibilité aux idées de la Banque Mondiale pour qui le *Welfare State* était socialement injuste car il favorisait les mieux intégrés et laissait en dehors des « filets de sécurité » les plus pauvres.

Autre caractéristique, ces politiques sociales font appel à la participation et sont décentralisées, changement symbolique, s'il en est. Traditionnellement, l'espace local avait été l'espace de la charité, l'espace national, celui des droits sociaux. Cette nouvelle échelle d'intervention est justifiée de la manière suivante : les politiques territorialisées sont plus efficaces car elles permettent de mieux cibler les dépenses, de mobiliser de nouveaux acteurs (les ONG dont le rôle est chaque jour plus important, les associations d'habitants, l'Église ou plutôt les églises, enfin le mécénat d'entreprise) et de susciter des solidarités à l'échelle du quartier ou de la commune.

Quant à la participation, elle a été au cœur des nouvelles formes d'intervention dans les quartiers populaires. Partout, les habitants sont appelés à s'impliquer dans la mise en œuvre des actions urbaines et sociales. Le sens à donner aux dynamiques participatives a fait l'objet de vives controverses. Pour d'aucuns, la participation est apparue comme une conquête de la démocratie permettant une plus grande implication citoyenne ; pour d'autres, cette « démocratie de proximité » enferme le mouvement social dans le territoire. Mais quoi qu'il en soit, elle a fait surgir, dans les quartiers et dans les municipalités des groupes de professionnels, « des ingénieurs de la participation » pour reprendre l'expression de R. Lo Vuolo, fortement marqués par le fonctionnement des organismes internationaux, des ONG et de l'Église de la théologie de la libération. Leur rôle est essentiel dans la mise en œuvre des programmes compensatoires¹⁸.

Enfin, rappelons que ces programmes sont le plus souvent transitoires et qu'ils ont mobilisé des ressources somme toute limitées : 0,7 % du PIB mexicain pour le Plan national de Solida-

18. R. Lo Vuolo, Argentine : hacia un nuevo « regimen » de Estado de bienestar, communication présentée à la LAASA, Washington D.C, 28-30 septembre 1995.

rité (Pronasol) pendant le sexennat de Salinas de Gortari (1988-1994), 0,6 % du PIB en Argentine entre 1990 et 1994 et 1,3 % du PIB au Brésil en 1994 (Draibe, Arrecthe, 1995)¹⁹.

Le recours au territoire : les cartes de la pauvreté

La mise en visibilité du phénomène de la pauvreté a été un préalable à l'application de ces politiques. Les gouvernements ont établi des documents officiels largement diffusés : *El combate a la pobreza* au Mexique, *La pobreza urbana en Argentina*, etc. Ces documents ne cherchent pas à comprendre les processus qui mènent à cette plus grande pauvreté mais à définir des catégories de pauvres, à identifier des territoires qui permettent le ciblage de l'intervention sociale. Ceci explique la place grandissante donnée à la représentation cartographique. Des cartes de la pauvreté ont été élaborées dans presque tous les pays (*mapa de la pobreza en Argentina*, *mapa do fome* au Brésil), instruments utiles pour appliquer les politiques compensatoires de lutte contre la pauvreté.

Cette démarche s'inscrit dans une longue tradition. Charles Booth avait dressé la « carte de la pauvreté » (*poverty map*) dans le Londres de la fin du XIX^e siècle²⁰. A Paris, au début du siècle, l'établissement du casier sanitaire avait permis de circonscrire les « îlots tuberculeux »²¹. Aujourd'hui, les nouveaux systèmes d'information géographique (SIG) dont disposent les gouvernements locaux mais aussi certaines ONG permettent d'avoir « une vision panotique » de la société, de quadriller et de cibler au plus fin les « territoires de la pauvreté ». Dans quelle mesure ces nouveaux outils ont-ils permis de casser la vision dualiste de la ville et de mettre en évidence la forte hétérogénéité des espaces périphériques comme des espaces centraux ? Autre interrogation, ces données fines, au niveau de la parcelle, de l'îlot, de la rue débouchent-elles sur de nouvelles corrélations entre conditions urbaines et phénomènes sociaux ou sont-elles seulement un instrument de « tri » plus efficace des bénéficiaires des programmes compensatoires ? C'est pourquoi, au-delà de l'avancée technique des méthodes d'objectivation de la pauvreté, il faut analyser sur quel

19. Cf. S. Draibe, M.T Arrecthe, *Descentralização e políticos de combate a la pobreza : observações sobre o caso brasileiro*, NEPP/UNICAMP, mimeo, 38 p. 1995.

20. C. Topalov, *La ville « terre inconnue », l'enquête de Charles Booth et le peuple de Londres, 1886-1891*, *Genèses*, n° 5, sept. 1991.

21. Y. Fijalkow, *Le surpeuplement ou la tuberculose : deux critères pour identifier les mal-logés*. Paris 1850-1945, Communication au Colloque « Transformations spatiales et évolutions sociales », CRH, sept. 1995.

projet social s'articulent ces données. Enfin, la cartographie sociale renvoie à une autre question fort débattue en France aujourd'hui concernant le statut du territoire dans la « gestion du social ».

En France, la raison invoquée pour expliquer le recours au territoire dans le traitement de la question sociale est la suivante : la crise du modèle d'intégration qui reposait sur le salariat oblige à abandonner l'idée d'un traitement égal pour tous les citoyens. Il faut désormais s'appuyer sur les singularités du territoire pour mobiliser la participation des acteurs locaux, développer des politiques transversales et générer ainsi de l'intégration et/ou de l'auto-organisation communautaire selon les objectifs recherchés²². On a beaucoup critiqué cette vision mécaniste entre l'urbain et le social qui a inspiré la politique de la Ville. Cette lecture n'a rien à voir avec l'analyse marxiste de la division sociale de l'espace où les catégories sociales étaient projetées dans l'espace, même si on ne niait pas les effets en retour sur le territoire. Aujourd'hui, c'est un autre type de lecture qui fonctionne. Il semble bien qu'on lit la dynamique sociale à partir des lieux comme si c'était l'espace qui définissait les conditions sociales (Jaillet, 1996)²³. Cette focalisation sur l'espace s'explique par l'obsolescence des catégories du travail par rapport auxquelles on raisonnait. Ceci est lié à la profonde déstabilisation de la société salariale qui frappe les pays industriels. Ainsi « la logique structurelle de l'intervention publique de l'État-providence s'épuise à mesure que se délite le modèle d'organisation spatiale qui liait dialectiquement croissance urbaine et différenciation sociale, tout en garantissant la cohésion de nos villes »²⁴.

Si cette analyse peut apparaître pertinente pour l'Argentine, à la fois proche et distante de l'Europe où la société salariale a été fortement déstabilisée, il en va différemment du Mexique où de mêmes notions recouvrent des réalités différentes. Il s'agit de voir comment dans ces deux pays, la mise en œuvre de programmes compensatoires de lutte contre la pauvreté qui ont certes une matrice commune, traduisent des logiques d'action publique, des manières de penser la question sociale et le territoire différentes,

22. M.C. Jaillet, La « territorialisation » des politiques de lutte contre l'exclusion, *Géoforum* 1993, A *La découverte des pauvretés et des exclusions. Regards croisés*, *Géographes associés* n° 14/15, 1^{er} semestre 1994.

23. Intervention de M.C. Jaillet, séminaire sur les « zones défavorisées en Europe », Plan Urbain, 12 janvier 1996.

24. D. Béhar, Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée, l'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale, in : *Politiques de la Ville, Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69, sept.-déc. 1995.

voire opposées. Ce que nous voulons dire par là, c'est qu'au-delà des « impératifs » de l'ajustement dans une économie globalisée et de la normativité imposée par la Banque Mondiale, la référence à l'État-nation reste essentielle pour comprendre le sens à donner à ces nouvelles politiques sociales. C'est une manière de redonner toute sa dimension au politique.

Il n'est pas question pour nous de faire une étude exhaustive de ces programmes. Nous renvoyons à nos précédents travaux²⁵. Ce sur quoi nous voulons mettre l'accent, c'est que dans le cas argentin, la décentralisation des politiques sociales et d'assistance a été sous-tendue par une « vision assistencielle/répressive » du traitement de la pauvreté pour reprendre les catégories d'analyse de B. Lautier²⁶ et qu'elle a renforcé la fragmentation de la société et du territoire. Dans le cas mexicain, le Plan National de Solidarité se caractérise par une volonté de réhomogénéisation des modes d'intervention sur la pauvreté sur l'ensemble du territoire, dans une vision « moderniste-technocratique ».

ARGENTINE : LE TRAITEMENT DE LA PAUVRETÉ DANS LES PÉRIPHÉRIES DE BUENOS AIRES EN PÉRIODE DÉMOCRATIQUE (1984-1994)

A la différence des autres villes latino-américaines, Buenos Aires avait connu une forte capacité à créer de l'intégration et de la citoyenneté. L'accès précoce et massif à la propriété de la parcelle et de la maison individuelle qui était allé de pair avec la salarisation d'une large partie des classes populaires avait été à la base de l'ordre social issu du mouvement justicialiste.

Les banlieues de Buenos Aires : « l'atomisation dissolvante »

Les effets conjugués de la crise et des politiques d'ajustement des années 80 ont mis à mal les formes d'intégration des classes populaires dans la ville et ses banlieues. La « décennie perdue » a

25. Cf. M.F. Prévôt Schapira, Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires, en période démocratique (1984-1994), Rapport MRT, mimeo., mars 1995, 32 pages et D. Pécaut, M.F. Prévôt Schapira, La recherche d'une nouvelle légitimation : Le programme national de Solidarité, *Problèmes d'Amérique latine*, Spécial Mexique, n° 5, avril-juin 1992 et J. Marques Pereira, M.F. Prévôt Schapira, Mexique : le programme national de Solidarité ou la promotion d'une citoyenneté à géométrie variable, Division for Social Research and Policy/UNESCO, déc. 1994, mimeo, 38 pages.

26. B. Lautier, Représentations et régulation étatiques de la pauvreté : le cas du Mexique, Rapport MRT, mimeo, oct. 1995.

vu l'augmentation du nombre de pauvres et l'apparition de nouvelles formes de pauvretés urbaines qui touchent les classes moyennes et populaires. Par ailleurs si la pauvreté se dilue dans l'ensemble de l'agglomération, on peut toutefois identifier les territoires de la pauvreté : les zones de bidonvilles (*villas miserias*) enclavées dans les espaces péricentraux de la capitale et les municipes de la deuxième couronne, à l'extrême périphérie de la ville. C'est là qu'ont eu lieu, dans les années 80, les grandes occupations collectives de terre (*asentamientos*), phénomène inédit en Argentine. C'est également là que se concentrent les lotissements les plus pauvres. Dans ces municipes tous les indicateurs – taux de mortalité infantile, chômage et sous-emploi, taux de NBI (*necesidades básicas insatisfechas*), risque sanitaire – montrent l'extrême vulnérabilité de ces populations. Les banlieues de Buenos Aires sont sans aucun doute un des angles d'approche les plus pertinents pour mesurer « l'atomisation dissolvante »²⁷ qui frappe la société argentine et le territoire.

Entre 1984 et 1994, les banlieues ont été le lieu d'application de trois programmes de lutte contre la pauvreté, d'une part le Programme Alimentaire National (PAN) qui concernait tout le pays mais qui trouve son point d'application majeur dans le *Conurbano* et d'autre part, le Plan Alimentaire Intégral et Solidaire (PAIS) et le Plan de Justice Sociale pour la Réparation Historique du *Conurbano* à partir de 1991, tous deux mis en œuvre depuis la province de Buenos Aires et concernant spécifiquement les banlieues. Ces trois formes d'intervention qui se succèdent dans le temps, expriment des changements profonds dans la manière de penser le social, la pauvreté et le territoire en Argentine²⁸.

A la différence du gouvernement radical (1984-1989) qui avait mis le thème de la pauvreté au centre de son discours, après 1989 la question est reléguée aux espaces locaux. Le fil conducteur qui permet de comprendre la place donnée à l'échelle locale dans le traitement de la pauvreté est le suivant : à la vision jacobine et keynésienne du territoire qui était celle des radicaux s'est imposée sous le poids de la crise de 1989, celle des basistes, des ONG et des bailleurs de fonds, d'un territoire en morceaux.

27. Expression de M. Matallanes, communication au colloque de Villa de Leyva, oct. 1995.

28. Pour une étude détaillée, Cf. M.F. Prévôt Schapira, Du PAN au Plan de justice sociale, *op. cit.*

Le PAN (1984-1989) : une vision régaliennne du social

Face à la forte détérioration du système de protection sociale liée à la crise et à la dictature, il n'y a pas eu de consensus sur la nécessité de réformes profondes, pas même au sein du parti radical. C'est pourquoi le changement le plus important dans le domaine des politiques sociales fut le lancement au début de l'année 1984 d'un vaste programme d'assistance alimentaire monté à partir de la carte de la pauvreté, en direction des plus démunis (*carenciados*). Il n'impliquait aucunement la modification des mécanismes de protection sociale en place.

Le plan s'inscrivait dans une tradition universaliste et républicaine. Voté pour deux ans, jusqu'à ce que la démocratie répare les injustices liées à la dictature, il défendait « le droit de tous à l'alimentation ». En dépit du discours sur la décentralisation, c'est un programme présidentiel mis en œuvre par des agents du PAN, le plus souvent de jeunes militants radicaux qui ont largement utilisé le programme comme une ressource politique, notamment dans les municipalités d'opposition de la deuxième couronne. C'est là, dans ces municipes les plus pauvres que des maires et leur équipe issus du mouvement basiste ont développé des expériences de participation populaire qui renouaient avec les idées des années 70. C'est ainsi qu'à l'échelle locale, deux cultures politiques se sont affrontées. Pour les radicaux, le PAN était un programme transitoire qui s'inscrivait dans une politique de relance keynésienne, en attendant une remise à flot de l'économie. Pour les seconds, seule la mobilisation populaire permettait de revendiquer des droits et de créer des espaces de démocratie participative et des formes de citoyenneté locale. Fortement imprégné par les idées de la théologie de la libération, ce courant de jeunes péronistes « rénovateurs » se réclame du local, des solutions qui surgissent de la communauté, des initiatives populaires et des solidarités territoriales.

L'hyperinflation de 1989 marque la fin de la croyance d'un retour possible au mode de régulation antérieur. L'arrêt des distributions alimentaires au plus fort de la crise, alors que des émeutes de la faim éclatent dans les banlieues de Buenos Aires et Rosario, voit se mettre en place des dispositifs locaux de lutte contre la pauvreté. Dès lors, l'espace local apparaît à beaucoup, le lieu où les tensions entre modernité et exclusion pourraient être maîtrisées. L'idée que le territoire national n'est plus adéquat pour traiter la question de la pauvreté semble accompagner la crise du *Welfare State*.

Le plan PAIS, entre assistance et communautarisme

La province de Buenos Aires en charge des 19 communes de la banlieue soit presque 8 millions de personnes, a dû pour affronter la situation d'extrême pauvreté et de violence, mettre en place un dispositif d'urgence de distribution alimentaire. Le plan PAIS s'inspire directement des expériences à l'œuvre dans les municipalités de la deuxième couronne. Il s'est agi pour les « Rénovateurs » péronistes, à la tête du gouvernement provincial (1987-1991) de prendre le contre-pied du plan des radicaux dénoncé comme « clientéliste et caritatif ». L'idée du Plan PAIS, c'est de recréer de la cohésion sociale dans des quartiers où durant les émeutes de la faim les pauvres se sont dressés contre les pauvres (Prévôt Schapira, 1990)²⁹. Pour ce faire, des « groupes solidaires » ont été créés sur la base du voisinage. Formés de 5 à 20 familles, ils sont en charge des achats communautaires, de la gestion des réfectoires et des petites entreprises de production. A signaler que la Banque Mondiale appuie et finance ces expériences communautaires à un moment où les solidarités sont appelées à prendre la relève de l'action publique.

Il n'est pas question de faire une évaluation de ce programme mais seulement de soulever quelques points quant à sa mise en œuvre et son devenir.

– Dans la mesure où les moyens de la province étaient en deçà de la demande, comment choisir les bénéficiaires ? Qui sont les pauvres « méritants » ? Les études de terrain montrent le « bon usage des pauvres » fait par certaines municipalités. Comme pour le PAN, ce programme n'a pas échappé aux marchandages politiques entre la province et les communes ou entre ces dernières lorsque les fonds transitaient par les municipalités « loyales » et les groupes solidaires.

– Par ailleurs, les difficultés rencontrées pour créer de l'action collective sont vite apparues. Les *a priori* holistes qui inspirent ces programmes – ceux des municipalités comme ceux des ONG ou des bailleurs de fonds – se sont heurtés à la forte fragmentation de ces espaces trop souvent considérés comme homogènes. E. Jelin et P. Vila ont bien montré dans leur étude sur les secteurs populaires comment des différences subtiles dans l'aspect du quartier, des maisons, de l'accès aux services étaient perçues comme des signes d'appartenance ou d'exclusion (Jelin et Vila, 1987)³⁰. Les jeunes

29. M.F. Prévôt Schapira, Crise urbaine, pauvreté et émeutes de la faim dans le Grand Buenos Aires, *Problèmes d'Amérique latine*, avril 1990.

30. E. Jelin et P. Vila, *Podría ser yo. Los sectores populares urbanos en imagen y palabra*, CEDES/Éd. de la Flor, 1987.

des lotissements de Cuartel Noveno, quartier populaire de Lomas de Zamora, se démarquent bien des pauvres « du fond » « jetés dans un coin » (*tirados en un rincón*) comme s'il existait un lieu où les pauvres seraient supposés vivre³¹.

– Enfin, les orientations néo-libérales du gouvernement national, ont de plus en plus marginalisé les communes périphériques dont les expériences restent strictement circonscrites aux espaces – quartiers, communes – de la pauvreté. Le déclin militant au début des années 90, le ralliement d'une partie des équipes « alternatives » au ménémisme, la privatisation des services publics et des espaces centraux ont largement contribué à ce sentiment d'isolement de ceux qui aux marges de la ville ont cherché à mettre en place des projets alternatifs, entre assistance et communautarisme.

Le Plan de de justice sociale pour la réparation historique du Grand Buenos Aires : La localisation de l'ordre public

En Argentine, la communautarisation des politiques sociales n'est pas dissociable de la question de la décentralisation et du fédéralisme. En effet, si l'échelle locale avait été perçue avec le retour de la démocratie comme un des lieux de la participation et de l'exercice démocratique, il renvoie aujourd'hui à l'idée de subsidiarité. Le rôle accru des provinces et des municipales dans la mise en œuvre des politiques sociales a relancé la question de l'équité socio-spatiale dans un pays aux différences géographiques marquées (Prévôt Schapira, 1993)³². La province de Buenos Aires, région riche qui concentre le plus grand nombre de pauvres dans ses périphéries a toujours dénoncé les formes de « discrimination positive » en faveur des provinces historiques du Nord-Ouest (promotion industrielle, système de coparticipation, subventions à certains productions).

La situation d'urgence politique et sociale – mauvais résultats électoraux aux élections municipales de 1991 et la question de la pauvreté dans le Grand Buenos Aires – a débouché sur la création d'un fonds de financement d'un vaste programme compensatoire – le « Plan de Justice sociale pour la Réparation historique du *Conurbano* » – pour les banlieues, alimenté par un transfert d'impôts en faveur de la province de Buenos Aires (10 % de l'impôt sur le revenu, soit un apport d'environ 600 millions de dol-

31. J. Auyero, *Otra vez en la vía. Notas y interrogantes sobre la juventud de sectores populares*, Cuadernos 2, GECUSO, 1993.

32. M.F. Prévôt Schapira, Argentine : fédéralisme et territoires, *Cahiers des Amériques latines*, n° 14, 1993.

lars par an). Ce n'est pas un programme alimentaire, ni d'aide à la petite production, mais un plan de contention de la pauvreté, marqué par la peur d'une dérive sociale des banlieues, après les émeutes de 1989 et 1990, entre la Politique de la Ville et le Programme National de Solidarité³³.

A la différence des expériences développées par les municipalités basistes de la seconde couronne, le Plan de Justice sociale n'est plus porté par une utopie, ni un projet social. Son objectif est double : d'une part intervenir dans ce que l'on appelle en France les « zones défavorisées » pour construire des équipements et des infrastructures afin de calmer le jeu et d'autre part, s'assurer le contrôle de la zone politiquement la plus importante du pays. La question de la participation et de la démocratisation n'est plus à l'ordre du jour. Désormais, les attributions de fonds du Plan de Justice sociale passent par les maires qui s'alignent derrière le gouverneur. La participation qui avait été centrale dans les gestions locales des années 80 apparaît aujourd'hui à la marge.

Dans l'ensemble ces politiques assistencialistes sont difficiles à évaluer. Mais quoi qu'il en soit, la mobilisation des forces locales pour trouver des solutions *in situ* fait apparaître des risques de repliement sur le quartier, d'assignation des plus pauvres à leur territoire alors que de nombreux paramètres, notamment en matière d'emploi, échappent à ce niveau. La paupérisation et les politiques sociales ciblées en direction des plus pauvres ont mis à nu la difficile action unifiante de l'instance municipale dans les communes où la différenciation sociale s'est accentuée avec la crise. Les gestions militantes ont exacerbé les tensions au sein des espaces communaux³⁴. Ces multiples frontières qui traversent l'espace de la périphérie entre les pauvres et les moins pauvres, les *villeros* et ceux des *asentamientos*, les propriétaires et les autres donnent lieu à des stratégies d'évitement, à des formes de territorialité exacerbée et d'identité restreinte, en rupture avec la situation du passé.

33. A signaler que la politique de la ville a été également décidée après les émeutes de 1981 des Minguettes dans la banlieue lyonnaise.

34. M.F. Prévôt Schapira, Les banlieues de Buenos Aires. Les politiques locales en débat, *op. cit.*

LE PRONASOL : LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE LÉGITIMATION

Urbanisation populaire et patronage politique

Le Programme National de Solidarité (Pronasol) lancé en 1988 par C. Salinas de Gortari au début de son mandat n'est pas un programme spécifiquement urbain. Il s'applique à tout le territoire, dans un pays où la pauvreté rurale reste majoritaire. Sur les 41 millions de Mexicains pauvres, 27 millions vivent dans les campagnes. Il n'en demeure pas moins que se sont développées d'immenses zones de misère dans les « villes perdues » (*ciudades perdidas*). Une des priorités du programme du Pronasol a été aussi de doter en infrastructures et en services les périphéries des villes grandes et moyennes dans lesquelles se sont entassés les migrants et ceux plus nombreux qui ont reflué des zones centrales. Il faut y contenir la pauvreté et juguler les risques d'émeutes urbaines comme celles qui ont secoué à la fin des années 1980, les villes de Caracas, Buenos Aires ou Rio de Janeiro. La vaste périphérie de Chalco, dernière extension sud-est de la zone métropolitaine de Mexico a été érigée en « vitrine » du Pronasol : « Chalco est Solidarité », « Solidarité est Chalco » selon les termes du président lors du lancement du programme.

Ces quartiers de lotissement pauvres, le plus souvent illégaux ont d'ailleurs fait l'objet dès les années 60, d'un encadrement par les organisations officielles du parti et de ses médiateurs (cacique, délégué de colonie urbaine). W.A. Cornelius a analysé pour la ville de Mexico les formes de patronage politique qui ont caractérisé les relations entre l'État et les masses urbaines « basées sur la non reconnaissance de droits mais l'octroi de concessions » (Duhau E., 1991)³⁵. C'est ainsi que les pratiques de régularisation foncière institutionnalisées avec la création de la CORETT (*Comisión por la regularización de la Tenencia de la Tierra*) en 1967 doivent être considérées comme un moyen de mobilisation politique, de légitimation du système et une politique tacite de logement pour les pauvres (Ward P., 1989)³⁶.

Dans les années 80, sous la pression des changements intervenus dans le « modèle mexicain » (ouverture, désengagement de l'État, privatisation, etc.) les bases traditionnelles du populisme se

35. E. Duhau, La régularisation de l'habitat au Mexique, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 51, juillet 1991.

36. P. Ward, *Políticas de bienestar social en Mexico, 1970-1989*, Nueva Imagen, 1989.

sont érodées et l'appui électoral en contrepartie des « dons » de l'État n'est plus apparu comme systématique. Aux élections présidentielles de 1988, les votes en faveur du candidat du Front cardéniste l'ont largement emporté dans les quartiers populaires de l'agglomération de Mexico, touchés par la crise et la réduction de la dépense publique.

Pauvreté et « libéralisme social »

La décennie perdue a vu une forte augmentation de la pauvreté. Le document établi par le gouvernement de C. Salinas de Gortari, *El Combate a la pobreza*, est un diagnostic sévère des formes de redistribution antérieures qui ont laissé en marge plus de 40 millions de Mexicains. Dans ses différents *informes*, C. Salinas de Gortari a insisté sur le fondement éthique du combat contre la pauvreté. Il ne s'agit pas de remédier aux inégalités de richesse mais d'assurer à tous les Mexicains un niveau de bien-être minimum (*piso social basico*) par l'amélioration des conditions matérielles de vie des plus pauvres (adduction d'eau, électrification, construction de trottoirs et développement de micro-projets productifs). C'est un discours en rupture avec le discours keynésien de la période antérieure. Le Pronasol a été l'instrument de légitimation d'une déconnexion entre croissance économique et politiques sociales. Mais l'État n'abandonne pas les pauvres.

L'intervention saliniste s'appuie sur une longue tradition d'intervention dans les zones rurales qu'un diagnostic avait identifiées comme marginales (programa de zonas marginadas, Coplamar, Pider). Mais, dans le cas de Solidarité, même si les financements dans les États pauvres du Sud (Chiapas, Oaxaca) ont été les plus importants, les périphéries des villes sont apparues comme les territoires emblématiques du programme, car il s'est agi d'intervenir massivement là où les structures corporatistes étaient absentes, dans les colonies populaires où domine et croît le travail informel³⁷. L'idée du programme de Solidarité, c'est à la fois de construire un nouveau type de service public et de donner une plus grande visibilité à l'action de l'État (Mathieu, 1993)³⁸.

37. Dans l'État de Mexico, les municipes urbains qui constituent les périphéries de l'agglomération de Mexico, ont bénéficié de dotations de fonds beaucoup plus élevées que les zones rurales où se situaient cependant les plus forts taux de pauvreté. Parmi ces municipes conurbés, Chalco a été le plus fortement doté. Cf. J. Sobrino, C. Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio mexiquense/SEDESOL, 1995.

38. D. Mathieu, *Modernité et production du territoire*, Doctorat de Géographie et d'Aménagement, Toulouse Le Mirail, février 1994.

Faut-il rappeler que l'ancien président de la République, Salinas de Gortari, est l'auteur d'une thèse portant sur le thème de l'investissement public, la participation politique et l'appui au système³⁹. Ces travaux fortement influencés par ceux de W.A. Cornelius concluaient « que la dépense publique que l'on croyait être la grande arme politique pour acheter l'appui politique attendu par l'État, n'eut pas l'efficacité escomptée »⁴⁰. Il faut donc maximiser l'investissement public, diminuer les gaspillages et la corruption, tout en captant le vote populaire, à travers la participation érigée en « technologie sociale ».

L'intitulé du programme – Solidarité – est une façon de prendre ses distances avec le fonctionnement corporatiste du régime. Le terme *Solidaridad* revient à en appeler à des formes d'entraide associées aux appartenances traditionnelles. L'État lui-même est proclamé « solidaire » comme si le moment ne se prêtait plus à la reconnaissance des droits sociaux mais imposait une mobilisation autour des valeurs communautaires. Il ne s'agit pas de promouvoir seulement des équipements sociaux mais d'interrompre la tendance à la désorganisation de maints secteurs de la population en suscitant de nouvelles modalités de participation (Pécaut D., Prévôt Schapira M.F., 1992). L'instauration de la participation doit permettre à la fois la modernisation de l'État, la légitimation de son action mais aussi la participation financière et matérielle des populations qui ont ainsi pris largement en charge la réalisation de leurs projets (drainage, eau, électricité, routes...). Avec Solidarité s'impose l'idée de petits travaux quartier par quartier, qui se construisent avec la participation des habitants, au prix coûtant. Ce nouveau modèle d'organisation requiert des modalités d'organisation plus flexibles, « plus démocratiques » pour reprendre le discours officiel, d'où peuvent surgir les initiatives. Le contrôle social et politique ne s'inscrit plus dans la structure même de l'organisation sinon dans l'obligation qu'ont les populations de participer, sous peine de se voir exclues de l'accès aux nouvelles formes de politiques publiques.

La nouvelle structure de participation : les comités de Solidarité

C'est pourquoi la première phase du programme a été consacrée à la mise sur pied des « comités de Solidarité », sur des bases territoriales qui peuvent aller du quartier à quelques pâtés de

39. C. Salinas de Gortari, *Producción y participación en el campo*, SEP/80, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

40. Cité par D. Mathieu, *Modernité et production du territoire*, *op. cit.*, p. 89.

maisons (*cuadras*). Il s'agissait « de casser le jeu populiste » et de publiciser les débats en faisant émerger, à côté des structures traditionnelles de nouveaux leaders de quartiers, en s'appuyant sur tout un secteur de l'encadrement des pauvres urbains qui a surgi dans la dernière décennie autour de la mise en œuvre de projets pilotes de l'Église, d'ONG, d'associations de quartier. La force de Solidarité est à l'évidence son extrême flexibilité idéologique et opérationnelle. Le programme reprend aussi bien les idées et/ou les pratiques des associations caritatives de l'Église que celles des ONG et des organisations du mouvement populaire urbain qui avaient pour commun dénominateur de prôner l'entraide, la participation et la décentralisation. C'est ainsi que réformisme d'État et encadrement social d'ONG se renforcent plus qu'ils ne s'opposent.

Il n'est pas question de présenter le bilan très controversé du programme, mais si le Pronasol a eu une telle « efficacité » symbolique et politico-médiatique, c'est qu'il s'est inscrit dans la culture politique du PRI, ce qui a permis la création dès les premiers mois de quelque 80 000 comités de Solidarité et ainsi de territorialiser les normes, les modes d'intervention du petit groupe de réformateurs sociaux rassemblés autour du président, issus dans leur grande majorité du mouvement étudiant des années 70. Ces comités ont été en quelque sorte des caisses de résonance des demandes de la population mais aussi le lieu de l'intériorisation des normes mises en place pour avoir désormais accès aux infrastructures. C'est pourquoi la participation aux espaces institutionnalisés que sont les espaces des comités a été souvent excluante pour les plus pauvres dans la mesure où elle reposait sur la modernisation des formes de médiation populaire⁴¹. Ceci met d'ailleurs en évidence l'ambivalence du programme qui prend appui sur les solidarités traditionnelles mais qui dans le même temps veut dépasser les particularismes, écarter les médiateurs du passé que sont les caciques de quartier. De fait, ces nouvelles formes de participation que l'on prétendait mettre en place dans le cadre du libéralisme social ont eu souvent recours aux anciennes pratiques du populisme. C'est ainsi que dans les périphéries de Tampico-Ciudad Madero, la mise en œuvre du Pronasol voit des formes de « clientélisme rénové » sous l'égide de l'État déplacer les anciens réseaux du cacique pétrolier déchu⁴².

41. D. Mathieu, Deux visions du populaire : Démocratie informelle ou démocratie participative, *L'ordinaire Latino Américain*, mars-avril 1995, n° 156.

42. M.F. Prévôt Schapira, Clientélisme et corporatisme. Territoires à reprendre dans le Golfe du Mexique, *Géographie et Cultures*, n° 10, été 1994.

Le Pronasol : un nouveau modèle d'action publique ?

Il n'en demeure pas moins que le Pronasol a été un instrument essentiel de la politique sociale et d'une forme d'intégration politique de ceux qui se voyaient exclus des mécanismes traditionnels de l'assurance sociale corporatiste. Au-delà de la dimension clientéliste évidente, Solidarité doit être pensée comme un « nouveau modèle d'action publique »⁴³. Par son intermédiaire, l'État plante à nouveau son drapeau jusque dans les parties les plus marginalisées du territoire. A travers certaines de ces mesures, il donne le sentiment d'ouvrir de nouvelles voies à l'exercice de la citoyenneté. Ce n'est pas par hasard s'il a lancé d'emblée un vaste programme de régularisation dans les quartiers d'invasion. C'était une manière de faire rentrer de larges secteurs dans la sphère du droit. A. Azuela fait remarquer que cette vaste opération de régularisation de sol urbain – on estime que plus de 450 000 titres de propriété ont été attribués durant l'administration du président Salinas de Gortari – est « une très bonne affaire : après avoir toléré les ventes interdites par la loi, le gouvernement se paie auprès des *colonos* (argent et loyauté politique) pour la régularisation d'une parcelle qu'ils avaient déjà payée sur le marché informel. Il obtient les bénéfices politiques du soutien des masses sans dépenser plus que du papier », mais « disposer du droit de propriété est aujourd'hui dans beaucoup de villes, la condition pour le plein exercice de la citoyenneté. »⁴⁴

A travers ces différentes formes d'intervention, le Pronasol cherche à fonder une appartenance à une communauté politique, celle de la Nation, et de restaurer la figure présidentielle au crédit bien entamé depuis les élections de 1988. Par des mesures de traitement préférentiel dans les quartiers pauvres, il s'est agi de rendre visible l'action de l'État dans les « territoires de la Solidarité ». Cette « territorialisation par le haut » des politiques sociales, depuis la présidence, passe par la concession territorialisée de pans entiers du service public aux comités de Solidarité chargés de construire et de financer une partie des infrastructures. En donnant une place essentielle aux équipements dans la périphérie des villes, il ne s'agit pas seulement de répondre aux carences, mais de tisser des liens civiques pour lutter contre « le syndrome d'abandon » ressenti par les classes populaires depuis

43. J. Donzelot, P. Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Éd. Esprit, 1994.

44. A. Azuela, La propriété, le logement et le droit : circonstances sociales et formes juridiques, *Les Annales de la Recherche*, n° 66, mars 1995.

le revirement idéologique des années 80⁴⁵. Les comités Solidarité fonctionnent comme de nouveaux acteurs de l'urbanisation et de la construction de la ville par fragments, mais les opérations ont eu lieu sous la bannière d'un projet plus global de citoyenneté.

« Que reste-t-il du Pronasol en 1995 ? Au moins une chose : la mise en évidence que les politiques de pauvreté restent au centre du fonctionnement de l'État mexicain »⁴⁶, à la différence de l'Argentine. Le projet cavalliste de « non-société » et de « non-nation » laisse aux initiatives locales la question du traitement de la pauvreté⁴⁷. Ces politiques territorialisées prennent des formes diverses, depuis le développement de programmes communautaires dans les municipalités progressistes de la deuxième couronne, en passant par les dotations d'infrastructures sur le mode clientéliste dans la province de Buenos Aires, jusqu'à celles mises en œuvre par le gouverneur de la province de Tucuman qui « déporte » par charters les chômeurs dans les provinces de Chubut et de Rio Negro (Patagonie) pour participer à la récolte.

CONCLUSION

Des changements profonds ont affecté les formes d'intervention de l'État en matière de gestion des quartiers pauvres. On est passé d'une conception centraliste à une approche donnant de nouvelles responsabilités aux collectivités locales, dans un contexte de forte paupérisation. Ces formes d'intervention territorialisées de l'assistance aux plus démunis sont à mettre en relation avec le retrait de l'État central et l'abandon des ambitions planificatrices du passé. Elles s'accompagnent d'un appel à l'idée de communauté car la question qui est posée par l'application de ces politiques compensatoires est de savoir comment produire de nouvelles formes de solidarité à l'échelle territoriale que ce soit celle du quartier, de la commune ou de la nation⁴⁸.

En Amérique latine, le terme communauté prend des sens bien différents selon qu'il se rattache aux formes corporatistes de l'État (la communauté organisée de Péron), au vocabulaire de l'Église des pauvres qui a été à l'origine de la création dans les quartiers

45. S. Zermeño, *Desidentidad y desorden : Mexico en la economia global y en el libre comercio*, *Revista Mexicana de Sociologia*, n° 3, juillet-septembre 1991, UNAM.

46. Cf. Bruno Lautier, *op. cit.*

47. M. F. Prévôt Schapira, *Du Welfare à l'assistance : la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine*, *Cahiers des Amériques latines*, n° 15, 1994.

48. Cf. J. Donzelot, *l'avenir du social*, *Esprit*, mars 1966.

pauvres des communautés ecclésiales de base dans les années 70 ou à la communauté paysanne traditionnelle. Au Brésil, le mot désigne un espace, plus qu'un groupe. Bref, la polysémie du terme est forte mais pour les réformateurs sociaux : cadres des municipalités ou des programmes d'assistance, travailleurs sociaux et des ONG très présentes dans la ville, militants associatifs, la « communauté » devient un concept opérationnel qui doit permettre la construction d'un ensemble, d'un espace homogène où peuvent s'établir des pratiques solidaires favorisées par la proximité et la similitude des conditions de vie des habitants des quartiers pauvres. Certes, les formes de solidarité primaires n'ont jamais entièrement disparu dans la grande ville latino-américaine⁴⁹. G. de la Peña montre comment dans une grande métropole comme Guadalajara où les liens familiaux se sont distendus en raison de la forte croissance de la ville, se développe un « corporatisme de quartier » comme substitut aux réseaux familiaux mais aussi au déclin de l'État de bien-être, pour avoir accès à des biens, du travail et de la protection⁵⁰.

C'est précisément ces solidarités communautaires existantes ou supposées (voisinage, réseaux d'entraide) que les responsables des programmes (élus locaux, urbanistes, professionnels de l'intervention sociale, Église, banque mondiale) cherchent à instrumentaliser, car la communauté est aujourd'hui instituée « en un opérateur de médiations et un lieu où se joue une part de la légitimité des gouvernants »⁵¹. Désormais, c'est sur la base de leur appartenance à un territoire à qui est reconnu le statut de « communauté », le comité de Solidarité au Mexique dans le cas du Pronasol, le Conseil de la communauté dans les banlieues de Buenos Aires ou la *comunidad* au Brésil, etc. que les pauvres urbains font reconnaître leurs droits aux bénéficiaires des programmes d'assistance ou aux nouvelles formes d'action publique. On divise le social en une multitude de segments correspondant à des micro-espaces qui fragmentent l'espace urbain et accentuent les phénomènes de « corporatisme de quartier » et d'insularisme communal, dans des villes où la décentralisation ne s'est pas accompagnée, le plus souvent, de la mise en place de structures d'agglomération.

49. Cf. à ce sujet de L. Lomnitz, *Como sobreviven los marginados*, Siglo XXI, 1975.

50. G. de la Peña et R. de la Torre, *Identidades urbanas al final del milenio*, *Ciudades*, avril-juin 1994.

51. Voir à ce sujet, D. Vidal, *La politique au quartier. Respect, crise et citoyenneté à Brasilia Teimosa, favela urbanisée de Recife (Brésil)*, Thèse de Doctorat de sociologie, EHESS, janvier 1996.

BIBLIOGRAPHIE

- Cornelius W.A., 1975. *Politics and migrant poor in Mexico City*, Stanford University Press, Stanford.
- Donzelot J., 1994. *L'État animateur : Essai sur la politique de la ville*, Éd. Esprit.
- Draibe S., Arrecthe M.T., 1995. Descentralização e políticas de combate a la pobreza : observações sobre o caso brasileiro, NEPP/UNICAMP, mimeo, 38 p.
- Jaillet M.C., 1994. La « territorialisation » des politiques de lutte contre l'exclusion, *Géofroum 1993, A La découverte des pauvretés et des exclusions. Regards croisés, Géographes associés n° 14/15*, 1^{er} semestre.
- La ville et l'Amérique latine, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, juillet-septembre 1994.
- Lo Vuolo R. et al., 1995. *Contra la exclusion, la propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP, nov.
- Mathieu D., 1994. Modernité et production du territoire, Doctorat de Géographie et d'Aménagement, Toulouse Le Mirail, février.
- Pécaut D., Prévôt M.F. Schapira, 1992. La recherche d'une nouvelle légitimation : Le programme national de Solidarité, *Problèmes d'Amérique latine*, Spécial Mexique, n° 5, avril-juin.
- Prévôt Schapira M.F., Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires, en période démocratique (1984-1994), Rapport MRT, mimeo, mars 1995, 32 pages, à paraître in *Revista Mexicana de Sociologia*.
- Prévôt Schapira M.F., 1994. Du Welfare à l'assistance : la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine, *Cahiers des Amériques latines*, n° 15.
- Salama P. et Valier J., 1994. *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*, La Découverte, Paris.
- Ziccardi A., 1994. De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales, *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, vol. 1, n° 12.

Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local : dépasser l'opposition entre clientélisme et participation politique L'exemple de Recife (Brésil)

Dominique Vidal¹

*22, boulevard de l'Hôpital
75005 Paris
Tél. : 45.35.82.92*

Résumé : A partir d'une enquête menée à Recife de 1992 à 1994, cet article analyse le rôle actuel des associations d'habitants dans les mécanismes institutionnels de participation à la gestion urbaine mis progressivement en place depuis une quinzaine d'années. Il entend en particulier dépasser l'opposition habituelle entre clientélisme et participation politique pour montrer que, dans un contexte de crise fiscale, cette forme de décentralisation infra-municipale permet la gouvernabilité de la ville conformément au style politique brésilien fondé sur l'évitement du conflit par la recherche d'accords entre parties opposées. La participation prend en effet la forme de jeux à somme non nulle dans lesquels tous les acteurs engagés peuvent espérer retirer un gain. Du reste, la faible lisibilité du social rend indispensables les associations d'habitants dans la mise en œuvre des politiques sociales et l'application des normes concernant l'usage du sol. En différenciant les formes d'intervention sociale selon le lieu de résidence, le recours au micro-local dans la représentation des intérêts des populations urbaines défavorisées et dans l'allocation des ressources qui leur sont destinées va néanmoins à l'encontre d'un accès égal des plus démunis à la protection sociale. C'est du coup l'idée même de citoyenneté de la démocratie moderne qui se trouve mise en question.

1. Sociologue, chercheur associé au Centre d'étude des mouvements sociaux (CNRS/EHESS), 22, bd de l'Hôpital, 75005 Paris.

Mots-clés : Brésil – Recife – Décentralisation – Associations d'habitants – Pouvoir local – Participation – Clientélisme – Politique urbaine – Politique sociale – Citoyenneté.

Au sortir de l'autoritarisme, la décentralisation a suscité les plus grandes espérances au Brésil. Il est alors très largement admis que les acteurs municipaux, mieux au fait des réalités locales, feront un meilleur usage des finances publiques que les agences fédérales à l'approche jugée technocratique et apporteront, sinon une solution définitive, du moins une amélioration considérable aux maux des villes. Dans nombre de communes, on attend notamment beaucoup de la participation des associations d'habitants aux récents dispositifs chargés de la définition et de l'exécution de l'action publique. Par leur étroite collaboration avec les appareils administratifs, ces acteurs infra-municipaux semblent garantir la mise en œuvre d'une intervention sociale susceptible de répondre de la façon la plus appropriée aux difficultés des populations défavorisées. Mais, surtout, les associations d'habitants apparaissent comme des vecteurs essentiels de la consolidation de la démocratie. L'engagement des citoyens les plus démunis dans ces organisations doit rapprocher les secteurs populaires de la vie politique en leur permettant de participer au gouvernement depuis la base de la société d'où ils ont une meilleure intelligibilité de son fonctionnement.

Dans la seconde moitié des années 1980, Recife est considérée comme l'une des expériences les plus réussies de décentralisation reposant sur la participation active des associations d'habitants à la gestion urbaine. Dans le succès rencontré par la politique de promotion de la participation populaire menée par une municipalité acquise aux idées basistes, beaucoup voient la manifestation en acte du dynamisme de la société civile étouffée sous le régime militaire. Pour ceux qui estiment que la souveraineté du peuple n'est que fictive dans la démocratie représentative, la ville en vient à être tenue comme une application, au niveau local, de la démocratie participative qu'ils appellent de leurs vœux. Car, dans un pays où la faiblesse historique des partis politiques ne semble pas permettre un fonctionnement efficace des formes classiques de représentation politique, il reviendrait à ce qu'il est alors convenu d'appeler les « mouvements de base » de prendre en charge les intérêts populaires. Rapidement pourtant, face en particulier à la faiblesse de la vie associative en maints lieux, même les basistes les plus convaincus constatent l'existence d'une « crise de la participation ». Et c'est pourquoi, plusieurs années

après la mise en place d'une politique de décentralisation infra-municipale dans les villes brésiliennes, l'exemple de Recife invite à un jugement nuancé sur ces expériences de promotion de la participation.

A partir d'une enquête menée à Recife de 1992 à 1994², cet article se propose d'examiner les formes de participation des associations d'habitants à la gestion urbaine pour mieux souligner les changements intervenus dans la politique municipale depuis le retour du Brésil à un régime démocratique. Il entend en proposer une interprétation qui permettrait de dépasser l'opposition entre clientélisme et participation politique qui traverse l'abondante littérature, souvent polémique ou apologétique, écrite sur le sujet. Il vise en particulier à montrer que, dans un contexte de crise fiscale, les dispositifs participatifs rendent possible la gouvernabilité de la ville conformément au style politique brésilien fondé sur l'évitement du conflit par la recherche d'arrangements entre parties opposées. Il rappelle d'abord à grands traits la conjoncture qui a présidé à la décentralisation au Brésil et les principales étapes de l'intégration des associations d'habitants à l'action publique à Recife. Il examine ensuite la place de ces organisations dans le fonctionnement du système politique municipal et dans la mise en œuvre de l'intervention sociale à destination des populations urbaines défavorisées. Il met enfin en évidence les limites de cette forme de décentralisation infra-municipale tant dans l'exercice effectif de la citoyenneté par les citoyens en situation d'infériorité économique que dans leur accès équitable à la protection sociale.

AUX ORIGINES DE LA DÉCENTRALISATION INFRA-MUNICIPALE : EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE ET LÉGITIMATION

Largement tenue comme le résultat de la pression exercée sur les acteurs gouvernementaux par les mouvements revendicatifs des résidents d'espaces déshérités, la mise en place d'une politique de décentralisation trouve en réalité son origine dans l'adoption d'une nouvelle approche de la politique urbaine par le pouvoir militaire à la fin des années 1970. Constatant l'érosion de leur légitimité dans les secteurs populaires après les élections

2. Ce travail a donné lieu à une Thèse de Doctorat préparée sous la direction de Daniel Pécaut et soutenue le 18 janvier 1996 (Vidal, 1996).

pourtant sans grande signification de 1974, les militaires décident de substituer des formes d'intervention délocalisées à la politique du logement populaire centralisée mise en place peu après leur arrivée au pouvoir (Sachs, 1990). Si le mot « participation » avancé par les gouvernants est censé illustrer la politique dite d'« ouverture » du régime, c'est avant tout une meilleure efficacité de l'intervention sociale qui est recherchée. Ce changement s'inscrit en outre pleinement dans le cadre de la nouvelle politique de la Banque Mondiale qui, après avoir longtemps favorisé les macro-projets d'infrastructures, appuie désormais les micro-projets dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et accorde d'importants financements au Brésil (Melo et Moura, 1990). Les associations d'habitants paraissent les organisations les mieux à même de gérer efficacement les différents programmes au niveau micro-local et se voient attribuer un rôle essentiel dans les dispositifs mis en place. La création de ce type d'organisations est alors non seulement tolérée, mais bel et bien encouragée. En l'espace de quelques années, comme souvent lors de la mise en œuvre de politiques valorisant des acteurs infra-communaux (Wilson, 1973 ; Palard, 1991), les structures de ce type se multiplient dans la plupart des grandes villes brésiliennes.

A Recife, le développement des associations d'habitants est particulièrement spectaculaire. En 1986, 80 % d'entre elles avaient été fondées sous les administrations de Gustavo Krause (1979-1983) et de Joaquim Francisco (1984-1985), deux maires non élus membres de formations soutenant le pouvoir militaire (Silva *et alii*, 1988). Dès sa nomination, Krause confie à ces organisations un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'action municipale à destination des espaces déshérités. Il reçoit l'appui du gouverneur de l'État de Pernambuco, Marco Maciel, homme fort du régime militaire arrivé à ce poste la même année avec pour slogan « Un gouvernement avec participation ». Au sein en particulier des Noyaux d'aménagement communautaire – structures chargées de la légalisation et du déploiement des politiques sociales coordonnées par un dispositif spécifique, le Système d'action communautaire (SAC) –, les dirigeants associatifs servent d'intermédiaires entre l'administration municipale et la population lors de la réalisation de programmes de développement communautaire. Comme dans la plupart des métropoles brésiliennes, la politique de déplacement d'occupants de terrains illégalement envahis est abandonnée. Une loi municipale sur l'usage et l'occupation du sol distingue désormais, parmi différents types d'espaces urbains, des zones spéciales d'intérêt social (ZEIS) sur lesquelles résident des populations sans titre de propriété et qui

doivent faire l'objet de programmes de légalisation et d'urbanisation. Et, en 1984, dans le prolongement de l'action de la mairie, le gouvernement de l'État de Pernambuco lance le programme « Chemins communautaires » (*Caminhos comunitários*) qui cherche à promouvoir l'intégration sociale des habitants de zones peu urbanisées par leur participation à des projets de développement communautaire.

Fin 1985, l'élection de Jarbas Vasconcelos à la mairie de Recife se traduit par un renforcement du rôle des associations d'habitants dans la mise en œuvre de l'action municipale. Issue de l'opposition au régime militaire et acquise aux idées basistes, son équipe considère ces organisations comme des lieux d'exercice de la citoyenneté et entend en faire des partenaires à part entière, et non plus de simples relais des organismes municipaux. Pourtant, si la rhétorique de la participation des mouvements sociaux urbains au processus démocratique donne un habillage théorique nouveau aux mesures prises par la nouvelle municipalité, son action s'inscrit dans la continuité de la politique axée sur le micro-local et les associations d'habitants inaugurée par Gustavo Krause. La mise en place de la politique de l'administration Vasconcelos vers les espaces déshérités est d'ailleurs en grande partie rendue possible par l'utilisation de fonds antérieurement alloués par la Banque Mondiale, mais peu utilisés par ses deux prédécesseurs auxquels cette organisation avait imposé des contreparties bien plus contraignantes³. Sans entrer dans les détails, disons qu'elle comprend trois volets. Le premier consiste en la division de l'espace urbain en régions politico-administratives et en quartiers, selon les problèmes de ces différents espaces et la dynamique de leurs associations d'habitants (Bitoun et Droulers, 1989). Le second vise à institutionnaliser la participation de ces associations d'habitants à la politique municipale. À cet effet, le programme « La mairie dans les quartiers » (*A prefeitura nos bairros*) prévoit l'organisation de rencontres régulières entre les responsables politico-administratifs, les fonctionnaires municipaux et les dirigeants associatifs. Ses promoteurs (Soares et Soler, 1992) le présentent comme un dispositif permettant la négociation des priorités de l'intervention sociale dans chaque espace considéré en fonction des ressources disponibles et des modalités de leur réalisation. Il entend ainsi favoriser l'apprentissage de la gestion démocratique de la ville tant par les autorités, habituées à décider sans concertation préalable, que par les dirigeants associatifs,

3. Entretien avec José Arlindo Soares, Secrétaire à l'action sociale de la mairie de Recife durant la première administration Jarbas Vasconcelos (1986-1988).

accoutumés à revendiquer sans prendre en considération les limites budgétaires de l'action publique. Le troisième repose sur l'application de la loi municipale du *Prezeis* (Plan de régularisation des zones d'intérêt social). Votée en 1987 pour élargir et préciser le champ d'application de la politique de régularisation et d'urbanisation d'espaces illégalement occupés entamée sous l'administration Krause, ce texte détermine le cadre général dans lequel les habitants d'espaces illégalement occupés peuvent accéder à la propriété et à des programmes d'urbanisation. Puis, au travers d'une commission d'urbanisation et de légalisation de la possession de la terre (Comul) – structure paritaire composée de dirigeants associatifs, d'un conseiller de l'organisation non gouvernementale choisie par l'association d'habitants reconnue par la mairie et de représentants des pouvoirs publics –, chaque zone concernée élabore un plan et des normes de légalisation et d'urbanisation spécifiques.

En donnant un cadre juridique à l'idée de décentralisation, la constitution fédérale de 1988, les constitutions des États de la Fédération et les lois organiques des communes manifestent la volonté de l'ensemble des acteurs politiques d'inverser les effets néfastes de la longue période de centralisme autoritaire et bureaucratique qui a suivi le coup d'État de 1964. Cependant, le choix des Constituants pour la décentralisation n'est pas exempt de toute ambiguïté. Alors que, pour certains, cet ensemble de dispositions doit avant tout permettre l'approfondissement de la démocratie, il s'agit d'abord, pour d'autres, de favoriser le désengagement de l'État fédéral du financement des municipalités jugées fiscalement irresponsables en ne leur permettant de dépenser que les recettes fiscales collectées. Il en est *grosso modo* de même en ce qui concerne la participation à l'action municipale des associations d'habitants, perçues autant comme des canaux indispensables à l'entrée des secteurs populaires sur la scène politique que comme des structures susceptibles de pallier l'incapacité des acteurs gouvernementaux à répondre à l'ensemble des demandes. Élu maire de Recife fin 1988, Joaquim Francisco, candidat du PFL lié aux forces politiques les plus traditionnelles et peu enclin à la promotion de la participation populaire, ne renonce ainsi pas à ces organisations dans la mise en œuvre de programmes d'assistance. Le micro-local demeure le cadre privilégié de l'intervention sociale municipale en dépit de l'abandon de certains dispositifs mis en place par son prédécesseur. Du reste, début 1993, le retour de Jarbas Vasconcelos au fauteuil de maire se traduit par la réactivation des principaux mécanismes d'intervention de sa première administration, auquel s'ajoute un

nouveau cadre de discussion des priorités de l'action municipale : le « Budget participatif » (*Orçamento participativo*). Le thème de la participation des bases a néanmoins singulièrement perdu de son importance. Au fait des limites des associations d'habitants, les responsables de l'aménagement urbain prônent désormais un type d'intervention qui considère « la ville comme un tout »⁴.

Quelques années après l'adoption d'institutions destinées à promouvoir la participation des plus démunis au gouvernement des villes, c'est en effet plus qu'un euphémisme de dire que les attentes de la transition démocratique ont été déçues. Un nombre croissant de travaux soulignent même rétrospectivement le rôle essentiel de militants, de professionnels et de chercheurs en sciences sociales dans la « production sociale » de ces formes d'organisation à une époque où, opposants au régime militaire, ils cherchaient avant tout à démontrer la consistance et les capacités d'organisation de la société civile (Assies, 1992 ; Escobar et Alvarez, 1992). Jadis tenues comme les meilleurs supports de la participation des secteurs populaires urbains au processus démocratique, les associations d'habitants se révèlent maintenant fréquemment incapables d'entretenir des relations suivies avec les appareils administratifs, ce qui nuit à la mise en œuvre de l'intervention sociale (Cardoso, 1988). On observe de plus que ces organisations, longtemps considérées comme échappant à l'emprise des acteurs politiques, prennent part à des jeux clientéaires des plus traditionnels (Marques-Pereira, 1987 ; Aubertin, 1992). Loin enfin de percevoir les associations d'habitants comme des lieux d'exercice de la citoyenneté démocratique, les résidents des espaces déshérités entretiennent avec elles un rapport essentiellement instrumental, ne les sollicitant que pour apporter des réponses à leurs problèmes personnels (Vidal, 1994).

L'EFFICACE LÉGITIMATEUR DE LA DÉCENTRALISATION INFRA-MUNICIPALE

Que la décentralisation de la gestion urbaine n'ait pas rempli les attentes jadis suscitées ne signifie pour autant nullement qu'elle n'ait introduit aucun changement dans le gouvernement des villes. L'exemple de Recife suggère même que la participation des associations d'habitants à la définition et à la mise en œuvre de l'action municipale offre une solution, certes limitée et pré-

4. Entretien avec Salvador Soler, secrétaire aux politiques sociales à la mairie de Recife depuis début 1993.

caire, aux problèmes de légitimation des élus municipaux incapables de satisfaire les demandes exprimées du fait de la situation désastreuse des finances publiques, consacrées pour l'essentiel au remboursement d'un fort endettement et au paiement d'effectifs pléthoriques de fonctionnaires. Dans le contexte actuel de faible lisibilité du social qui rend particulièrement difficile la sélection des ayants droit de programmes d'assistance et l'application des normes ayant trait à l'usage du sol, le recours aux associations d'habitants permet aux gouvernants de s'en remettre à un intermédiaire pour choisir les bénéficiaires. Les dispositifs de promotion de la participation constituent de surcroît des rouages efficaces dans le fonctionnement du système politique municipal qui permettent à chaque acteur engagé dans une négociation de pouvoir espérer en retirer un gain significatif et, partant, limitent les risques de crise de gouvernabilité.

La participation des associations d'habitants à la mise en œuvre de l'action publique

Dans la mise en œuvre de l'action publique à destination des populations urbaines défavorisées, la complexité des situations rencontrées par les administrations concernées rend souvent indispensable la participation des associations d'habitants à l'application des mesures arrêtées et à la désignation des bénéficiaires.

Dans le cas de la légalisation d'espaces illégalement occupés, il incombe ainsi aux dirigeants associatifs, dans le cadre de commissions prévues à cet effet, de découper des lots et de définir des ayants droit. Déléguer aux dirigeants associatifs les critères d'attribution de ces lots évite aux pouvoirs publics d'endosser la responsabilité directe des litiges survenus entre résidents d'un même espace lors de ces procédures. De même, le statut juridique des espaces illégalement occupés étant des plus confus au Brésil, des réponses à des situations concernant l'usage du sol non prévues par le droit officiel peuvent être trouvées par la médiation de dirigeants associatifs. À ces derniers peut par exemple revenir de décider qui doit hériter d'un lot ou à quelles conditions le propriétaire d'une habitation (fût-ce une cabane en bois) peut la vendre ou la louer, ou, encore, si un habitant peut ou non construire un étage supplémentaire à sa maison si ses voisins se sont plaints des dommages entraînés par ce projet. Aussi, en définitive, loin de constituer un processus d'énonciation locale d'un *droit populaire* minant le *droit étatique bourgeois* comme le soutiennent les tenants du pluralisme juridique (Santos, 1983 ; Falcão,

1984 ; Panizzi, 1988), la création de normes juridiques propres à chaque communauté locale et leur application par les dirigeants associatifs s'apparentent davantage aux « règles secondaires d'application » (Lascoumes, 1990) qui, dans la mise en œuvre de politiques publiques, permettent l'adaptation des organismes administratifs à leur environnement.

De même, confrontés à l'alternance croissante des périodes d'activité et de non-activité, à la variation souvent considérable du revenu (individuel ou familial) et aux changements fréquents dans la composition des unités domestiques, les acteurs de l'intervention sociale ne disposent généralement pas de critères précis et durables pour sélectionner les ayants droits de leurs programmes. Dès lors, le micro-local devient le seul cadre présentant des garanties de stabilité et de permanence. Et ce d'autant plus que l'affaiblissement des appartenances professionnelles dispensatrices de droits sociaux dans un pays où une partie non négligeable des secteurs populaires urbains a longtemps bénéficié des protections d'un système assurantiel fait de plus en plus dépendre les populations défavorisées de la logique de l'assistance (Lautier, 1993). En réponse au difficile ciblage des bénéficiaires de l'intervention sociale et à la faiblesse des budgets sociaux, les acteurs municipaux, tout comme les organisations non gouvernementales, se contentent d'ailleurs souvent de fixer des objectifs généraux et quelques modalités d'exécution aux dirigeants associatifs qui, si l'insuffisance de moyens engagés ne permet pas de satisfaire la totalité des besoins, doivent choisir, selon leurs propres critères, ceux des demandeurs leur paraissant prioritaires.

Des rouages dans le fonctionnement du système politique municipal

L'importance des associations d'habitants dans la politique locale tient en grande partie à trois caractéristiques essentielles du système politique municipal brésilien : l'élection du maire et des conseillers municipaux (*vereadores*) au terme de scrutins séparés, la faiblesse de la discipline partisane au conseil municipal et le nombre souvent important de formations représentées dans cette assemblée. L'absence de majorité stable au conseil municipal qui en résulte généralement oblige le maire à des marchandages incessants avec les *vereadores*, pris un par un ou par groupe d'intérêt, pour former des majorités de circonstances. Mais c'est néanmoins précisément dans la grande autonomie des seconds que réside la principale ressource de pouvoir du premier. Élus au

terme de compétitions autant, si ce n'est davantage, intrapartisanes qu'interpartisanes, les *vereadores*, une fois en fonction, préfèrent souvent trouver avec le maire des arrangements individuels, susceptibles de renforcer leurs positions respectives, plutôt que de rechercher une politique de groupe parlementaire. Dans une ville comme Recife où la majorité du corps électoral réside dans des espaces déshérités, les associations d'habitants servent de points d'étai à bien de ces négociations entre les pouvoirs exécutifs et législatifs municipaux. Le maire ne manque jamais de jouer de sa capacité à satisfaire ou à rejeter les demandes de *vereadores* liés à des dirigeants associatifs pour essayer de gagner leur soutien au conseil municipal. Dans ce jeu à trois, il tient notamment sa position dominante sur les *veradores* et les associations d'habitants de la possibilité d'attribuer des subventions et des équipements et de nommer des dirigeants associatifs à des postes politico-administratifs. Et il est peu de *vereadores* qui peuvent se payer indéfiniment le luxe d'une opposition systématique au pouvoir exécutif sans courir le risque de voir leur position affaiblie auprès de ces dirigeants associatifs et, par conséquent, de leurs bases électorales sur lesquelles ces derniers exercent une influence considérable. Or la création de dispositifs incorporant les associations d'habitants à la définition et à la mise en œuvre de l'intervention sociale municipale a sensiblement accentué la position dominante du maire sur les *vereadores*. En conviant les dirigeants associatifs à la prise de décision, l'exécutif peut obtenir plus facilement l'approbation du conseil municipal dont les élus se voient souvent quasiment obligés de se présenter comme les intermédiaires des associations d'habitants sous peine d'entrer en conflit avec leurs dirigeants, des agents électoraux au centre de la collecte de suffrages en milieu populaire (Vidal, 1994).

Cependant, en dépit de la prédominance du maire dans le système politique municipal, dirigeants associatifs et *vereadores* ne se trouvent pas pour autant dépourvus de toutes ressources. Dans la mesure où les pauvres urbains évaluent l'action de la municipalité quasi exclusivement sur la base de ses réalisations sur leur lieu de résidence et où les associations d'habitants jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'intervention sociale, une stratégie de légitimation auprès des populations défavorisées peut difficilement faire l'économie du soutien des dirigeants associatifs. Au cas où leurs demandes ne seraient pas satisfaites, ces derniers peuvent susciter et exploiter l'insatisfaction de la population pour le compte d'adversaires politiques du maire. Les capacités de négociation des dirigeants associatifs comme des *vereadores* varient en fait largement selon la proximité d'échéances électo-

rales. Autant ils se trouvent relativement démunis juste après l'élection du maire, autant ils peuvent, au risque d'être exclus du champ de l'action municipale, choisir d'intervenir dans la campagne en s'engageant aux côtés d'un adversaire du candidat du maire sortant, le droit électoral brésilien interdisant aux titulaires de mandats exécutifs de concourir à leur propre succession.

Jugés tout comme les politiciens sur leur capacité à « faire », les dirigeants associatifs savent cependant que leur réélection aux instances dirigeantes des associations d'habitants dépend largement de leur capacité à apparaître comme les promoteurs de mesures favorables aux populations qu'ils représentent. Et pleinement avertis des possibilités de contraintes dont dispose la mairie, ils s'emploient à éviter l'apparition d'un conflit préjudiciable à leur organisation et recherchent la négociation dans le cadre défini par les mécanismes institutionnels de participation. Des différends politisés, avec ou sans la médiation de *vereadores*, surviennent certes de temps à autre entre la mairie et les associations d'habitants et obligent les diverses parties en conflit à faire usage de leurs ressources respectives pour essayer de parvenir à une issue favorable n'entraînant pas une perte d'influence auprès de la population. Mais la coopération entre ces différents acteurs est néanmoins généralement de mise tant un succès obtenu par la négociation se traduit par des retombées légitimatrices pour chacun d'entre eux. Tous pourront alors se targuer d'« avoir fait » et, donc, d'être dignes de la confiance de leurs mandants.

LIMITES ET POINTS-AVEUGLES DU « PARTICIPATIONNISME »

A Recife, la participation d'organisations non gouvernementales et d'associations d'habitants à la gestion urbaine a sans nul doute représenté un changement important dans le gouvernement de la ville. Désormais, les élus ne peuvent plus ignorer les demandes formulées par cet ensemble d'acteurs prétendant à la représentation des intérêts des plus démunis. L'action publique a de même assurément gagné en efficacité grâce au travail de ces médiateurs. Pourtant, on se doit également d'observer que la politique adoptée ne se traduit pas non plus par la démocratisation attendue de la gestion municipale et comporte des limites, qui vont en particulier à l'encontre d'un accès égal des citoyens à la protection sociale.

En premier lieu, la participation des résidents des espaces déshérités à l'action municipale n'a jamais réellement concerné

que les instances dirigeantes des associations d'habitants. Pas plus les populations urbaines défavorisées que les dirigeants associatifs ne considèrent du reste ces organisations comme des lieux d'exercice de la citoyenneté : les premières les percevant surtout comme des services publics dont ils seraient les usagers ; les seconds ne cherchant pas à partager leur pouvoir de notables locaux et à le soumettre à un contrôle. Il est vrai que la forte hétérogénéité sociale des espaces peuplés par les pauvres urbains, la faiblesse fréquemment observée de leur sentiment d'appartenance à un ensemble commun et le recours à des réseaux personnels plutôt qu'à l'action collective pour résoudre leurs problèmes font que l'imaginaire de la citoyenneté locale et de la démocratie participative se révèle sans véritable fondement sociologique. Et si la participation aux associations d'habitants constitue bien une forme de socialisation politique, c'est seulement pour les dirigeants associatifs qui y acquièrent une connaissance du fonctionnement des structures administratives et du système politique. Certains d'entre eux trouvent d'ailleurs dans leur expérience associative les ressources nécessaires à une nomination à un poste politico-administratif, à l'obtention d'un emploi dans une organisation non gouvernementale ou à une candidature à un mandat électif.

En second lieu, si le mot « clientélisme » apparaît peu approprié pour qualifier les relations entre dirigeants associatifs et élus (Cardoso, 1988), on n'a pas véritablement non plus l'impression d'assister à une rupture avec le style politique brésilien traditionnel qui privilégie l'obtention d'un accord de compromis à l'entrée dans un conflit (Schmitter, 1971). Aussi est-ce pourquoi la participation des associations d'habitants à des négociations avec les pouvoirs publics représente-t-elle bien une nouveauté sans toutefois rompre avec une culture politique séculaire fondée sur la recherche d'arrangements entre différentes parties. En ce qu'il repose sur un système de négociation espace par espace, un dispositif de gestion participative comme le programme « La mairie dans les quartiers » à Recife organise du reste la fragmentation de l'expression des demandes, évitant ainsi leur politisation par la formation d'une action collective globale.

En troisième lieu, l'allocation des ressources d'intervention sociale essentiellement sur la base de la participation des associations d'habitants aux mécanismes institutionnels de participation communautaire conduit l'administration municipale à privilégier les quartiers dans lesquels existe un associativisme vigoureux au détriment de ceux où les capacités d'organisation et de mobilisation sont faibles. Il en découle un déséquilibre dans l'aménage-

ment des différents espaces urbains dans la mesure où les populations connaissant les conditions de vie les plus difficiles sont loin d'être nécessairement les mieux organisées. Le prisme de la communauté ne laisse en outre qu'une place extrêmement réduite à l'expression de revendications concernant des problèmes transversaux – notamment l'emploi et l'insécurité – qui ne peuvent trouver que des solutions fort limitées dans ce cadre spatial. Qui plus est, dans le même ordre d'idées, alors que lesdites *communautés* abritent des populations différenciées, ces politiques centrées sur le micro-local supposent de fait que leurs résidents connaissent des difficultés similaires et peuvent trouver les ressources nécessaires à leur résolution sur leur lieu de résidence même. On mesure à ce propos combien un projet de décentralisation de l'intervention sociale peut fort bien nier la complexité du social et aller à l'encontre de l'édification d'un État-providence, en ce qu'il évite « le problème fondamental de la reconnaissance et de l'organisation d'une dette de solidarité entre les individus, les groupes et les territoires » (Rosanvallon, 1993 : 43). Au lieu de définir un principe de solidarité global valable pour tous les membres de la nation, on divise le social en une multitude de segments correspondant à des micro-espaces. Dès lors, le problème de la construction de l'intérêt général, au cœur de la politique démocratique, cesse d'être posé, et l'action publique n'est plus vraiment qu'une affaire de gestion de ressources réglée par l'économie des marchandages entre une myriade d'acteurs espérant en percevoir des gains de types divers. Il est certes simpliste, comme le fait remarquer Sonia Draibe, d'opposer les limites de politiques sociales ciblées à l'idéal constitué par un système universaliste de redistribution dans une conjoncture de crise et d'inégalités profondes (Draibe, 1993). Mais il est également difficile de considérer les interventions centrées sur le micro-local autrement que comme un pis-aller à l'incapacité des gouvernants à apporter une réponse aux difficultés des plus démunis, tant « la gestion de la pauvreté est constitutive de l'État latino-américain moderne » (Lautier, 1995 : 385). Ce type de politique sociale modifie en profondeur l'idée de citoyenneté sociale de la démocratie moderne. La mise en œuvre de formes d'intervention sociale extrêmement différenciées selon le lieu de résidence des bénéficiaires va à l'encontre de l'idée d'égalité de tous les citoyens devant le droit. De même, l'État brésilien ne garantit nullement aux populations urbaines défavorisées le bénéfice des droits sociaux qui leur ont été attribués après le rétablissement de la démocratie. Loin de concerner tous les ayants droit, l'exécution de ces dispositions juridiques résulte avant tout d'interactions

entre les différents acteurs de la gestion urbaine. Car, les limites budgétaires des acteurs gouvernementaux interdisant la pleine réalisation des droits sociaux, leur application devient du coup l'enjeu de nombreuses négociations entre l'exécutif municipal, les *vereadores*, les organisations non gouvernementales et les associations d'habitants.

Même si rien de tel n'a pour l'instant été observé à Recife, notons enfin que la constitution d'un espace hétérogène en unité politico-administrative au travers de programmes de développement communautaire centrés sur les associations d'habitants peut aussi très bien conduire à renforcer l'emprise de groupes criminels sur sa population. Le contrôle des favelas de Rio de Janeiro par des gangs liés au trafic de stupéfiants en fournit une illustration (Duarte, 1991).

CONCLUSION

Au travers de l'exemple de Recife, force est de constater que la décentralisation et la mise en place de dispositifs institutionnalisant la participation des associations d'habitants au pouvoir municipal n'ont ni rapproché la majorité des résidents des espaces déshérités de la sphère politique ni permis la fin de formes de transaction politique considérées étrangères à l'imaginaire démocratique. On ne saurait non plus toutefois tenir pour quantité négligeable les changements intervenus ces dernières années dans la politique municipale. En matière de gestion urbaine et d'assistance aux populations défavorisées, la participation de ces organisations locales à la définition et à la mise en œuvre de l'intervention sociale, aussi limitée soit-elle souvent, a contribué à la satisfaction de demandes autrefois ignorées. Mais, surtout, maintenant que les pauvres urbains constituent une frange déterminante du corps électoral, ces organisations sont devenues des éléments à part entière du système politique municipal du fait de leur place centrale dans des négociations politiques toujours inspirées de cette recherche de l'évitement du conflit et de la conciliation propre au style politique brésilien. Bien qu'au centre de mécanismes de collecte de suffrages, les associations d'habitants ne peuvent plus en effet être uniquement considérées comme de simples pions dans des dispositifs clientélistes. La facilité avec laquelle leurs dirigeants changent d'alliés, si elle ne contribue certes pas à l'instauration d'un système politique fondé sur des acteurs sociaux stables, rend difficile la distinction entre un patron et un client et invite à penser les rapports

qui s'établissent avec les acteurs politiques comme autant de jeux à somme non nulle entre différentes parties ayant chacune intérêt au succès des négociations.

L'étude de la décentralisation infra-municipale à Recife invite aussi à distinguer la question de la participation politique effective des populations défavorisées de la question du fonctionnement concret du gouvernement des villes et de l'efficacité légitimatrice d'un mode d'action publique. L'histoire des processus de socialisation politique suggère en effet qu'il n'est guère surprenant que des individus n'ayant jamais pris une part active au processus politique ne s'engagent pas activement dans les dispositifs participatifs quelques années seulement après leur mise en place. La dégradation des conditions de vie en ville tout au long de la décennie qui a suivi la sortie de l'autoritarisme a au demeurant largement contribué au discrédit des institutions politiques en milieu populaire. Autant d'éléments qui devraient nuancer le désenchantement de beaucoup quant à l'exercice de la citoyenneté par la participation aux associations d'habitants. Car, en dépit du faible engagement des secteurs défavorisés dans le processus démocratique et de la persistance de pratiques politiques traditionnelles, les transformations intervenues dans la politique des villes brésiliennes traduisent un changement substantiel dans le traitement des problèmes des pauvres urbains par les gouvernants. Et si rien ne paraît indiquer la participation politique active des plus démunis dans un proche avenir, rien ne permet non plus de penser qu'ils n'exprimeront pas un jour leur citoyenneté de façon plus revendicative au travers des associations d'habitants.

BIBLIOGRAPHIE

- Assies W., 1992. *To Get out of the Mud : Neighborhood Associativism in Recife (1964-1988)*. Amsterdam, Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika, 332 p.
- Aubertin C., 1992. Le droit au logement : enjeu démocratique ou instrument du clientélisme ? L'exemple de Brasília - District fédéral. *Cahiers Orstom, série Sciences Humaines*, 28 (3), p. 461-479.
- Bitoun J. et Droulers M., 1989. Conflits municipaux et émergence de nouvelles territorialités dans la région de Recife. In : Revel-Mouroz J., éd., *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation : enjeux territoriaux et nouvelles territorialités en Amérique latine*, Paris, IHEAL, p. 357-367.
- Cardoso R., 1988. Os movimentos populares no contexto de consolidação da democracia. In : Reis F.W. et O'Donnell G., éd., *A democracia no Brasil : dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, p. 368-382.

- Draibe S., 1993. État de bien-être, inégalité et pauvreté au Brésil : les dilemmes actuels. *Cahiers des Amériques latines*, 15, p. 73-87.
- Duarte L.F.D., 1991. Légalité et citoyenneté dans le Brésil contemporain (observation anthropologique d'une expérience d'aide légale et d'éducation civique). *Communication présentée au colloque international « Grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique latine : équipements urbains et pratiques culturelles »*, Toulouse ; 27-29 novembre ?, 10 p.
- Escobar A., Alvarez S.E., éd., 1992. *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy, and Democracy*, Boulder, Westview Press, 383 p.
- Falcão J., 1984. Justiça social e justiça legal : conflitos de propriedade no Recife. In : Falcão J., éd., *Conflitos de direito de propriedade : invasões urbanas*, Rio de Janeiro, Editora Forense.
- Lascombes P., 1990. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année sociologique*, 40, p. 43-71.
- Lautier B., 1993. L'État-providence en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur du développement ?. In : Marques-Pereira B., éd., *L'Amérique latine vers la démocratie ?*, Bruxelles, Éditions Complexe, p. 97-128.
- Lautier B., 1995. « Les malheureux sont les puissants de la terre... » (représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine). *Revue Tiers Monde*, t. XXXVI, n° 142, avril-juin, p. 383-409.
- Marques-Pereira J., 1987. Les enjeux politiques de la question urbaine au Brésil : citoyenneté, conflits urbains et identités populaires à Recife. *Cahiers Orstom, série Sciences Humaines*, 23 (1), p. 131-147.
- Palard J., 1991. Le citoyen, l'association et l'État. Système de valeurs et rapports de pouvoir. In : Colas D., Emeri C., Zylberberg J., éd., *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, p. 455-470.
- Panizzi W.M., 1988. Porto Alegre : entre ville et État, la propriété et ses droits. *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38, juin-juillet, p. 72-79.
- Rosanvallon P., 1993. Entretien. *Pouvoirs locaux*, octobre, p. 39-46.
- Sachs C., 1990. *São Paulo : politiques publiques et habitat populaire*, Paris, Éditions de la MSH, 267 p.
- Santos B. de S., 1983. Os conflitos urbanos no Recife : o caso de Skylab. *Revista crítica de ciências sociais*, Coimbra, n° 11, mai, p. 9-39.
- Schmitter P., 1971. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 499 p.
- Silva N.M. da, et alii, 1988. *Movimento de bairro*, Recife, Etapas.
- Soares J.A., Soler S., 1992. *Poder local e participação popular*, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 112 p.
- Vidal D., 1994. Recife : les associations d'habitants et la politique au quartier. *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, juillet-septembre, p. 331-344.
- Vidal D., 1996. *La politique au quartier. Respect, crise et citoyenneté à Brasília Teimosa, favela urbanisée de Recife (Brésil)*, Thèse de Doctorat en sociologie (nouveau régime), EHESS, 425 p.
- Wilson J.Q., 1973. *Political Organizations*, New York, Basic Books, 359 p.

Réseaux de commerce et maillages urbains

par Emmanuel Grégoire

Résumé : La description des réseaux de commerce entre le Niger et les pays voisins met en évidence la forte inscription urbaine de ces réseaux. Trois types de maillages urbains sont repérés : maillage en filets de part et d'autre de la frontière entre Niger et Nigeria, maillage en toile d'araignée à partir du commerce des matériaux de construction organisé depuis Niamey, maillage en chapelet ou en chaîne à partir du négoce frauduleux des cigarettes. Parmi les facteurs d'explication de ces maillages, l'auteur retient les conditions naturelles, les distances, l'intensité et l'ancienneté des flux économiques, l'existence de communautés marchandes fortement structurées.

Mots-clés : Réseaux commerciaux – Maillages urbains – Frontière – Monnaie – Islam – Marchés.

INTRODUCTION

Carrefour entre le Maghreb et l'Afrique noire, le Niger a toujours entretenu avec ses voisins septentrionaux et méridionaux des relations étroites. Ces relations sont, tout d'abord, humaines, les populations ayant tissé des liens familiaux au delà des frontières issues du tracé colonial. Économiques ensuite comme l'atteste le dynamisme des échanges entre le Niger et les pays limitrophes. Culturelles, linguistiques et religieuses enfin comme le montrent, par exemple, les migrations de marabouts et d'élèves coraniques qui désertent, chaque année, les villes du Niger pour se rendre dans les écoles coraniques réputées des grandes cités du Nigeria (Sokoto, Kano, Zaria ou Maiduguri) où ils améliorent leur compréhension et leur mémorisation du Coran. Ces va-et-vient incessants de religieux donnent à l'islam et à ses courants de pensée un caractère homogène dans toute cette région.

Les villes sont les foyers d'où s'irradient ces diverses relations et forment les éléments constitutifs de véritables réseaux qui ont été forgés par l'histoire et qui conservent aujourd'hui toute leur vitalité. Ainsi, dans le domaine commercial qui va servir ici de support à notre analyse, les villes nigériennes sont des relais, des plaques tournantes et des points de rupture de charge tournées pour les unes davantage vers l'Afrique du Nord et pour les autres vers l'Afrique noire. Elles jouent donc un rôle charnière et sont au centre de réseaux marchands étendus qui les relient intimement aux grandes métropoles du Nigeria et les connectent à des agglomérations parfois très éloignées telles que Tripoli, Alger, Cotonou, Lomé, Accra et Abidjan.

Pour rendre compte du maillage de ces villes, nous allons nous appuyer sur trois études fines. La première portera sur une activité originale qui conditionne les échanges entre le Niger et le Nigeria : le marché des changes parallèles entre le franc CFA et la naira nigérienne qui se traduit par une intense circulation d'hommes, d'informations et de fonds financiers et par là une étroite imbrication entre places de change. L'analyse du commerce des matériaux de construction depuis le marché de Katakò de Niamey révélera ensuite un réseau étendu de villes, situées tant au Nord qu'au Sud de la capitale nigérienne, impliquées dans ce négoce. Enfin, nous présenterons un flux de marchandises original et à très longue distance qui relie le golfe de Guinée à la mer Méditerranée : le transit, par le Niger, de cigarettes américaines.

La description de ces trois réseaux de commerce fera ressortir le rôle des villes dans leur organisation, permettra de distinguer différents maillages urbains sur lesquels s'appuient ces grands flux marchands et d'en esquisser une typologie.

RÉSEAUX DE VILLES FRONTALIÈRES : ÉTUDE DES GRANDES PLACES DU MARCHÉ PARALLÈLE DES CHANGES ENTRE LE NIGER ET LE NIGERIA

De multiples facteurs expliquent le dynamisme des échanges commerciaux entre le Niger et le Nigeria : l'enclavement du premier qui le rend tributaire du second pour son approvisionnement, leurs complémentarités agro-pastorales, leur différence de taille et de potentiel économique, leurs disparités de politiques économiques (fiscales, douanières, de subvention, etc.) et leur appartenance à des zones monétaires distinctes. Ces éléments sont pour les opérateurs économiques autant d'opportunités de

négoce qu'ils s'empressent de saisir quitte à verser dans la contrebande.

Parmi ces facteurs, l'aspect monétaire joue un rôle charnière car le taux de change entre le franc CFA et la naira détermine, pour une large part, les termes de l'échange entre les deux pays : une sous-évaluation de la naira encouragera les exportations nigérianes (par conséquent les importations nigériennes) tandis qu'une surévaluation de la naira se traduira par un excès d'importations nigérianes (donc d'exportations nigériennes).

A un marché officiel des changes régi par les banques centrales et utilisé pour les seuls contrats d'État à État s'est substitué, depuis déjà de nombreuses années, un marché parallèle très actif qui sert de référence aux transactions conclues entre opérateurs économiques installés de part et d'autre de la frontière et finalement aux échanges entre les deux pays. Sur ce marché noir, la naira n'a cessé de perdre de sa valeur, amplifiant les mouvements du cours officiel, et la récente dévaluation du franc CFA n'a modifié que temporairement cette tendance.

Les grandes villes, siège des riches commerçants importateurs-exportateurs, constituent les pôles de ce marché des changes parallèles, les bourgades frontalières en sont les relais et les villages de brousse en sont autant de points d'appuis : tout au long de la frontière s'est formé un tissu serré de capitales régionales, de villes et de villages qui participent à la circulation de monnaie.

Les grandes places du change du Nord Nigeria

Kano, Sokoto et Maiduguri constituent les grands pôles économiques du nord du Nigeria et sont des centres de commerce actifs tournés à la fois sur leur arrière-pays rural et sur la satisfaction des besoins d'une population urbaine nombreuse : Kano a franchi le cap des deux millions d'habitants tandis que Sokoto et Maiduguri doivent compter près d'un demi-million d'habitants. Outre leur rôle marchand, ces agglomérations comptent des unités industrielles productrices de cigarettes, de biens agro-alimentaires, d'engrais, de parfums, de matériaux de construction, de textiles, de boissons, de produits pharmaceutiques et de biens de consommation courante.

L'histoire de Kano est révélatrice de leur mutation. Capitale d'un des sept États haoussas, Kano comptait près de soixante mille habitants au début de ce siècle et sa prospérité reposait sur le commerce transsaharien et le négoce de la noix de cola qui s'effectuait avec le Gonja et l'Ashanti. Pendant l'époque coloniale, la ville, reliée à la mer par le train dès 1909, fut un grand centre de traite

arachidière et le siège des maisons de commerce coloniales. Elle tint ce rôle jusqu'après l'indépendance puis profita du fort essor économique que connut le Nigeria grâce à sa rente pétrolière pour s'industrialiser sous l'impulsion de l'État mais aussi d'opérateurs économiques privés qui créèrent des entreprises ou profitèrent des décrets d'indigénisation promulgués en 1972 et 1977 pour devenir actionnaire de sociétés. Kano est ainsi le siège de quelques grands groupes aux branches d'activités diversifiées comme celui d'*alhaji Aminu dan Tata* qui comprend des sociétés de négoce, des entreprises industrielles et des départements financiers.

Second pôle d'activité économique du pays après Lagos et principal foyer d'activité de la partie septentrionale de la Fédération, Kano est une place financière importante où sont représentées toutes les grandes banques commerciales et organismes bancaires fédéraux (Central bank of Nigeria) et étatique (Kano state investment company, etc.). En matière de finance informelle, c'est aussi le principal marché de change parallèle du pays après Lagos. Le point de change le plus important est Wapa, carrefour animé situé dans le quartier Faggé, centre commercial précolonial (marché aux esclaves) placé entre les murs d'enceinte de l'ancienne ville et le Sabon Gari, traditionnelle zone d'accueil des commerçants touaregs et arabes.

Wapa¹ est une sorte de bourse de change parallèle qui offre une grande diversité de devises étrangères : dollar, deutsche mark, livre sterling, franc CFA et franc français mais aussi livre libanaise (la communauté libanaise est nombreuse à Kano et puissante tant dans le commerce que dans l'industrie), Rial saoudien (Kano est un point important de départ pour le pèlerinage à la Mecque) et diverses autres monnaies d'Afrique et même d'Asie (baht thaï issu du commerce de la drogue).

Les responsables des bureaux de change constituent une corporation avec à leur tête un président élu chargé de défendre leurs intérêts et d'arbitrer les éventuels litiges. L'activité est dominée par onze agents dont sept sont connus pour leur surface financière² étendue. Viennent ensuite une cinquantaine d'agents

1. E. Grégoire, P. Labazee, *Le fonctionnement du marché des changes parallèles et ses incidences sur les échanges entre le Niger et le Nigeria*, Mission Française de coopération-ORSTOM-GRID, Niamey, 1994, 60 pages.

2. Les plus gros opérateurs traiteraient jusqu'à 25 milliards de franc CFA par an (cf. K. Meagher, S.A. Ogunwale, B. Ahmed, S.A. Sanni, Z. Abdousalam, R. Omolehin, *Official reforms and Parallel Adjustment: Recent Changes in the Operation of the Cross-Border Grain Trade between Nigeria and Niger, 1994-1995*, Department of agricultural Economics and Rural Sociology Ahmadu bello University/Institute for Agricultural Research, Zaria, 1995, 58 pages).

également indépendants mais aux moyens moins importants. Tous ces cambistes sont de véritables professionnels et se réunissent tous les matins pour évaluer l'état des réserves en différentes devises des uns et des autres, s'informer du taux de change pratiqué à Lagos et définir le cours du jour. Celui-ci est fixé vers 11 heures, le cours de la veille réglant jusqu'alors les transactions. Ce cours peut cependant varier plusieurs fois dans la journée en fonction de l'offre et de la demande locale, des fluctuations enregistrées à Lagos où la naira est un peu dévaluée par rapport à Kano car la demande en devises étrangère y est plus forte, de la politique de la Central Bank et de l'évolution du dollar américain. Ces variations de cours sont immédiatement répercutées par les officines qui proposent à la clientèle des taux très proches. Le soir, à partir de 17 heures, les opérations se ralentissent car les cambistes évitent d'effectuer des opérations qui les amèneraient à ne détenir qu'une seule et même monnaie ce qui les rendraient vulnérables en cas d'événements politiques ou économiques majeurs qui pourraient avoir une forte incidence sur les cours. Toutefois, certains commerçants admettent qu'à Wapa « on peut faire le change 24 heures sur 24 ». Enfin, chaque officine dispose également d'agents fixes ou ambulants qui collectent directement les devises dans la rue ou jouent le rôle de rabatteurs pour leur patron. Le même type d'organisation corporatiste et hiérarchisée se retrouve dans les autres grandes places de change que sont Maiduguri, Kaduna et dans une moindre mesure Sokoto.

A partir de tous ces grands centres urbains, des réseaux de cambistes se sont tissés vers des villes moins importantes : à Katsina, Daura, Gusau et Hadejia les patrons de Kano ont des agents-grossistes qui travaillent pour eux ou des correspondants attitrés. De même, dans des villes frontalières proches du Niger et commercialement actives comme Kamba, Illela, Djibya, Mai Adoua et Damasak, ces grossistes approvisionnent en nairas des détaillants dont le rôle est de satisfaire une clientèle de petits commerçants ou de paysans. A une hiérarchie de niveau d'activité des agents de change correspond une hiérarchie de ville, l'ensemble répondant à une structure verticale.

Par le biais de ces réseaux de cambistes, cette structure verticale est doublée, tant au niveau des acteurs (les grands patrons de change de Kano ont des correspondants au Niger) que des villes, par une structure horizontale : chaque ville nigériane a une « jumelle » de l'autre côté de la frontière même si son importance économique n'est pas comparable. Kano, par exemple, a pour pendant Maradi et Zinder, Sokoto et Illéla traitent avec Birnin-Konni et Maiduguri avec la modeste localité de Diffa. A un

niveau moindre, le marché frontalier de Kamba est le pendant de celui de Gaya, Djibya de Dan Issa et Madarounfa, Mai Adoua de Magaria et Damasak de Diffa. Toutes ces localités ont été investies par des petits cambistes, de nombreux commerçants contrebandiers et des passeurs qui, de par les liens qu'ils entretiennent avec les autorités douanières, rendent possible le passage frauduleux des marchandises. L'activité de tous ces hommes et leurs allées et venues continuelles cimentent finalement dans un même ensemble monétaire ces agglomérations malgré l'utilisation de deux devises distinctes³.

Les grandes places de change au Niger

Reliées aux grandes villes du Nigeria par un bon réseau routier et situées au cœur de zones peuplées et économiquement actives, Maradi, Birnin-Konni et Zinder constituent de véritables plaques tournantes dans les échanges entre les deux pays. Leurs commerçants exportent au Nigeria principalement du bétail, du haricot-niébé, du souchet, du coton, des oignons, des poivrons de la région de Diffa, des produits maraîchers et des cuirs et peaux destinées aux tanneries de Kano et de Sokoto. Inversement, ils importent des matériaux de construction (pour un chiffre d'affaires estimé supérieur à dix milliards de francs en 1993), des produits pétroliers introduits frauduleusement au Niger (soit 50 000 tonnes de carburants ce qui équivaut à plus de 50 % de la consommation intérieure), des céréales (près de 200 000 tonnes en 1993-1994) et divers autres produits tels les textiles, les pièces détachées, les produits pharmaceutiques, les biens divers de consommation courante et le sucre.

Maradi et, dans une moindre mesure, Birnin-Konni et Zinder sont, d'autre part, des grands centres de transit⁴, cette activité représentant près de 16 milliards de francs CFA en 1993. Les produits concernés sont les cigarettes (6,7 milliards)⁵, les tissus (wax et basins), la friperie, les chaussures et sandalettes, et divers biens de consommation domestique (concentré de tomates, insecticides, piles électriques) dont l'importation est interdite par le Nigeria

3. A Diffa, les fonctionnaires, rémunérés en franc CFA, sont contraints de changer une partie de leur salaire en nairas pour faire leurs achats.

4. Des petites villes telles que Magaria et Diffa sont également impliquées dans ce négoce : Diffa, pourtant très excentrée, a été choisie par quelques commerçants de Maradi et Birnin-Konni pour y installer une antenne afin d'approvisionner leurs correspondants de Maiduguri.

5. La réintroduction frauduleuse, au Niger, de cigarettes vendues au Nigeria représente un chiffre d'affaires d'environ deux à trois milliards de francs CFA en 1993.

qui entend protéger son industrie. Enfin, il faut noter un important commerce de réexportation qui porte sur les véhicules d'occasion importés d'Europe par le port de Cotonou puis revendus de l'autre côté de la frontière.

Du fait de leur activité commerciale soutenue, ces trois villes constituent les principaux centres de change parallèle du Niger (Diffa et Gaya sont des centres secondaires en raison de leur activité marchande réduite) : elles traitent la quasi-totalité du change s'effectuant au Niger et résultant des flux marchands entre les deux pays. L'activité est dominée par une quinzaine d'opérateurs installés dans ces villes et qui ont tissé des réseaux horizontaux (correspondants-fournisseurs de nairas installés sur d'autres places) et des réseaux verticaux composés d'une multitude de dépendants qui travaillent pour eux. Ces grossistes qui contrôlent le marché des changes en liaison avec leurs partenaires nigériens, ont en charge de fournir en nairas les gros importateurs nigériens. Bien que concurrents, ces patrons de change, comme à Kano, entretiennent de bonnes relations, s'entendent à la fois sur la fixation du taux et les transferts de devises et se sont parfois même regroupés, comme à Maradi, en syndicat.

Contrairement à leurs partenaires nigériens qui exercent simultanément des activités de commerce (importations de textiles, négoce du sucre, sel, lait en poudre, etc.)⁶, les agents de change nigériens ne s'adonnent pratiquement qu'à cette seule activité. Celle-ci est organisée, comme dans le commerce, de façon pyramidale. Chaque patron est assisté de quelques adjoints, souvent des parents, qui gèrent des points de vente sur les marchés, les gares routières ainsi que les villages frontaliers voisins. Ces grands patrons s'autofinancent et disposent d'une somme allant jusqu'à 30 millions de francs CFA (rarement davantage) dont ils injectent une petite partie dans leurs réseaux : leurs adjoints se voient ainsi confier l'équivalent de 500 000 à un million de francs CFA en nairas, les comptes étant apurés chaque soir ou en fin de semaine selon les cas, le dépendant ayant une commission fixée au préalable (une à deux nairas pour 1 000 francs CFA changés). Ces dépendants se déplacent aussi fréquemment vers les autres places de change pour transmettre des informations ou transférer des fonds. Ces adjoints ont eux-mêmes des dépendants – détaillants, rabatteurs – qui sont rémunérés en fonction des

6. K. Meagher, S.A. Ogunwale, B. Ahmed, S.A. Sanni, Z. Abdousalam, R. Omolehin, *Official reforms and Parallel Adjustment: Recent Changes in the Operation of the Cross-Border Grain Trade between Nigeria and Niger*, *op. cité*.

affaires qu'ils traitent. Quelques rabatteurs sont employés à la journée et se rendent chez les clients pour leur proposer leurs services ou récupérer un crédit. La stratégie commerciale des grossistes consiste à étoffer leur réseau de dépendants afin d'augmenter leurs points de vente au détail et d'accroître le volume de leurs affaires.

Ces milieux de cambistes sont donc spécialisés et interdépendants quelle que soit la place, nigérienne ou nigériane, où ils exercent leur activité. Un manque chronique de nairas évalué à onze milliards en 1993 apparaît sur les marchés des changes du Niger qui résulte du déficit des opérations commerciales avec le Nigeria (le taux de couverture des importations par les exportations s'établit à 56 %) ⁷. C'est par le jeu de transferts financiers qu'est assuré l'approvisionnement des places nigériennes depuis les villes nigérianes pourvoyeuses de nairas ce qui annule le différentiel de change et participe à la régulation du marché et par là à l'uniformisation du taux.

Les principales places de change et leurs animateurs ne sont donc pas autonomes et font, au contraire, partie de tout un réseau financier dont Kano et Lagos sont les pôles et dont les ramifications s'étendent aux autres frontières du Nigeria (Cameroun et Bénin) au point de constituer un unique marché. Ces réseaux de change parallèles amènent une étroite imbrication économique entre villes nigériennes et nigérianes.

LE NÉGOCE DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION DEPUIS LE MARCHÉ DE KATAKO DE NIAMEY

Ce négoce est aux mains de commerçants originaires du massif de l'Ader situé dans le département de Tahoua. Ces « aderaouas » sont des commerçants haoussaphones qui dominent, de longue date déjà, le commerce des matériaux de construction dans la capitale nigérienne et qui contrôlent le célèbre marché de Katako ⁸.

Si leur siège se trouve au sein même de ce marché de Katako, leurs réseaux sont étendus : ils disposent de compatriotes installés en Algérie qui les fournissent en matériaux légers, de fournis-

7. E. Grégoire, P. Labazee, *Le fonctionnement du marché des changes parallèles et ses incidences sur les échanges entre le Niger et le Nigeria*, op. cité.

8. Katako désigne en Haoussa une planche. Katako, au départ marché des planches en bois importées du Ghana, est devenu le marché des matériaux de construction et de la ferraille.

seurs au Nigeria d'où ils importent du fer et du ciment et de correspondants, le plus souvent apparentés, à Abidjan qui leur envoient des matériaux importés d'Europe ou fabriqués localement. Nous allons examiner successivement ces trois filières d'approvisionnement qui constituent un unique réseau s'appuyant sur des villes éloignées.

Les importations de produits algériens s'effectuent depuis déjà de longues années et sont la contrepartie de marchandises envoyées à Tamanrasset par les patrons adérouas de Katako à leurs compatriotes installés là-bas. Pour cela, ils affrètent, depuis Niamey, des camions qu'ils chargent de henné, de tabac à pipe ou à mâcher, de textiles (basins, wax et fancy), de vêtements prêt-à-porter, de sandalettes en plastique, de chaussures artisanales en cuir, de bijoux fantaisies achetés au Nigeria, de produits de parfumerie et de beauté, d'articles de décoration, de montres et de divers objets artisanaux ou industriels. Accompagnés d'hommes de confiance de ces grands commerçants ou d'eux-mêmes, les camions remontent en Algérie en passant par Agadez pour s'arrêter à Assamaka, dernier poste frontalier. Les marchandises sont alors déchargées puis rechargées sur des « pick up » algériens conduits par des passeurs (Touarègues du Hoggar) qui les convoient à destination en empruntant des pistes de fraude jusqu'à Tamanrasset où leur entrée s'effectue le plus fréquemment de nuit⁹. Là, elles sont entreposées soit chez des correspondants originaires également de la région de l'Ader qui résident le plus souvent dans le quartier *Guet El Oued* soit chez des commerçants arabes. Une partie de ces produits ne fait cependant que transiter par Tamanrasset pour être ensuite acheminés vers In Salah et Ghardaïa où ils sont vendus dans les boutiques de riches commerçants qui ont des correspondants dans le sud algérien.

La vente des produits apportés à Tamanrasset s'effectue au détail dans les rues de la ville ou au Souk Soudania qui est un marché où les « soudanais » (Nigériens, Maliens, Nigériens, Ghanéens, etc.) vendent toutes sortes d'objets dont l'importation est interdite mais que l'on ne trouve pas en ville. L'argent gagné par les commerçants de Katako sur la vente de ces marchandises est complété par un petit capital apporté discrètement en franc CFA. Le change s'effectue de manière clandestine contrairement à ce

9. Les propriétaires de ces marchandises dont les papiers sont en règle, les abandonnent alors et empruntent la route officielle par le poste de contrôle d'In Guezzam et les retrouveront à Tamanrasset. Les autres s'entassent dans les « pick up » avec leurs biens mais les risques encourus en cas de saisie augmentent.

qui a été décrit à propos du Nigeria et l'argent est confié à un compatriote familier avec les réseaux de change locaux qui le transforme en dinars dans l'arrière-boutique d'un négociant arabe. Les commerçants procèdent alors à l'achat des matériaux de construction : petit matériel électrique, plomberie, sanitaires, carrelage, serrurerie, peinture, outillage et quincaillerie sont chargés sur des camions algériens (10T) et conduits frauduleusement de l'autre côté de la frontière où ils sont à nouveau déchargés à Assamaka. De là, ils regagnent directement le marché de Katako de Niamey.

Le marché de Katako et le souk soudania de Tamanrasset, distants de près de 1 800 kilomètres, sont les deux pôles de ce réseau et le siège de gros importateurs-exportateurs. Entre eux, se trouvent divers points de rupture de charge car la fraude ne peut se faire avec des véhicules nigériens étant donné les risques encourus (confiscation du véhicule et des marchandises) et les difficultés de négocier pour des étrangers avec les autorités locales. Dans le circuit décrit, le point de rupture de charge est Assamaka mais, suivant le trajet suivi par ces commerçants contrebandiers, ce peut être aussi la ville minière d'Arlit d'où partent des pistes de fraude qui permettent de se rendre directement à Tamanrasset. Le poste frontalier algérien d'In Guezzam est systématiquement évité par les marchandises tout du moins sur le parcours aller (au retour, les autorités douanières se montrent, paraît-il, plus compréhensives).

Outre ses ramifications algériennes, ce réseau adéroua utilise vers le Sud deux filières importantes pour assurer ses approvisionnements. Le Nigeria, tout d'abord, qui assure en effet 47 % des besoins du secteur du bâtiment et des travaux publics au Niger¹⁰ soit un chiffre d'affaires supérieur à dix milliards de francs CFA pour l'année 1993. La filière nigérienne permet aux grossistes de Katako d'importer des matériaux en fer (petites tôles, cornières, fer à béton, fer en U, fer plat, etc.) et surtout de gros tonnages de ciment provenant de l'usine de Sokoto en s'adressant à leurs correspondants-fournisseurs habituels de Kano et de Sokoto ou à des dépendants qu'ils ont installés durablement là-bas.

La filière abidjanaise, d'autre part, par laquelle ils font venir des produits importés d'Europe (IPN, fer à béton, ciment blanc, carrelage d'Espagne et d'Italie, etc.) par le biais de courtiers basés

10. R. Nignon, *Les mécanismes du secteur des BTP au Niger*, Actes du Séminaire d'économie et de sociologie nigérienne, Mission française de coopération, Niamey, 1993, p. 74-96.

sur ce continent (notamment en Belgique) ou dans la capitale ivoirienne ou se procurent des matériaux (fer à béton, des tubes ronds et carrés, des profilés divers, des persiennes, etc.) usinés par la SOTACI (Société de fabrication de tubes, acier, aluminium) ou par d'autres entreprises (Jal-Peinture, etc.). Toutes ces marchandises qui représentent des sommes importantes, leur sont envoyées à Niamey par leurs correspondants adérouas qui leurs servent de relais : bien que le circuit d'approvisionnement soit formel, les commerçants sous-estiment systématiquement les quantités et les valeurs des matériaux importés à leur entrée au Niger afin de minimiser les droits de douanes : l'un d'entre eux aurait ainsi déclaré importer pour environ cinq cents millions de francs CFA de marchandises en 1993 alors que ses fournisseurs lui auraient facturé des sommes nettement supérieures.

Les correspondants adérouas des patrons de Katako sont regroupés pour la plupart à Abidjan dans le marché d'Attécoubé où ils ont également des points de vente en gros et au détail. Ainsi, le plus grand importateur nigérien qui s'est substitué aux maisons de commerce européennes à Niamey, a un parent installé, depuis de nombreuses années, à Abidjan où lui-même a vécu plusieurs années et bâti sa fortune. Ce parent réceptionne au port ses marchandises achetées en Europe ou les commande aux sociétés ivoiriennes et lui expédie en affrétant ses propres camions. En cela, il est assisté d'un autre frère qui fait constamment la navette entre les divers lieux d'approvisionnement de l'entreprise familiale. Pour que les camions ne partent pas à vide en Côte-d'Ivoire, ce commerçant les charge d'oignons produits en grande quantité dans sa région natale (Galmi et la vallée de la Maggia) et écoulés sur le marché ivoirien par d'autres commerçants adérouas. Une sorte de troc se produit souvent complété par des fonds monétaires car la valeur des importations de matériaux de construction dépasse celle des exportations d'oignons. Enfin, ce grossiste de Katako a également un réseau de vente à l'intérieur du Niger par le biais de sa société Ader-commerce qui dispose de magasins à Dosso, Tillabery, Tahoua, Maradi et est actionnaire de NIGERAL (Société nigérienne de l'aluminium), de la SNC (Société nigérienne de cimenterie) et de la SNTD (Société nigérienne de transformation) qui a ouvert ses portes en décembre 1995.

C'est toute une série de capitales et de localités qui sont ici reliées par ces flux marchands. Ce commerce à longue distance concerne un produit principal (les matériaux de construction) qui engendre des flux de contreparties de façon à rentabiliser le transport. Le réseau présente ici un épïcêtre, le marché de

Katako, et des ramifications éloignées composées d'une série de villes et de marchés où sont installées des petites communautés marchandes de même origine et structurées de manière similaire : les adéraouas de Tamanrasset et ceux du marché d'Attécoubé sont organisés de façon identique et tous sont en contacts permanents avec leurs patrons de Katako.

LE NÉGOCE DES CIGARETTES DU GOLFE DE GUINÉE À LA MER MÉDITERRANÉE

L'analyse de cette activité va souligner à nouveau l'extraordinaire capacité des opérateurs économiques à exploiter, cette fois-ci à la frontière nord du Niger, les aléas de la conjoncture économique voire politique et les différences de législation entre les États, de prix de leurs produits et de taux de change entre les monnaies.

En Libye, le secteur privé a été évincé du commerce des cigarettes importées d'Europe et des États-Unis au profit d'une société d'État qui assurait déjà la production des cigarettes nationales, la distribution de l'ensemble étant effectuée par des magasins, sorte de supermarchés, appelés les « souks ». Cette société se montra rapidement incapable de satisfaire la demande en cigarettes étrangères (très recherchées par les fumeurs pour leur qualité) surtout en cette période d'embargo et de dévaluation continue du dinar qui renchérit le coût des approvisionnements à l'étranger. Aussi, des importations frauduleuses de cigarettes se sont développées, ces dernières années, et s'effectuent depuis l'Égypte mais aussi le Niger car les côtes libyennes sont bien surveillées et les risques de saisies plus importants que par voie terrestre.

Les prémices de ce négoce au Niger remonte à la fin des années quatre-vingt et a d'abord porté sur des quantités limitées : des Libyens profitaient de la liaison aérienne Niamey-Sebha (capitale du sud libyen) pour s'approvisionner à Niamey en alcools et en cartons de cigarettes Marlboro qu'ils glissaient dans leurs bagages puis débarquaient discrètement à Sebha avec la complicité de l'équipage et des douaniers de l'aéroport. Ce petit trafic prit de l'ampleur au point que certains commerçants de Sebha ou leurs mandataires faisaient régulièrement la navette entre les deux pays. L'embargo aérien, décrété contre la Libye le 15 avril 1992 par le Conseil de sécurité de l'ONU pour avoir refusé de collaborer aux enquêtes internationales après les attentats contre les avions d'UTA et de la Pan Am, mit brutalement fin à ce commerce par la voie aérienne.

La route prit rapidement le relais et l'activité se structura avec l'intervention d'une société de droit nigérien à capitaux libanais, la SOBIMEX, qui était déjà spécialisée dans le transit des cigarettes vers le Nigeria. La SOBIMEX étendit donc son activité à la Libye et même à l'Algérie et était en cela bien placée car la société-mère Marlboro lui accorde un monopole de distribution dans toute cette région. De plus, les cigarettes de la marque sont très appréciées par les consommateurs d'Afrique du Nord alors que les fumeurs d'Afrique noire préfèrent le tabac de Virginie des marques anglaises. Le réseau mis en place par la SOBIMEX est un modèle d'organisation et d'ingéniosité : depuis Cotonou jusqu'à la frontière libyenne d'où les cigarettes sont ensuite acheminées jusqu'à la côte méditerranéenne, la société s'appuie sur toute une série de localités où elle a des agents.

La première ville impliquée est donc le port de Cotonou où la SOBIMEX a une représentation. Les containers de Marlboro qui viennent des États-Unis *via* l'Europe, sont mis sur le train jusqu'à Parakou où s'arrête la ligne de chemin de fer. Là, ces containers sont chargés sur des camions qui les amènent à Gaya, ville frontalière du Niger avec le Bénin. Certains containers sont alors stockés dans les entrepôts de la SOBIMEX en attendant une affectation (réexportation vers le Nigeria ou vers le Nord) tandis que d'autres poursuivent leur route directement jusqu'à Agadez où ils auront alors déjà parcourus près de 2 000 kilomètres.

Préfecture du Nord du Niger dont la population est estimée à près de 80 000 habitants, Agadez joue ici un rôle important car elle constitue une plaque tournante et un point de rupture de charge : en effet, les containers y sont déchargés dans les entrepôts de la SOBIMEX et les cartons de cigarettes ventilés principalement vers Sebha mais aussi, en plus faible quantité, vers Tamanrasset. Les cartons destinés à la Libye sont ensuite chargés sur des camions¹¹ équipés de six roues motrices car ils doivent traverser le désert du Ténéré sur plus de sept cents kilomètres pour se rendre à Dirkou et à Bilma, dernier point de rupture de charge. Le trajet dure une semaine et est effectué sous la forme de convois de camions encadrés par l'armée nigérienne en raison de l'insécurité qui règne sur le parcours due aux mouvements de rébellion touarègue. Ces convois ont lieu environ une fois par mois ou toutes les six semaines. L'un d'entre eux était récemment composé d'une soixantaine de camions dont près de quarante-

11. Un 25 T prend environ 750 cartons ce qui représente une valeur de près de 140 millions de francs CFA rendus Bilma pour un coût de transport d'un million de franc CFA.

cinq ne transportaient que des cigarettes, les autres acheminant des vivres, diverses marchandises destinées à la sous-préfecture de Bilma et aux garnisons militaires de la zone et quelques rares produits exportés dans le sud libyen (henné, moutons, épices, mil).

Arrivés à Dirkou l'encadrement du convoi par l'armée nigérienne s'achève, les camions libyens poursuivent leur route tandis que les transporteurs nigériens qui ne peuvent prendre le risque de rentrer leur chargement en fraude en Libye, regagnent la proche localité de Bilma où la SOBIMEX loue les magasins de stockage de l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN) qui ne les utilise plus intervenant dans la zone uniquement sous la forme d'aide alimentaire directe. Un représentant de la société libanaise installé à Bilma gère le stock et exécute les ordres de livraison qui lui sont donnés par ses dirigeants depuis Niamey où se trouve le siège. Les clients sont de gros commerçants arabes de Sebha, de Gatron, de Murzuk, de Ghadamès et de Ghât qui organisent ensuite l'entrée illicite des cigarettes en Libye. Les camions regagnent Sebha, encore distante de près de 1 150 kilomètres, en passant à nouveau par Dirkou puis Madama. De là, ils traversent frauduleusement la frontière en prenant soin d'éviter les contrôles des douanes volantes (les douanes fixes sont, paraît-il, plus arrangeantes) et rallient Gatron où ils retrouvent une route goudronnée jusqu'à Sebha.

Capitale de la province du même nom ou de ce que l'on appelle encore le Fezzan, Sebha est le pendant d'Agadez dans les échanges frontaliers entre le Niger et la Libye et est le berceau d'une communauté marchande qui s'implanta, dès l'époque pré-coloniale, à Agadez, Jajiduna, Zinder et Kano. Sebha joue un rôle important dans ce commerce des cigarettes car elle en constitue à la fois le point d'arrivée en Libye et un lieu de redistribution : les grands commerçants arabes de la ville¹² ventilent en effet les cartons de cigarettes provenant du Niger à l'intérieur de leur pays et livrent leurs clients installés à Tripoli, Sirte et Benghazi. Partis du golfe de Guinée, les cartons de cigarettes terminent alors leur périple au bord de la Méditerranée.

Outre le caractère spectaculaire de ce réseau de commerce à très longue distance, l'intérêt d'une description minutieuse permet d'en apprécier les incidences sur l'activité des villes qu'il traverse. Si au niveau d'un grand port comme celui de Cotonou tourné essentiellement vers les mouvements de réexportations

12. Les cartons de cigarettes ont alors parcourus près de 4 000 kilomètres depuis leur débarquement à Cotonou.

sur le Nigeria son impact est assez faible, celui-ci prend de l'ampleur au fur et à mesure que l'on remonte vers le Nord : à Parakou, c'est près de cent quatre-vingt containers représentant près de 2 700 tonnes¹³ et qui ont été chargés, de janvier à août 1995, sur autant de camions augmentant ainsi le trafic routier de la ville et les activités qui en découlent. De même à Gaya, petite localité peuplée de moins de 20 000 habitants, l'impact est encore plus fort à regarder l'animation de la zone de douane, des commerces adjacents et des nombreux employés de la SOBIMEX affectés à la gestion de ses entrepôts et aux tâches de maintenance : Gaya est en effet une place-clé dans le dispositif de la SOBIMEX car elle est un lieu privilégié de ventilation des cartons soit vers le nord soit vers les agences de la société installées le long de la frontière du Nigeria. C'est sans doute Agadez qui bénéficie toutefois le plus de l'activité de la société libanaise. Rappelons succinctement l'histoire économique de cette cité qui joue un rôle clé dans les échanges entre le Niger et ses voisins septentrionaux.

Berceau du prestigieux sultanat de l'Aïr et capitale politique de la région, Agadez fut un centre économique précolonial favorisé par sa situation géographique et animé par un commerce caravanier qui la liait aux oasis lointaines de Bilma et Fachi, au Maghreb et à l'Afrique noire. La colonisation mit fin à ces grands courants d'échanges transsahariens et fit de la cité une garnison militaire et une petite place marchande. L'indépendance n'amena pas de rupture brutale dans ses fonctions qui demeuraient administrative et militaire.

Sa croissance économique ne s'esquissa qu'à la fin des années soixante avec la mise en exploitation des gisements d'uranium du massif de l'Aïr : la ville qui avait été très touchée par l'afflux de réfugiés lors de la sécheresse de 1974, bénéficia alors des retombées de la construction des cités minières (Arlit, Akoukan, Tchighozérine) à travers les nombreux contrats octroyés par les sociétés minières à ses commerçants (transport et fournitures diverses), de l'achèvement de la route de l'uranium qui la raccordait désormais par une route goudronnée à Niamey et au port de Cotonou, de l'effort d'investissement de l'État nigérien (construction d'infrastructures économiques et sociales) également capté par ses commerçants grâce à leurs réseaux de relations politiques au sein du régime du Président Seyni Kountché qui entendait encourager une classe marchande au nord pour faire contrepoids à l'influence grandissante du commerce haoussa dans cette

13. Ce tonnage global représente environ 165 000 cartons de cigarettes pour une valeur CAF Cotonou de près de 21,4 milliards de francs CFA.

région ¹⁴, du développement du tourisme et des activités connexes (passage du rallye Paris-Alger-Dakar) et enfin de l'essor des échanges commerciaux avec le Sud et des villes voisines telles que Tamanrasset – dont la foire organisée chaque année drainait de nombreux commerçants venus de toutes les contrées du Niger – et Sebha. Ces trois villes forment un triangle d'échanges actifs en plein cœur du Sahara, Agadez étant toutefois mieux reliée à Tamanrasset qu'à Sebha : en effet, deux jours au plus suffisent aux camions pour atteindre la préfecture du sud algérien tandis qu'il faut compter plus d'une dizaine de jours pour traverser le désert du Ténéré et rallier Sebha.

Le développement d'un mouvement de rébellion touarègue affecta l'activité d'Agadez qui avait déjà pâti, dès le milieu des années quatre-vingt, de la baisse des exportations d'uranium. Les premiers incidents avec les Forces armées nigériennes se produisirent en 1991 et s'intensifièrent par la suite si bien que l'insécurité se généralisa dans le Nord, freina les échanges commerciaux, arrêta net le tourisme et amena ses grands opérateurs économiques à la désert pour replier leurs affaires dans le Sud. L'essor de ce grand commerce de cigarettes américaines constitue pour cette ville économiquement sinistrées une petite bouffée d'oxygène : en effet, il a induit des flux de contreparties composés d'une multitude de produits : pâtes, semoule, riz, farine de blé, concentré de tomates d'origine italienne, dattes, lait en poudre ¹⁵, tapis, quincaillerie, pièces détachées de véhicules (moteurs neufs et d'occasion) articles électroménagers, etc. Ces produits sont écoulés par les réseaux de commerce libyens installés au Niger ou revendus à des commerçants nigériens et parfois même du Nigeria. L'arrivée à Agadez des convois de camions libyens est une source d'activité pour la population locale qui les attend avec frénésie car elle est génératrice d'affaires intéressantes.

Bilma et surtout Dirkou bénéficient également de ces mouvements de réexportations et de l'arrivée de marchandises libyennes. Bilma, bourgade administrative comptant moins de cinq mille habitants et centre de commerce ancien d'où partent les caravanes de sel (les *Azalai*) à destination d'Agadez et de

14. Un des plus gros commerçants d'Agadez est apparenté à un ancien ministre des mines du Président Seyni Kountché qui lui favorisa l'octroi de contrats de transports avec les sociétés minières tandis qu'un autre était très introduit auprès d'un de ses anciens Premiers ministres.

15. Tous ces produits alimentaires arrivent frauduleusement à Agadez à des prix avantageux car ils font l'objet de subvention en Libye qui de ce fait en interdit l'exportation.

Kano, tire à présent un petit regain d'activité de son rôle de dernier entrepôt nigérien dans le dispositif de la SOBIMEX. Dirkou a sans doute connu une expansion encore plus notoire : auparavant ville de garnison qui avait pour unique tâche de contrôler la frontière nord du Niger, Dirkou est devenue un point de rupture de charge important car elle est le point de départ et d'arrivée des convois organisés par l'armée nigérienne depuis Agadez : les chauffeurs peuvent alors y être bloqués pendant plusieurs jours de même que les nombreux migrants à présent expulsés de Libye après avoir tenté d'y trouver du travail. Tout un petit commerce s'est développé autour de l'aire de stationnement des camions et Dirkou a vu se fixer des populations nouvelles. Enfin, l'importance grandissante des échanges dans cette zone nécessita l'implantation d'un poste de douane.

Il est probable que des agglomérations libyennes telles que Gatron et surtout Sebha profitent de l'essor de ces échanges avec le Niger qui ont été longtemps suspendus en raison des problèmes diplomatiques qui se posaient entre le Niger et le Président Khadafi. Enfin, si cette activité n'a sans doute aucun impact à l'échelle de grandes villes comme Tripoli et Benghazi, plusieurs récits de voyageurs ont rapporté que les cigarettes nigériennes étaient vendues à la criée dans les rues de ces villes par de jeunes gens.

CONCLUSION

La description de ces réseaux de commerce a mis en évidence trois types de maillages urbains. L'imbrication des villes nigériennes et nigérianes est ici la plus serrée et leurs relations sont très denses tant du point de vue du marché des changes parallèles que des flux marchands transfrontaliers ou tout autre type de relations : qu'elles soient haoussas, peuls, béri-béris ou Kanouris, les populations ont, derrière elles, un passé séculaire de liens tenus si bien qu'elles constituent les éléments interdépendants d'un même ensemble économique, social, religieux, linguistique, culturel et finalement urbain où le modèle est le même. Le réseau de villes qui sont étroitement et continuellement interconnectées, répond à un maillage en filets.

L'organisation du commerce des matériaux de construction à Niamey répond à une autre structure que l'on pourrait qualifier de maillage en toile d'araignée avec un épicycle, le marché de Katako de Niamey et des villes périphériques (Tamanrasset, Kano, Abidjan, Birnin Konni) qui sont partie intégrante de ce réseau. Son homogénéité repose sur une activité unique et un groupe marchand homogène et solidaire : les adéraouas.

La structure urbaine du négoce des cigarettes est beaucoup moins dense et relève d'un maillage en chapelet ou en chaîne : les localités impliquées se succèdent et concernent des régions moins soudées du point de vue humain même si elles peuvent avoir des traditions d'échanges anciennes. L'originalité de ce maillage réside dans le fait que le centre de décision, Niamey, en est extérieur. Enfin, il paraît plus fragile car il repose sur une activité frauduleuse et sans doute conjoncturelle comme le montre son interruption brutale d'août à novembre 1995 après que les dirigeants de la SOBIMEX se soient vus retirer leur licence au Niger (celle-ci leur a été rendue depuis lors car la cessation de leur activité avait de graves répercussions sur le montant des recettes douanières du Niger).

Plusieurs éléments expliquent ces différents types de maillages urbains. Les conditions naturelles et les distances les rendent tout d'abord plus ou moins denses : si les échanges avec le Nigeria ne sont gênés par aucun obstacle naturel, il en est pas de même de ceux qui s'effectuent entre le Niger et ses voisins septentrionaux qui doivent affronter la traversée du Sahara qui ne les a toutefois jamais véritablement entravés. Aussi, d'autres éléments doivent être pris en compte notamment d'ordre économique comme le montre l'étroite imbrication des villes nigériennes et nigérianes très soudées de par l'intensité de leurs échanges commerciaux et monétaires. Enfin, les facteurs humains interviennent quant à eux sans doute de manière décisive car ce sont les communautés marchandes qui inscrivent finalement leurs activités dans l'espace et tracent de ce fait des maillages urbains originaux : Agadez est en ce sens un exemple révélateur car sa communauté marchande est composée d'une mosaïque de groupes d'origines diverses (arabes algériens et libyens, agadésiens, haoussas des régions de Zinder et de Maradi, tubus du lac Tchad et du Kawar) qui l'ont de tous temps mis en contact avec d'autres agglomérations parfois éloignées où ces marchands sont implantés de longue date : il y a là une forte inscription urbaine des réseaux marchands qui a été jusqu'à présent encore peu étudiée.

BIBLIOGRAPHIE

- Baier S., 1980. *An economic history of central Niger*, Oxford studies in African affairs, Clarendon Press, Oxford, 315 pages.
- Boubacar A., 1979. *Agadez et sa région*, Études Nigériennes, n°44, Niamey, 358 pages.

- Bourgeot A., 1995. *Les sociétés touarègues, Nomadisme, Identité, Résistances*, Éditions Karthala, Paris, 544 pages.
- Grégoire E., 1983. *Développement urbain et accumulation marchande : les alhazai de Maradi (Niger)*, Doctorat de 3^e cycle, Université de Bordeaux III, 388 pages.
- Grégoire E., 1996. Les grands courants d'échanges sahéliens : histoire et situations présentes, in : « Sahels, diversité et dynamique des relations sociétés-nature », ouvrage à paraître sous la direction de C.L. Raynaut en coéditions GRID-Karthala-SEI.
- Grégoire E., Labazee P., 1994. *Le fonctionnement du marché des changes parallèles et ses incidences sur les échanges entre le Niger et le Nigeria*, Mission française de coopération-ORSTOM-GRID, Niamey, 60 pages.
- Guitart F., 1988. *Les conditions de l'évolution du commerce d'une ville nord sahélienne du début du XIX^e siècle aux années 1970 : Agadez (République du Niger)*, Université de Paris I, 734 pages.
- Nignon R., 1993. *Les mécanismes du secteur des BTP au Niger*, Actes du Séminaire d'économie et de sociologie nigérienne, Mission française de coopération, Niamey, p. 74-96.

L'environnement urbain entre écologie et urbanisme

par Myriam Armand-Fargues

Résumé : Si les termes « écologie » et « urbanisme » sont pratiquement nés en même temps dans les années 1860, le lien entre les deux ne fut établi que dans les années 20 par l'École de Chicago. L'approche écologique de la ville est aujourd'hui à l'honneur mais l'écologie urbaine contemporaine relève d'une vision plus naturaliste que sociologique. Le concept d'écosystème est censé libérer l'urbaniste d'une parcellisation héritée de l'urbanisme fonctionnel. Pour les scientifiques, c'est un moyen d'élaborer une conception dynamique de l'espace urbain et de surmonter la vision binaire des relations villes-campagnes. Le discours sur le « développement durable » postule une universalité du cadre de vie et l'existence de besoins universels ; en privilégiant les points de vue économique et technique, il méconnaît les singularités sociétales. Il est urgent d'intégrer cette dimension dans la réflexion transdisciplinaire que suscite la ville de cette fin de XX^e siècle.

Mots-clés : Écosystème – Développement durable – Fonctionnalisme – Urbanisme – Cadre de vie.

Pour le profane comme pour l'initié, l'environnement¹ est d'abord un terrain d'action. Comment atténuer telle ou telle pollution, comment éliminer ses déchets, comment embellir son cadre de vie ? Aucune des sciences que l'on appelle à la rescousse

1. La définition la plus commune de l'environnement est celle d'un : « ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) susceptibles d'agir sur les organismes vivants et les activités humaines » (Dictionnaire Robert, 1979). Dérivé de l'américain, ce mot est synonyme de milieu, ce qui est conforme à la définition des géographes. Cette définition est très probablement inspirée de l'écologie humaine de l'École de Chicago par l'intégration de la dimension culturelle. C'est celle que nous retenons ici.

ne fournit seule la réponse. Voilà pourquoi les études sectorielles foisonnent. L'urbanisme pas plus que l'écologie ne peut prétendre disposer de modèles ou de concepts suffisants.

Le problème vient de ce que la plupart des études d'environnement sont thématiques alors que, d'un côté leur objet, la ville, est constituée d'éléments interdépendants, et que, de l'autre, les disciplines mobilisées, écologie et urbanisme, invoquent la nécessité d'une approche globale. Dans la production scientifique comme dans la gestion urbaine, cette approche intégrée fait ainsi figure d'idéal plutôt que de réalité, si bien que l'on peut s'interroger sur l'existence d'un objet scientifique commun.

L'objectif de cet article est d'appréhender l'environnement urbain à partir de la pratique des gestionnaires de la ville confrontés au maintien de la qualité du cadre de vie urbain, transdisciplinaire dès que ceux-ci prennent en compte l'écologie dans une opération d'urbanisme, ou inversement. On se propose de mettre en évidence la proximité théorique des disciplines ainsi sollicitées, toutes deux récentes et tournées vers l'action, et d'y trouver une approche commune de la ville, adaptée à la gestion de l'environnement. L'histoire et l'exercice contemporain de l'écologie et de l'urbanisme présentent quelques similitudes, qu'il s'agisse d'une certaine dérive utopiste ou d'un travers techniciste. Néanmoins, certains concepts usuels de l'une et de l'autre préfigurent la transdisciplinarité. L'écologie et les sciences humaines peuvent se féconder réciproquement : c'est l'enseignement de l'École de Chicago, dont l'héritage peut aider à clarifier la notion courante mais jamais définie d'« écosystème urbain ».

UNE TRANSDISCIPLINARITÉ NÉE DE LA PRATIQUE

Le rapprochement entre écologie et urbanisme est dicté par la gestion urbaine, par la recherche de solutions à des questions concrètes d'environnement.

Rencontre de l'écologie et de l'urbanisme dans la gestion urbaine

En France, les grands dossiers d'environnement (gestion de la circulation, traitement des déchets, de l'air et de l'eau) relèvent traditionnellement de services spécifiques du Génie Urbain. C'est là que la référence à l'écologie urbaine est la plus fréquente. Dans d'autres pays, confrontés à des questions d'environnement sous la pression des responsables politiques et des citoyens, les ges-

tionnaires des villes (ingénieurs du génie civil et urbanistes) ont en premier adopté la démarche globalisante que préconisent les scientifiques.

On peut citer à titre d'exemple l'application de la notion de « bassin »² à la gestion de la qualité de l'air de la métropole de Los Angeles et de sa région – South Coast Air Basin – (Nazemi, 1994). L'auteur souligne que le « bassin atmosphérique », établi sur la base d'un concept géographique et non politique, est devenu la référence pour les programmes de régulation. Face à l'inefficacité des politiques sectorielles locales des années 1970, cette approche a permis de réduire un certain nombre de pollutions à Los Angeles (plomb, ozone, CO₂, notamment). L'analyse globale du problème sur l'ensemble du bassin suscita en effet la collaboration de divers niveaux de pouvoir : agences locales, autorité régionale (The South Air Quality Management District), État de Californie. C'est selon le même principe, quoique plus tardivement, que fut engagée la lutte contre la pollution atmosphérique dans la ville d'Athènes (Valantza E., 1994). Dans les deux cas, les comptes rendus des ingénieurs montrent que l'efficacité a reposé sur une vision globale des questions d'environnement dans l'aire métropolitaine et sur la coordination des politiques d'aménagement du territoire. De ces deux exemples, on retiendra l'étroite association de questions habituellement traitées de manière indépendante et le rapprochement de divers spécialistes : génie urbain (gestion des réseaux techniques), urbanisme et développement économique (Archer B., 1994)³.

2. Le concept de bassin désigne en géographie physique l'écoulement de l'eau dans une unité topographique donnée, bassin fluvial ou hydrographique, bassin versant. La politique de gestion de l'eau en France a conduit à la création des Agences de Bassin pour appréhender la ressource, sa consommation et sa pollution à l'échelle de l'ensemble de l'unité naturelle concernée. Appliqué à l'atmosphère qui entoure la ville ce concept donne des limites à une pollution atmosphérique diffuse, souvent qualifiée d'invisible bien que liée à la circulation automobile, en l'inscrivant dans une unité écologique dynamique où la source de la pollution est connue ainsi que sa concentration et son devenir puisqu'elle s'inscrit dans la dynamique atmosphérique du bassin. Avec la notion de bassin d'air, la ville acquiert une nouvelle dimension verticale. Elle prend en compte les mouvements de l'atmosphère, exutoire naturel des polluants gazeux.

3. Le génie urbain et l'urbanisme se sont en France progressivement dissociés depuis le début du siècle. Les urbanistes avaient abandonné les voies et réseaux divers ou VRD aux ingénieurs (C. Martinand, 1994). Selon l'auteur, les deux domaines sont en train d'être réarticulés au sein d'un urbanisme rénové ayant pour objectif une maîtrise spatiale, temporelle et sociale du système urbain.

En France, ces approches globales, qui font référence à l'écologie et dépassent les logiques sectorielles, apparaissent aussi dans le cadre d'un urbanisme « rénové » promu par les autorités politiques (Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 1993). Cet urbanisme comprend le génie urbain et doit intégrer les données de l'écologie (Martinand C., 1993)⁴. D'ores et déjà, l'eau et les transports font l'objet d'approches globales et intégrées : à l'échelle du bassin fluvial pour la gestion du cycle de l'eau urbain, à celle de l'agglomération pour les déplacements urbains et les localisations de l'emploi, de l'habitat, des équipements (Cambon S., 1993).

L'expérience révèle que l'environnement ne peut faire l'objet d'un traitement séparé et que l'urbanisme, au sens d'« art de réguler les systèmes urbains » (Martinand, 1993), s'en trouve revivifié. La connaissance et la gestion des processus impliqués dans la conservation des ressources renouvelables que sont l'eau, l'air et l'espace au sein de la ville, redonne à l'urbanisme sa fonction originelle.

L'inspiration progressiste du « développement durable »

L'urbanisme, champ d'étude et d'action, est contemporain de la révolution industrielle et urbaine. C'est précisément pour en canaliser les excès qu'il s'est constitué. Il a pour objectif la recherche, non d'un aménagement rationnel dans l'absolu, mais du bien-être des hommes. C'est bien la même démarche qu'emprunte l'écologie urbaine contemporaine. Les premières cités jardins ont été conçues par E. Howard, fondateur du culturalisme en urbanisme, pour loger les ouvriers de Londres (Choay F., 1988). F. Choay a montré que la conception et l'organisation de l'espace habité sont sous-tendues par deux idéologies concurrentes, le progressisme et le culturalisme⁵, qui imposent chacune

4. L'auteur définissant l'urbanisme comme « le mode de régulation des différentes contradictions qui font évoluer le territoire urbain » considère qu'il est le lieu même de cette approche globale. Dans cette optique la connaissance écologique est intégrée à la gestion urbaine et à la régulation globale des systèmes urbains.

5. Les doctrines et réalisations de l'urbanisme sont classées en deux courants qui sont le culturalisme et le progressisme (F. Choay, 1965 et 1988). Nés l'un comme l'autre au XIX^e siècle sur la base de la critique des grandes villes industrielles ; ils se fondent sur deux modèles opposés. Le culturalisme, qui prône la perpétuation des traditions locales est minoritaire et représenté surtout par Camille Sitte (Vienne, 1889), *L'art de bâtir les villes* (Genève, 1902) et Ebenezer Howard, le père des cités jardins (*To-morrow*, 1898). Le progressisme diffuse « un modèle spatial lié à la croyance (...) au rationalisme et à une

ses choix (Choay F., 1965). Le progressisme est « un néologisme qui sert à désigner les idéologies inspirées par la foi dans le progrès. Il s'agit d'un modèle spatial lié à la croyance (...) au rationalisme et à une conception de l'individu humain comme type universel, identique en tous temps et en tous lieux. Le progressisme en urbanisme est représenté par une série d'écrits qui commence avec Ildefonso Cerda (1867) (Ildefonso Cerda par Antonio Lopez de Aberasturi, 1979), se poursuit avec la ville radieuse de Le Corbusier et la Charte d'Athènes qui est considérée comme « le manifeste du progressisme parvenu à sa maturité ».

Le contexte dans lequel l'urbanisme était né comme discipline présente des analogies avec celui dans lequel l'écologie apparaît dans la gestion urbaine contemporaine.

L'inventeur du terme au XIX^e siècle, Ildefonso Cerda, désignait par urbanisme « l'ensemble des actions tendant à grouper les constructions et à régulariser leur fonctionnement comme l'ensemble des principes, doctrines et règles qu'il faut appliquer pour que les constructions et leur groupement, loin de réprimer, d'affaiblir et de corrompre les facultés physiques, morales et intellectuelles de l'homme social, contribuent à favoriser son développement ainsi qu'à accroître le bien-être individuel et le bonheur public » (Ildefonso Cerda par Antonio Lopez de Aberasturi, 1979). Ces principes restent valables pour l'urbanisme contemporain qui vise, par la régulation, à la recherche d'un intérêt général situé au-delà des conflits qui opposent les différents acteurs de la société. Cet idéal progressiste privilégiant les valeurs d'hygiène et d'efficacité ainsi que l'usage de la technique, est implicite dans l'application aux villes du concept à la mode de « développement durable »⁶.

Ce concept hérité du rapport Brundtland (WCED, 1987)⁷ a été popularisé par le programme de gestion urbaine⁸ puis par la

conception de l'individu humain comme type universel, identique en tous temps et en tout lieu » (F. Choay, 1965). La ville du XX^e siècle porte l'empreinte uniformisante du progressisme. Ce dernier « continue sa carrière dans les pays en développement » tandis que le culturalisme connaît un regain de faveur depuis les années 1970.

6. *Sustainable cities* renvoie au « développement durable des villes ».

7. Le rapport Brundtland est un document officiel de référence sur la question de l'environnement et du développement. Rédigé par la commission des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, il exprime pour la première fois l'idée selon laquelle « les interactions des activités économiques et de leur environnement naturel devraient être gérées en vue de répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité de développement des autres peuples et des générations futures ».

8. *Urban Management Program* mis en place depuis 1991 par la Banque Mondiale, le PNUD et le CNUEH.

conférence de Rio de Janeiro sur l'environnement (1992). Il est notamment utilisé pour établir des diagnostics⁹ (Leitman J., Rabinovitch J., 1992), (Celso N.E. Olivera and Josef Leitman, 1994) et élaborer des stratégies d'intervention (Leitman J., Bartone C., Bernstein J., 1994).

D'après ces rapports, l'urbanisation rapide doit répondre au défi du développement durable en matière d'environnement physique, mais également social. De fait, les diagnostics d'environnement urbain effectués dans le cadre du programme UMP sur les villes du tiers-monde intègrent des données socio-économiques. Mais les villes sont classées en 4 groupes selon le niveau de développement économique, ce qui revient à considérer celui-ci comme un critère important des conditions d'environnement.

Le développement durable se définit par l'équité intergénérationnelle : assurer le bien-être présent sans compromettre celui du futur. Cette attitude postule l'existence de « besoins universels (et stables) de l'homme ». Or, précisément, parce qu'on l'a accusé d'avoir uniformisé la construction et le mode d'habitat, ce principe fondateur de la doctrine progressiste en urbanisme est aujourd'hui remis en question. L'idée de « sustainable cities », lorsqu'elle suscite des études d'environnement où prédomine l'économique, ignore la diversité des situations concrètes et la singularité de chaque population urbaine au sens écologique du terme. C'est ainsi que le développement durable postule un universel primant sur le spécifique, et contrevient au principe de l'étude intégrée des conditions locales d'une ville.

L'utopie d'une régulation

L'écologie appliquée et l'urbanisme ont un souci commun de l'efficacité pratique et du recours à des instruments de régulation autres que la logique du marché pour corriger ou prévoir les effets indésirables de la croissance et garantir le développement dans l'intérêt général.

Dès la deuxième moitié du XIX^e siècle l'urbanisme chercha à corriger les effets pervers de la révolution industrielle et urbaine. Dès l'origine, la théorie et la pratique furent associées, l'une servant à fonder l'autre. Le plan et les arguments de l'ouvrage de Cerdà répondent à cette visée. L'auteur débute par l'étude des processus généraux de l'urbanisation pour aborder ensuite l'aménagement de Barcelone qui doit remédier aux nuisances décrites. De même, le Baron Haussmann connu surtout pour son œuvre

9. *Urban environment profiles.*

pratique de « régularisation » de Paris, révèle dans ses écrits une démarche similaire (Lacaze, 1979) et la Charte d'Athènes, manifeste de l'urbanisme théorique, constitue-t-elle un fondement à la création urbanistique (Le Corbusier, 1957). Ainsi dès l'origine la planification occupe une place déterminante en urbanisme et se fonde sur des écrits qui montrent clairement les parti-pris de leurs auteurs.

A la place déterminante de la planification en urbanisme¹⁰, fait écho l'importance accordée à la régulation et à la prospective dans les questions d'environnement.

Dès sa naissance, en Angleterre (Ebenezer Howard¹¹), puis en France, la planification urbaine répondait à des préoccupations hygiénistes en s'exprimant par des règlements de voirie et d'hygiène (loi du 5 avril 1884, citée par A. Givaudan et P. Merlin, 1988). De même, la protection de la nature fut associée en France à l'urbanisme normatif. La mention des zones à protéger apparut pour la première fois, en 1967, dans les POS¹². Plus tard, la loi « montagne » (9 janvier 1985) et la loi « littoral » (3 janvier 1986) figureront dans le Code de l'urbanisme. Le droit français, associe la protection de la nature aux questions urbaines. La croissance urbaine sur les milieux fragiles notamment est ainsi contrôlée par des instruments juridiques. Il s'agit de veiller à ce que l'espace soit utilisé au mieux (Lacaze J.P., 1979), selon les règles d'un modèle d'organisation. En conséquence, cette volonté de structurer l'espace de façon rationnelle doit aussi compter avec la tentation du discours utopique et normatif.

Les sujets relatifs à l'environnement sont ceux qui ont suscité le plus de dérives. F. Choay cite notamment les métaphores médicales de Le Corbusier, celle de F.L. Wright ou d'Alexander. Selon ce dernier, l'espace urbain est composé « d'espaces vivants ou

10. En anglais, le terme le plus usité pour désigner l'urbanisme est celui de « town planning ». Ce domaine recouvre l'ensemble des études, des démarches et des procédures juridiques ou financières qui s'appliquent au sol, au logement, aux lieux de travail, aux équipements publics, à la voirie et aux transports.

11. Ebenezer Howard publie en 1902 un ouvrage intitulé *To-morrow a peaceful path to social reform*. Ce livre est réédité en 1902 sous le titre plus connu de *Garden cities of to-morrow*. Les cités jardins construites au début du siècle associent les différentes fonctions urbaines (habitat, activités, loisirs) dans un cadre agricole et naturel. Elles inspirèrent le plan d'aménagement du grand Londres de 1944 (plan Abercrombie), (P. Merlin, 1988).

12. Les POS (Plans d'occupation des sols) ont été créés par la loi d'orientation foncière de 1967 comme les SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme). Ils sont encore aujourd'hui, les principaux instruments de la planification urbaine stratégique.

morts, bien ou mal portants et exige (qu'il soit soumis) à intervalles réguliers, à un diagnostic dûment formalisé ». Les modèles d'aménagement proposés sont censés remédier à ces maladies. Cette image double, représentant la maladie et sa guérison, est caractéristique de la structure en miroir du discours utopique de l'urbanisme¹³ (Choay F., 1980).

Aujourd'hui, certains « tableaux cliniques » et « diagnostics d'urbanisation » suivis de recommandations n'échappent pas non plus à l'utopie (Leitman J., 1994). L'environnement « pathologique » des grandes métropoles (Le Caire, Mexico, Paris) résulterait d'une « faible capacité à prévoir, à planifier et à gérer les services urbains » (Vénard J.L., 1994 et Leitman J., 1994). Le « développement durable » est sensé remédier à ces problèmes en donnant une place de choix à la planification stratégique urbaine¹⁴. Mais à l'exemple de l'urbanisme progressiste il décore les problèmes physiques des agglomérations de leur dimension sociale et favorise les solutions normatives. Les programmes internationaux, notamment le « *Metropolitan Environmental Improvement Program and Sustainable cities* »¹⁵ recommandent que la stratégie retenue pour parvenir au développement durable « émerge d'un processus de planification multisectoriel, multidisciplinaire et participatif » (Leitman J., Bartonne C, Bernstein J., 1992).

Selon cette logique, les villes développées qui disposent d'une longue expérience de planification de ce type devraient avoir résolu cette pathologie, ce qui est loin d'être le cas. En dépit des succès remportés dans certaines villes hollandaises ou allemandes, parmi les plus avancées en la matière, on sait que l'intégration de la planification urbaine dans la gestion à long terme de l'environnement ne peut être une réponse unique.

L'urbanisme participatif en est une autre. La planification stratégique, préconisée de façon exclusive, présente en effet le danger d'une dérive techniciste, à laquelle l'urbanisme participatif est sensé faire contrepoids. Néanmoins, celui-ci ne peut être dissocié d'un intérêt de la population pour la chose publique (Wicker A.,

13. L'énoncé de faits dans un jugement de valeur se glisse à la place d'un constat objectif et génère la structure en miroir caractéristique de l'utopie qui oppose deux images antagoniques enchaînées par la même relation (F. Choay).

14. La planification stratégique est chargée de la prospective, sa fonction est d'optimiser la répartition des édifices et des infrastructures urbaines, dans l'espace et le temps.

15. Programmes développés à l'initiative de la Banque Mondiale du Programme des Nations-Unies pour le Développement et du UNCHS (Habitat).

1993)¹⁶, d'une pratique urbaine démocratique¹⁷. Il est utopique de recommander un tel principe (Leitman J., Bartonne C., Bernstein J., 1992) pour gérer les questions d'environnement des villes des pays en développement, lorsque la culture urbaine n'y est pas suffisamment diffusée et que l'éducation du citoyen moyen y demeure sommaire (Belgin Tekçe, Linda Oldman, Frederic C. Shorter, 1994).

En pratique, la régulation des questions d'environnement se réduit à l'arsenal de la planification urbaine classique : normes techniques, outils juridiques, mesures économiques, fiscales et tarifaires, instruments de prévision et de planification, outils éducatifs. En France, les autorités politiques suscitent un renouveau de la planification urbaine, présentée comme le moyen de prendre en compte l'environnement et de garantir le développement durable des villes¹⁸. Ce mouvement cherche également à promouvoir le concept de « projet d'agglomération », par le retour aux valeurs fondatrices de la planification stratégique représentées par le pragmatisme technique, la prise en compte du contexte économique et social et la réflexion prospective sur la longue durée (Lacaze J.P., 1980). En effet, malgré les dérives possibles du discours utopique ou normatif, la planification stratégique permet d'inscrire le développement de la ville dans le temps long, celui du changement structurel et de la gestion des ressources rares, auxquelles l'espace urbain appartient. Les réflexions prospectives se développent et les territoires sur lesquels elles portent tendent à s'élargir progressivement du local au global.

L'approche globale

Le Baron Haussmann est considéré comme « le premier à avoir traité la ville comme une totalité. Il la concevait comme un ensemble de systèmes interconnectés : des voies de circulation, des espaces verts, des adductions d'eau et des égouts » (Choay, 1988). Son œuvre dépasse largement l'urbanisme de voirie auquel

16. Comme le prouve la mise en place de réseaux séparatifs pour les déchets solides qui exigent une participation active de l'utilisateur.

17. L'urbanisme participatif repose sur le principe de l'appropriation de l'espace par les citoyens. On attend beaucoup de l'éducation des citoyens pour ce qui concerne les économies d'eau, d'énergie ou la gestion des déchets. « L'advocacy planning » contre-pouvoir à l'expression des intérêts dominants à travers la planification est née dans les années 70 aux USA.

18. Après avoir été contesté dans les années 1970, en raison des difficultés liées à la mise en œuvre des SDAU et du contexte de croissance, on constate aujourd'hui en France ce renouveau à travers un regain d'intérêt pour les Schémas directeurs (Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 1994).

la réduisaient les tenants du fonctionnalisme (Lacaze J.P., 1979), et qu'elle est restée pour le profane.

Il est tentant d'établir un lien entre la réorganisation administrative de Paris sous le Second Empire et la création, au XX^e siècle, des premières entités administratives supra-communales chargées de l'exécution des politiques d'urbanisme ou d'environnement. En 1860, Haussmann avait incorporé à Paris ses faubourgs du XVIII^e et du début du XIX^e siècle, définissant ainsi le territoire de son action. Aujourd'hui, la planification urbaine est conçue par des organismes supra-communaux qui agissent dans l'aire métropolitaine ou dans la région urbaine. A titre d'exemple, le Grand Caire s'étend sur un périmètre régional plus vaste que celui de l'agglomération. Ces limites ont été fixées en 1966 (IAURIF, 1985) avec la création de la région du Grand Caire (Greater Cairo region) sur le modèle des aires métropolitaines américaines (Moriconi F., 1994). Au-delà de l'agglomération, la région urbaine comprend des villes et des zones rurales qui relèvent de trois gouvernorats différents. En conséquence, la compétence de l'institution qui la représente (Greater Cairo Authority) se limite à la planification des grandes infrastructures. De fait, l'existence d'une entité unique, coordonnatrice, est reconnue aujourd'hui comme l'une des conditions de la réussite des approches intégrées.

Ces approches se pratiquent dans les pays les plus avancés en matière de planification urbaine. La ville de Groningen (Pays-Bas) gère son trafic dans une politique urbaine d'ensemble. Le modèle de planification retenu est celui de la ville compacte. Il doit réduire les distances entre les fonctions importantes pour limiter les déplacements¹⁹. Les résultats obtenus paraissent significatifs puisque l'usage de la voiture est de 15 % inférieur au niveau qu'il atteint dans d'autres villes hollandaises de taille comparable. (Van Vliet R., 1994).

A l'échelle locale, les exemples de Groningen ou de Los Angeles (Nazemi N., *op. cit.*) montrent que les solutions à divers problèmes d'environnement sont liées entre elles et qu'on ne saurait les trouver qu'en décloisonnant les politiques sectorielles.

La dimension globale, quant à elle, transparait surtout dans le caractère multidimensionnel ou systémique des politiques d'environnement urbain préconisées par les organismes internationaux. La notion de développement durable résulte bien d'une prise de

19. Les fonctions importantes sont localisées de manière à ce que les transports publics et l'usage de la bicyclette soient de bonnes alternatives à la voiture individuelle. Les places de parking sont volontairement limitées de manière à décourager l'usage de la voiture individuelle en centre-ville.

conscience du « caractère transsectoriel et mondial des phénomènes auxquels elle entend remédier » (Cahiers Français, 1991). La ville « moteur du développement économique, échoue dans la gestion des impacts de la croissance sur la santé humaine et la qualité de l'environnement » (Cahiers Français, 1991). Par sa capacité à transformer le milieu local, la ville est le plus fort agent perturbateur de la planète. Elle participe activement au *Global change*. En conséquence, et par nécessité d'intégrer les processus dynamiques, l'économie doit être aussi « repensé dans la perspective du vivant » et non plus réduit à « sa seule dimension monétaire » (Passet R., 1979). Pour intégrer l'approche globale comme sa dimension temporelle, le développement durable se réfère à l'écologie (Froger G., 1993). Ne doit-il pas assurer « le maintien de tous les systèmes économiques sur le long, voire le très long terme » sans être « un état d'équilibre ou un état stationnaire, mais plutôt un processus de changement... » (Cahiers Français, 1991).

Cette manière de voir globale et dynamique est aujourd'hui préconisée dans de nombreuses analyses d'écologie urbaine. En France, les spécialistes du Génie urbain proposent une conception systémique de la planification. Ils la présentent comme moyen d'articuler les approches environnementales, celles du Génie urbain et celles de l'urbanisme (Martinand C., 1993). Il s'agit donc de rétablir l'unité de l'objet d'étude par celle des disciplines.

Néanmoins, l'approche globale en écologie hérite de la conquête spatiale, qui nous a montré « la planète bleue » comme un espace fini, et des théories de l'information, qui ont popularisé l'analyse systémique (Drouin J-M., 1993). Le philosophe Luc Ferry montre que cette vision globalisante du monde « renoue avec la notion de système que l'on croyait "discréditée à la racine" et qu'elle renvoie à "un nouvel ordre cosmique" » (Ferry L., 1992).

Deux disciplines appliquées

Des développements qui précèdent, il ressort que l'écologie urbaine pratique et l'urbanisme sont très proches à la fois de l'idéologie et de la politique. Cette situation suscite des interrogations quant à leur statut scientifique.

On distingue habituellement l'écologie de l'écologisme, le premier terme désignant la discipline et le second l'écologie en tant qu'idéal politique (Ferry L., 1992)²⁰ (Damette F., 1994). C'est une

20. Le philosophe Luc Ferry parle d'une « nébuleuse écologique ». Il distingue cependant trois courants écologistes :

– un courant fondamentaliste ou profond (*deep ecology*) qui fait de la nature un sujet de droit, répandu aux États-Unis et en Europe du Nord,

distinction qui paraît peu fondée en raison du dialogue constant qui s'établit entre science et politique. Pourtant, la nécessité de séparer le scientifique du politique a conduit à la création du terme écologue, réservé à l'écologie, et de celui d'écologiste pour qualifier les représentant du courant de pensée dit des « verts » (Drouin J.M. , 1993).

En écologie, comme en urbanisme, le scientifique intervient en amont des projets. Il réalise des études ; le choix et la mise en œuvre des stratégies lui échappent. Cette séparation entre la connaissance et l'action est caractéristique du discours scientifique. Néanmoins, la pratique de l'expertise dans ces deux domaines rend souvent cette distinction formelle. On rappellera les liens étroits que Le Corbusier entretenait avec le pouvoir politique (Baudouin R., 1995), proximité qui a contribué à diffuser ses idées autant en France qu'à l'étranger et à faire de l'urbanisme fonctionnel un urbanisme officiel.

L'urbanisme qui s'exprime par les pratiques urbaines résulte du rapport de force qui s'établit entre différents acteurs. La dimension politique y est donc prédominante (Lacaze J.P., 1979). Pour cette raison, les tenants d'une conception pragmatique lui refusent le statut de science.

En prise directe avec l'actualité et l'action, l'exercice de ces deux disciplines sans parti pris idéologique est difficile. Pour éviter les écueils de l'idéologie, ceux de la politique ou de la technique, l'approche transdisciplinaire peut s'appuyer sur les points qui rapprochent l'écologie et l'urbanisme dans la gestion urbaine et qui se réfèrent à des notions essentielles.

LES CONCEPTS DE L'ÉCOLOGIE ET L'ESPACE URBAIN

L'écologie

L'écologie²¹ (végétale et animale) est définie comme « l'étude scientifique des rapports des êtres vivants avec leur milieu naturel »

– un courant intermédiaire dit de libération animale dans le monde anglo-saxon inclut les animaux dans la sphère des préoccupations morales,
– enfin, l'écologie « superficielle » ou « environnementaliste », vision humaniste qui considère qu'à travers la nature (le milieu) c'est l'homme qu'il s'agit de protéger.

21. Le terme anglais *bio-ecology* qui considère l'écologie comme une branche de la biologie. L'équivalent français parfois employé est celui d'écologie scientifique.

d'après le Petit Larousse illustré, 1983. Dans une édition postérieure (1988) du même dictionnaire, elle devient « la science qui étudie les relations des êtres vivants entre eux et avec leur milieu ». Entre les deux éditions, le champ de l'écologie s'était étendu des milieux naturels aux milieux aménagés ou construits.

Pour l'historien de l'écologie (Ascot P., 1988), l'importance des activités humaines dans la dynamique de l'écosystème, d'une part, et l'intérêt du diagnostic écologique pour l'analyse de ces activités, d'autre part, justifient que l'on intègre les milieux artificiels à l'écologie (Delage J.P., 1991). Pour le fondateur de la notion d'écosystème (Tansley, 1922), « l'analyse scientifique doit aller au-delà des apparences formelles des entités naturelles et pratiquement (cette démarche) ne serait pas utile si l'écologie (ne) s'adapt(ait) aux conditions créées par les activités humaines » (cité par Delage J.P., 1991). Pour le fondateur de la notion d'écosystème (Tansley, 1922), « l'analyse scientifique doit aller au-delà des apparences formelles et pratiquement (cette démarche) ne serait pas utile si l'écologie (ne) s'adapt(ait) aux conditions créées par les activités humaines » (cité par Delage J.P., 1991).

Néanmoins, bien que s'en réclamant, l'écologie humaine ne relève pas de manière évidente du cadre théorique de l'écologie scientifique (Namboori K., 1994). Par référence à l'écologie végétale et animale, (Roderic D. McKenzie, 1925) proposa, « en l'absence de tout précédent (de définir l'écologie humaine comme), l'étude des relations spatiales et temporelles des êtres humains en tant qu'affectés par des facteurs de sélection, de distribution et d'adaptation liés à l'environnement. La communauté humaine différant de la communauté végétale par les deux caractéristiques majeures de la mobilité et de l'invasion, c'est-à-dire la capacité à choisir un habitat et à contrôler ou modifier les conditions de cet habitat »²².

A ce courant de l'écologie humaine représenté par l'École de Chicago (Chicago Ecological School) et rattaché à la sociologie aux États-Unis, on a donné en France le nom d'écologie urbaine. Dans les années 1950, une nouvelle écologie humaine, dont la ville n'est plus l'objet d'étude exclusif, prend le relais. Elle intègre pour la première fois les notions d'écosystème et d'environne-

22. Par « invasion » Roderick McKenzie entend les changements des formes et des itinéraires des transports, les constructions publiques et privées importantes, l'introduction de nouveaux types d'industries, l'incitation à la propriété immobilière, etc. qui à l'intérieur d'une communauté urbaine se manifestent par des changements d'usage du sol et/ou de type d'occupants.

ment²³. Ses travaux, sociologiques, font référence dans les problématiques transdisciplinaires au carrefour de l'écologie et de la démographie (Krishman Namboori, 1994).

En France, l'écologie urbaine des spécialistes du génie urbain (Martinand C., 1993) ne se réclame pas explicitement de la sociologie de l'École de Chicago, mais plutôt des études systémiques de la ville des années 1970, centrées sur les questions de flux et d'énergie²⁴. Elle considère « la ville comme un milieu avec les conditions que cela impose aux êtres qui (y) vivent et les effets que ce milieu induit sur les milieux environnants » (Duhem B., 1994). L'auteur déplore que cette approche nécessairement multidisciplinaire ne soit pas réellement intégrée par « défaut de concepts pouvant circuler entre les sciences de la nature et les sciences sociales » (Duhem B., 1994). Cette « introuvable écologie urbaine »²⁵ appartient au domaine plus général de l'écologie appliquée définie comme un lieu « où se rencontrent la demande sociale et les connaissances scientifiques » (Duhem B., 1994). C'est là, qu'avec les acteurs de la ville, s'élabore une problématique de l'environnement urbain au carrefour de l'écologie, du génie urbain et de l'urbanisme. Les études qui s'en réclament font plus souvent référence à l'écologie végétale et animale qu'à l'écologie humaine. Elles retiennent de façon plus ou moins implicite le concept d'écosystème, mais aussi les notions d'équilibre et de dynamique empruntées à l'écologie.

L'écosystème

Tandis que certains auteurs affirment qu'il n'y a pas d'écosystème urbain, d'autres l'étudient sans prendre la peine de le définir. C'est une précaution pourtant élémentaire puisque ce concept

23. Ce courant est représenté par les travaux de Hawley (1950) puis de Duncan (1959) (cités par Krishman Namboori, 1994). Les travaux de Duncan (1959) sont relatifs aux quatre concepts de référence qu'il dénomme par l'acronyme « POET » (population, organization, environment and technology). Pour cette approche la communauté et son environnement fournissent le plus petit système écologique accessible à l'observation et à l'analyse. Cette approche est jugée trop matérialiste par les sciences sociales qui lui reprochent de ne pas faire de place aux dimensions symboliques et culturelles dans l'étude des organisations humaines.

24. Ce sens fréquent dans les études techniques du génie urbain est très différent des études qui relèvent de l'urbanisme et de la géographie urbaine pour lesquelles l'écologie urbaine désigne l'École de Chicago.

25. L'expression est de C. Martinand.

a été élaboré à partir de milieux peu anthropisés (Drouin J.M., 1991) donc à l'opposé de la ville²⁶.

L'écosystème est un concept vivant, qui a évolué vers une complexité croissante (Acot P., 1988). Son fondateur se référait à la physique pour le situer dans une échelle de systèmes entre l'atome et l'univers (Tansley, 1934), puis Lindeman (1942) y ajouta la notion essentielle de cycle trophique en se référant à la thermodynamique, enfin l'hypothèse Gaia (Lovelock J.E, 1986) introduisit une vision globalisante de la planète qui se réclamait de la cybernétique (Drouin J.M., 1993 ; Delage J.P., 1991). L'écologie contemporaine serait à la recherche d'un concept « d'intégration supérieur à celui d'écosystème ». Ceux de géosystème ou même de paysage rapprocheraient « l'écologie et la géographie pour répondre aux demandes sociales concernant l'impact des activités humaines » (Drouin J.M., 1993).

Ainsi, bien que la ville ne soit pas un objet scientifique habituel de l'écologie, son étude s'inscrit dans le mouvement qui a défini progressivement cette discipline. D'ailleurs, les débats scientifiques contemporains sur les milieux artificialisés la visent directement (Delage J.P., 1991).

Pour l'inventeur du terme, l'écosystème représente les « sous-ensembles du monde de la nature qui présentent une certaine unité fonctionnelle » (Tansley, 1934 cité par Delage J.P., 1991). Il est aussi défini comme l'association à un environnement physico-chimique spécifique – le biotope – d'une communauté d'êtres vivants, ou « biocénose » (Ramade F., 1987). L'homme fait partie de la biocénose et l'espace qu'il construit, transforme ou utilise, du « biotope ».

S'agissant de la ville, le biotope a la particularité d'être construit et la biocénose celle de rassembler les plus fortes densités humaines de la planète. Néanmoins, même si l'écologie s'ouvre aux milieux artificialisés, notamment par l'intervention des écologues dans l'étude des risques technologiques et naturels (Ramade F., 1987), elle reste une science de la nature et n'a pas d'outils appropriés à la ville. Les études du Génie urbain qui s'y réfèrent par analogie le déplorent et suscitent une réflexion sur ce thème. Dans l'immédiat, la plupart de leurs analyses se réduisent à une comptabilité économique des flux (production, consommation) (STU, 1994).

L'approche écologique de l'École de Chicago (1920-1925) ne

26. Les écosystèmes archétypiques ont été successivement la montagne, le lac (Lindeman, 1942) et l'île, à partir desquels les autres milieux étudiés ont été perçus.

pouvait se référer au concept d'écosystème car il n'existait pas encore. Néanmoins, en mettant en évidence les processus dynamiques qui structurent la communauté urbaine, cette approche reconnut la primauté du fonctionnel sur le morphologique. Roderic D. McKenzie (*op. cit.*) s'inspira de la géographie des formations végétales pour développer l'idée de la ville « super-organisme » divisée en « aires naturelles », ces dernières correspondant à des colonies raciales ou linguistiques dont la structure est assurée par la mobilité²⁷. La dynamique permet de « lier indissolublement la ville et la crise » et de concevoir le milieu urbain comme une « forme [...] fondamentalement instable de liaison entre la société et l'espace. » (Grafmeyer Y., 1990). Cette manière de voir est bien conforme à la définition de l'écosystème et présente l'intérêt d'intégrer la crise et l'instabilité, habituellement regardées comme des avatars de la croissance.

Le concept se réfère à une « unité structurale de base de la biosphère dans laquelle règnent des conditions homogènes quelle que soit son étendue » (Ramade F., 1987). En ville, ces entités, dont la dimension peut aller de quelques mètres carrés à plusieurs hectares, se définissent avant tout par leur fonctionnement et ne sont pas directement ou en permanence accessibles à l'observation. Il ne s'agit pas d'objets géographiques habituels, dotés d'une certaine permanence, observables en continu et que l'on sait représenter, mais d'entités spatiales qui se déforment suivant la dynamique qui les produit.

Le concept d'écosystème urbain n'est donc pas équivalent à celui d'unités d'occupation des sols, qui limite l'environnement urbain à l'expression territoriale de ses diverses composantes naturelles, technologiques et humaines sans tenir compte de leurs interactions spatio-temporelles. Autrement dit, on peut difficilement découper l'espace d'une ville en écosystèmes sans connaître les processus d'urbanisation qui se manifestent sur son territoire.

L'écosystème urbain exprime la dynamique des diverses composantes urbaines à un instant donné et se modifie dans le temps. D'où la nécessité d'observations répétées. L'École de Chicago a montré le rôle des « invasions » (Roderic McKenzie, *op. cit.*) et les changements qui les accompagnent, dans la population et l'usage

27. Ces « unités de vie » sont définies par référence aux valeurs foncières. « Chaque formation ou organisation écologique à l'intérieur d'une communauté fonctionne comme une force de sélection ou d'attraction drainant vers elle les éléments appropriés de la population et repoussant les éléments inadéquats, créant par là même des subdivisions biologiques et culturelles de la population urbaine. »

des sols. L'adoption du concept d'écosystème suppose de prendre en compte le temps dans la description du territoire urbain²⁸. La nature des écosystèmes urbains est fonctionnelle et non morphologique. A la différence des unités urbaines habituellement décrites, les limites territoriales des écosystèmes sont donc mouvantes.

L'équilibre

Après le concept d'écosystème, la notion d'équilibre est sans aucun doute la référence à l'écologie la plus fréquente dans la littérature sur l'environnement.

Cette notion renvoie au « climax »²⁹ de la géographie des formations végétales du début du siècle. Il correspond à « une phase d'équilibre entre la communauté végétale et son milieu » (Cléments F. (1916, cité par Drouin, J.M., 1993). Depuis, l'idée qu'un milieu évoluait vers un état d'équilibre fut remplacée par celle du changement perpétuel. Le « climax » ne représente plus qu'une étape dans une succession d'états. Dans « la réalité écologique, l'équilibre n'est que relatif local et temporaire » (Drouin J.M., 1991)³⁰. Néanmoins, on s'y réfère encore pour décrire les catastrophes comme l'expression de la rupture d'un état d'équilibre. Ce dernier correspondant à l'état du système avant l'événement et immédiatement après celui-ci. La référence à un concept qui fut central en écologie mais qui est aujourd'hui dépassé montre les limites d'une transdisciplinarité « par analogie ».

L'École de Chicago à travers les développements de R.D. McKenzie s'est intéressé à l'idée d'équilibre naturel dans la ville. L'auteur part de l'exemple d'un quartier d'habitation non planifié où finit par s'imposer un type de construction à coût uniforme et postule l'existence d'une autorégulation naturelle. Le « processus d'invasion atteint son apogée avec l'émergence du

28. Les spécialistes du Génie urbain chargés de la construction et de la gestion des réseaux d'écoulement des eaux pluviales dimensionnent les réseaux pour des crues exceptionnelles (décennales ou moins). L'idée que les unités écologiques existent d'abord par leur dynamique est connue des spécialistes de la gestion des risques naturels en milieu urbain.

29. Le climax défini comme « le terme final de l'évolution progressive de la végétation – ou de l'ensemble d'un écosystème à l'abri de toute action perturbatrice ou destructrice ». M. Bournérias *et coll.*, 350 définitions biologiques raisonnées, Paris, CDES, CDU, cité par J.M. Drouin, 1993, p. 161, *op. cit.*). Ce fut un concept central de la géographie des formations végétales qui est aujourd'hui remis en question en raison de sa référence fixiste.

30. Le désir de trouver dans les phénomènes écologiques un état d'équilibre tient à des motivations esthétiques ou même métaphysiques (Drouin, 1991).

type dominant d'organisation écologique capable de résister à d'autres formes d'invasion ». Ce processus s'exprime par un « usage dominant qui s'établit dans une zone » et entrave pour un temps « l'invasion d'un usage différent ». Cette approche met l'accent sur l'équilibre des forces au sein de l'ordre urbain à un moment donné. Cet état est défini en référence à F.E. Clements comme une situation d'équilibre entre la population et les ressources, « jusqu'à ce qu'un nouvel élément vienne perturber le statu quo ». Les transports sont présentés comme l'élément perturbateur par excellence, entraînant des invasions, activités et populations nouvelles qui ont pour effets des changements d'usage du sol et de population. La référence à la notion de « climax » est donc plus dynamique qu'il n'y paraît au premier abord.

Interaction et rétroaction

L'essentiel des échanges entre les deux composantes de l'écosystème, le biotope et la biocénose, a lieu en permanence et de manière paroxystique lors de catastrophes naturelles ou technologiques³¹. L'aspect brutal des échanges, qui interviennent alors, acquiert une dimension dramatique en raison d'une conjonction de facteurs humains, technologiques et naturels. Citons l'exemple de la récente catastrophe de Drunka (Habib A., 1994). Un réservoir de pétrole installé en amont d'un cône de déjection a explosé sous l'effet d'un court-circuit dû à un orage. L'événement a tourné en catastrophe en raison de la situation du réservoir, au débouché de l'oued et en amont du village implanté lui aussi sur le cône de déjection : le flux torrentiel de l'eau a porté celui de l'essence enflammée, les deux se combinant pour provoquer un millier de morts environ. Les relations qui se sont établies entre les diverses composantes (naturelles, humaines, technologiques) révèlent bel et bien un écosystème.

Pour illustrer la notion de ville-système, le dictionnaire de l'urbanisme retient les termes d'écosystème, d'écologie et de « climax ». Car ces notions « permettent de concevoir les rapports d'interaction » dans la ville (Merlin P., Choay F., 1988). Mais ces auteurs se réfèrent plus à la systémique qu'à l'écologie.

31. « Biotope et biocénose exercent l'un sur l'autre une interaction perpétuelle marquée par d'incessants transferts d'énergie entre ces deux entités et à l'intérieur de chacune d'elles » (F. Ramade, 1987).

Facteurs limitants et risques

La notion de facteur limitant est implicite dans celle de risque naturel ou technologique, très couramment employée dans les études d'environnement.

C'est un concept dérivé de la loi du minimum de J. Leibig³², « qui établit que la croissance d'un organisme est limitée par l'élément nutritif qui lui est offert en quantité minimale. C'est un facteur dont « l'insuffisance – ou éventuellement l'excès conditionne les possibilités de succès d'un organisme dans un milieu » (Drouin J.M., 1993).

C'est sur la base de cette notion, sans s'y référer explicitement, que sont établies les réglementations normatives des polluants atmosphériques ou aquatiques (plomb, gaz carbonique notamment).

On peut considérer qu'il existe un certain nombre de facteurs limitants d'ordre anthropique (rejets liquides ou gazeux) ou naturel (hydrologique ou séismique par exemple) dont l'homme ne parvient pas à s'affranchir et qui engendrent des crises écologiques d'autant plus sévères que le fonctionnement de l'écosystème est méconnu, ou mal maîtrisé. L'homme en effet reste sensible aux valeurs paroxystiques de ces facteurs. Mais pour une valeur donnée, le risque varie selon la concentration humaine et le niveau de maîtrise technologique.

LES CONCEPTS DE L'URBANISME ET L' ENVIRONNEMENT

L'urbanisme

L'urbanisme est perçu comme une science de l'aménagement urbain ou de l'urbanisation dont les prémisses furent posées par Cerdà à la fin du XIX^e siècle (Ildefonso Cerdà, 1979) qui transforma la ville en objet scientifique sur l'exemple de Barcelone³³.

Le Petit Larousse Illustré (1988) le définit comme une « science et technique de la construction et de l'aménagement des agglomérations ». Néanmoins pour les spécialistes, il ne se réduit pas facilement à une définition. Il est « alternativement une science, (un) art et ou (une) technique de l'organisation spatiale des établissements humains » (Tribillon J.-F., 1990).

32. Traité de chimie organique, Paris, 1840, t. 1, cité par J.M. Drouin, 1993.

33. Néanmoins, le caractère fondateur de ce texte ne fut pas reconnu au moment de sa parution en raison des polémiques que suscitèrent ses propositions (F. Choay, 1980).

Le statut scientifique lui est rarement accordé par les historiens, en raison des analyses critiques de l'édification de la ville contemporaine (Roncayolo M., 1990). Ces critiques apparues dans les années 70 ont porté successivement sur les réalisations, les concepts de l'urbanisme progressiste, et l'ensemble des théories de l'urbanisme « sous-tendues par des choix idéologiques non reconnus de leurs auteurs » (Choay F., 1965). Pour cet auteur, seules les techniques mises au service de l'urbanisme qui relèvent de sciences appliquées telles la biologie et l'histoire méritent ce statut scientifique. Les textes de référence de l'urbanisme des XIX^e et XX^e siècles ne contiendraient donc aucun questionnement épistémologique³⁴.

Les praticiens contemporains distinguent l'urbanisme théorique à prétention scientifique, de l'urbanisme pragmatique qui s'exprime à travers la planification urbaine. Cette pratique supposant des choix forcément inspirés par des valeurs, la planification urbaine ne peut être scientifique. Il n'empêche que la discipline que s'imposent certains praticiens a valeur de règle scientifique lorsqu'elle répond à « une volonté de connaissance [...] des problèmes urbains dans leur complexité et une volonté d'action pour permettre une meilleure gestion collective de la dialectique entre cadre de vie et mode de vie (Lacaze J.-P., 1979).

Ces mêmes acteurs se tournent vers l'analyse globale et l'écologie pour gérer les problèmes d'environnement urbain. Ils connaissent les limites de leur propre domaine. Mais l'exercice de leur art appelle des disciplines voisines, dont l'écologie, auxquelles ils souhaitent emprunter des instruments d'analyse. Cet appel à l'écologie pour résoudre les problèmes urbains procède-t-il d'une nouvelle démarche utopique ? permettra-t-il au contraire de progresser vers un urbanisme scientifique ? La question est de savoir si la démarche pragmatique et le recours à des concepts importés comme celui d'écosystème seront la garantie de plus d'objectivité.

L'urbanisme a emprunté des concepts à toutes les sciences ; à l'inverse de l'écologie, rares sont ceux qui lui sont propres. Néanmoins, certains concepts qui lui appartiennent, ceux d'agglomération et d'espace urbain, sont particulièrement intéressants dans une perspective transdisciplinaire.

34. Tous les auteurs de théories d'urbanisme à l'exception de Sitte se réclament d'un discours scientifique. Mais, ils se bornent à produire les indices linguistiques (F. Choay, 1980). Ce qu'elle démontre par l'analyse des travaux de Ch. Alexander, T. Garnier, F.L. Wright et surtout Le Corbusier.

L'agglomération

Territoire de l'urbanisme pratique ou objet d'analyse scientifique, l'agglomération est peu ou mal définie, au point que les limites qu'on prête à une même ville se superposent rarement.

Les géographes traitent plus facilement de la dynamique qui conduit à la ville que de l'objet qui en résulte. Tout se passe comme si l'ampleur du mouvement d'urbanisation et sa rapidité empêchaient d'observer l'objet d'étude. Le géographe est perplexe au point de poser la question : « mais au juste, qu'est ce qu'une ville ? » (Burgel Guy, 1993), les critères retenus pour la définir varient selon les pays. Les plus courants sont de nature administrative et démographique (effectif de population et répartition de la population active), auxquels on ajoute, en France notamment, l'extension de l'espace bâti en continu (François Moriconi-Ebrard, 1994). Cette notion morphologique de tissu urbain aggloméré permet à l'INSEE de définir les unités urbaines. Les communes urbaines de l'agglomération bordelaise ont été redéfinies à partir d'images-satellite sur cette base morphologique. Néanmoins, les périphéries³⁵ qui ne sont pas en continuité avec l'agglomération se trouvent exclues de la définition. Pour les intégrer, l'INSEE a défini des zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU) à partir des activités secondaires et tertiaires ainsi que des migrations quotidiennes.

L'hésitation entre diverses définitions peut aller jusqu'au scepticisme quant à la nécessité de définir une norme pour saisir l'objet d'étude si multiple dans ses formes (Burgel G., 1993) et déroutant depuis que la ville et campagne s'interpénètrent dans les espaces d'urbanisation diffuse. Le besoin de définition est néanmoins évident lorsqu'on se situe dans une perspective d'étude comparative (Moriconi-Ebrard F., 1994) ou dans une logique d'aménagement.

En 1962, l'INSEE définissant les ZPIU reconnaît que le fonctionnel prime sur le morphologique, ce qui lui permet d'inclure les périphéries dérangeantes dans laquelle l'agglomération se dissout. Ainsi, la ville n'est plus un simple agrégat territorial mais une unité fonctionnelle. Néanmoins, on ne reconnaît que les fonctions économiques déterminées par l'organisation matérielle, la dimension sociologique, et notamment « les interactions, directes ou indirectes des individus les uns avec les autres » est absente. Or, grâce à l'approche culturelle³⁶ (Robert Ezra Park, 1990) l'École

35. Sous la forme de ce que les géographes nomment la rurbanisation.

36. La ville considérée par l'École de Chicago comme une production culturelle « produit de la nature humaine... la ville est l'habitat naturel de l'homme civilisé et par là même, c'est une aire culturelle caractérisée par son type particulier » (Robert Ezra Park, 1990).

de Chicago inclut les formes urbaines périphériques de la « ville laboratoire » de Chicago, dépassant ainsi le carcan de la référence territoriale. Mais, ce point de vue n'a semble-t-il pas trouvé d'application pratique, pour ce qui est des statistiques urbaines notamment.

De même, on définit habituellement une aire d'influence urbaine en s'appuyant sur les migrations quotidiennes de travail et de loisir (INSEE), à l'inverse, la sociologie urbaine retient en priorité les « déplacements significatifs pour la croissance ». Cette mobilité, véritable « pouls de l'agglomération » qui répond aux « invasions » par des changements d'usage et de population. (Ernest W. Burgess, 1990). Elle correspond à une conception dynamique de l'espace urbain fondée sur l'urbanisation³⁷.

Malgré les diverses critiques dont a fait l'objet l'École de Chicago, on reconnaît la fécondité de ses analyses notamment pour saisir la « forme originale et fondamentalement instable de liaison entre la société et l'espace » spécifique du milieu urbain (Grafmeyer Y., *op. cit.*). En conséquence : « les limites de la communauté urbaine ne devront pas être identifiées avec celles de la ville comme unité administrative, mais plutôt avec celles de la région métropolitaine, qui ne sont pas fixées arbitrairement ; la région métropolitaine sera coextensive avec la zone dans laquelle la ville, comme phénomène naturel, fonctionne effectivement ou, peut-être, avec celle où elle exerce une domination économique et, à un moindre degré, une influence culturelle » (Robert Ezra Park, 1990). Cette conception de la ville, éloignée des définitions officielles qui restent attachées à une référence territoriale, est très proche de la notion d'écosystème urbain, qu'elle enrichit d'une dimension sociale.

La même approche globale de la société urbaine antérieurement critiquée (Castells M., 1971) fonde aujourd'hui une relecture de l'École de Chicago parce qu'elle propose une vision de la ville plus conforme à l'écologie urbaine contemporaine. Les analyses environnementales contemporaines lorsqu'elles se réclament de l'écologie ne font que réaffirmer la force de ses liens d'attraction et de sélection qui structurent la communauté urbaine. Mais, pas plus que l'écologie, la sociologie de l'École de Chicago ne dispose

37. « Une fois qu'un usage dominant est établi, la compétition est moins impitoyable entre les unités de regroupement et d'invasion d'un usage différent est entravé pour un temps. L'action continue des phénomènes d'invasion et d'adaptation a pour effet d'attribuer à la communauté développée des aires bien définies, dont chacune possède ses propres critères de sélection et ses traits culturels spécifiques » (Roderick D. McKenzie).

d'instruments adéquats pour les études d'environnement. Néanmoins, sa définition de la ville permet de réaffirmer l'importance de la dimension sociale dans l'approche globale des questions d'environnement³⁸. En l'absence d'un concept d'écosystème urbain, les services techniques de l'urbanisme en France semblent en effet privilégier la ville-système, la ville conçue comme un organisme vivant irrigué par des flux (Claval J., 1981), héritée de l'écologie urbaine des années 70 (Forcester J.W., 1969). Critiquable pour son inspiration nettement anthropomorphique et la prééminence de l'économique, cette approche systémique fait peu de place au social.

Les questions d'environnement contraignent ainsi à une lecture complexe de l'espace, probablement complémentaire des études sur le foncier urbain des années 70 (Metzger P., 1995) mais en même temps nouvelle. L'espace n'est-il pas à la fois le substrat des sociétés humaines, un produit social et un « bien collectif » marchand donc une ressource renouvelable dont l'état de la réserve et ses transformations physiques ont de profondes répercussions sociales.

La planification urbaine

La planification urbaine n'est pas une pratique scientifique, néanmoins elle s'entoure de précautions comme la prise en compte de la durée, l'étude des interactions entre décisions publiques et privées ou simplement l'analyse de l'urbanisation. En France, cette analyse est revalorisée depuis le début des années 1980. Les raisons invoquées en sont autant la crise économique que la nécessité de protéger le patrimoine architectural et urbanistique. Elle est aussi la marque d'un courant postmoderniste³⁹ en urbanisme qui favorise le respect de l'histoire et la compréhension des logiques urbaines de long terme (Roncayolo M., 1990). Cela conduit à envisager, de préférence à la projection de nouveaux espaces urbains, une meilleure gestion de l'acquis (Roncayolo M., 1990) et à tirer les enseignements de l'échec de la prévision : « le futur a cédé la place aux futurs » (Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 1993).

38. Pour l'auteur « la ville n'est pas seulement un ordre politique mais également un ordre moral. Parce qu'elle tend à imposer au libre jeu des forces économiques et égoïstes les contraintes de la tradition, des conventions, des lois » (Robert Ezra Park, 1990).

39. Par Opposition au courant moderniste du fonctionnalisme qui faisait table rase du passé.

Établir l'état des lieux est donc considéré comme l'une des 4 phases incontournables de la planification stratégique. Ces étapes s'appliquent successivement au diagnostic de l'urbanisation, puis à la prospective et à l'élaboration d'une stratégie, enfin à la communication du projet. Le renouveau de la planification urbaine est ainsi assimilé à un renouveau de l'action « informée ». Elle teste par ailleurs des « modèles de référence variés, qui intègrent une forte dimension de recherche et d'expérimentation » (Querrien A., 1993).

Le diagnostic de l'urbanisation s'appuie de plus en plus sur une cartographie de l'occupation des sols (ou *land-use survey*) dès la mise en route d'un projet⁴⁰. Les Anglais furent les précurseurs en la matière, en ordonnant un relevé systématique de l'occupation des sols de leur territoire dans les années 30. En France, ce n'est que beaucoup plus tard, avec la loi d'orientation foncière de 1967, que l'on s'intéressa à l'utilisation réelle du territoire.

Une enquête récente sur les pratiques en matière de schémas directeurs (Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1990) a montré que l'étude d'occupation des sols nécessite entre 6 mois et un an de travail, et représente entre 15 et 20 % du budget total de l'élaboration d'un schéma directeur⁴¹. Aujourd'hui la collecte d'informations sur l'occupation des sols en milieu urbain dispose d'un savoir-faire éprouvé⁴².

Néanmoins, pour que l'inventaire d'occupation des sols renseigne sur l'urbanisation, il doit saisir les changements urbains et s'apparenter à un suivi. La production des informations doit être compatible avec le rythme de la croissance urbaine⁴³. Progressivement, on prend ainsi l'habitude d'observer les transformations qui affectent l'espace d'une agglomération au lieu de s'en tenir à la mesure de la consommation irrémédiable des terres agricoles ou naturelles par la ville.

40. Traditionnellement, on s'intéresse à l'occupation des sols lors de l'élaboration de plans d'urbanisme et avant la réalisation de projets divers.

41. Variables dépendantes de la taille des agglomérations dotées de SDAU.

42. Dès 1974, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France s'est doté d'une base de données intitulée « Mode d'Occupation des Sols » ou MOS.

43. Des écarts d'une dizaine d'années entre deux inventaires successifs n'étant pas souhaitables, on réalise des SIG dont la mise à jour peut être assurée théoriquement en continu. On peut citer, à titre d'exemple le SIG de la région Ile-de-France (IAURIF) pour l'agglomération parisienne.

L'espace : de la consommation à l'occupation

La consommation de l'espace est une notion contemporaine de l'expansion urbaine du milieu du XX^e siècle (Pinchemel P.G., 1988). Elle exprime les premières inquiétudes écologiques associées à l'urbanisation des espaces agricoles et naturels, la consommation exprimant le caractère irréversible de l'acte d'urbaniser. Dans ce cas, le changement d'affectation équivaut à une perte pour le milieu agricole ou naturel. Cette manière de voir correspond à une analyse comptable très peu nuancée de l'urbanisation, à une vision binaire opposant ville et campagne. On oublie que les changements qui affectent surtout les marges des agglomérations se produisent dans des milieux préalablement transformés par la proximité de la ville. Ils sont en réalité l'aboutissement d'un long processus dont ils ne constituent que l'expression paysagère.

Souvent, les diagnostics préalables à l'élaboration des stratégies de planification se réduisent au calcul de la consommation d'espace par l'urbanisation. A titre d'exemple, la consommation des terres arables par l'urbanisation du Caire est une des préoccupations principales des politiques d'aménagement urbain depuis les années cinquante (El Kadi G., 1987). La surface urbanisée de l'agglomération du Caire est passée de 7 980 ha en 1942 à 25 400 ha en 1982. Elle est évaluée à 34 000 ha en 1989 pour 10 millions habitants (Moriconi F., 1995). Plus de la moitié de cette croissance s'est effectuée sur les terres agricoles de la vallée. Malgré les fortes densités de l'agglomération, la question de la consommation de l'espace agricole est présentée par les autorités politiques comme un problème majeur d'environnement pour la métropole et au-delà pour l'ensemble de l'Égypte (Egyptian Environmental Affairs Agency, 1992).

L'ampleur de ce phénomène lorsqu'il est associé à la croissance de la population urbaine présente l'aspect d'une catastrophe écologique⁴⁴. On oublie que 50 % de l'humanité vit dans des localités de moins de 500 habitants (ONU, 1995) et que la démographie des villes n'est pas la seule responsable de cette consommation, qui résulte pour une bonne part des moyens de transports et des modèles urbains caractéristiques du XX^e siècle.

S'intéresser à l'occupation du sol plutôt qu'à sa consommation, c'est progresser dans la connaissance de l'espace urbain en prenant acte de la transformation de la ressource et en cherchant à en décrire les formes.

44. Le caractère catastrophique est souligné par des exagérations du type : « Avec 80 % de population urbanisée, le nouveau milieu naturel des hommes est devenu le territoire des villes » (DAUU, 1993).

Les Anglo-Saxons qui ont mis au point la méthode des *surveys* au début du siècle sont les précurseurs en matière de cartographie d'occupation des sols⁴⁵. Empruntée sans doute à la géographie rurale, la notion d'occupation des sols entretient aujourd'hui l'ambiguïté sur ce qu'elle est censée décrire. Le sol fait en effet référence à une réalité agronomique et pédologique qui n'est pas celle que l'on décrit dans une carte d'occupation des sols. Le sol, dans cette expression, est compris au sens « d'espace support des activités humaines » qui correspond à la définition de la géographie humaine (Pinchemel P.G., 1988). Ce concept a été élaboré dans un contexte où l'utilisation de l'espace était essentiellement agricole, et la géographie humaine dominée par la ruralité.

La cartographie d'occupation des sols est marquée par ses origines. A grande échelle, l'unité d'analyse de l'occupation des sols est toujours la parcelle en référence au parcellaire culturel et cadastral agricole, alors que l'unité parcellaire (cadastrale) a peu de signification en milieu urbain. Lorsqu'il existe un cadastre, il n'a que très rarement d'expression spatiale sur le tissu urbain. De plus, la correspondance entre contenant et contenu caractéristique du paysage agricole ne se retrouve pas dans la ville où le bâti urbain révèle très rarement l'usage qui s'y réfère. Pour surmonter cette difficulté et par fidélité à la tradition de la géographie rurale et de la cartographie topographique, on préfère décrire l'espace urbain selon ses usages ou fonctions, parce qu'ils sont dotés d'une plus grande permanence que les états de surface⁴⁶.

L'état de l'urbanisation décrit par l'usage des sols est conforme à une vision des permanences qui ne rend pas compte de la mobilité urbaine. C'est cette approche que l'urbanisme fonctionnel a retenue et qu'il a diffusée.

On retrouve toujours dans les cartes d'occupation des sols les quatre fonctions de la ville définies par les CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne, urbanisme, 95) et la Charte d'Athènes : « Habiter, travailler, se recréer, circuler. » Habituellement, les légendes définissent plusieurs catégories d'habitat, de zones d'activités selon le secteur économique concerné, d'espaces de loisir et d'espaces dévolus aux infrastructures des transports.

45. Geddes Patrik, *Cities in evolution*, London, 1915 (cité par Lacaze J.-P., 1979).

46. Cette différence de conception pose un problème de traitement des limites (où passer de l'une à l'autre) et d'homogénéité dans la représentation d'un territoire composite.

Néanmoins, les nomenclatures des cartes d'occupation des sols évoluent. Elles s'adaptent à la demande des urbanistes et des spécialistes de l'environnement qui s'intéressent à l'existant, ainsi qu'à une nouvelle conception de l'espace urbain. Cette dernière considère l'espace comme une ressource renouvelable et non pas seulement comme le support des activités humaines. Conformément au concept d'écosystème, elle rend indispensable l'observation des changements qui affectent le territoire urbain. Les outils disponibles (images-satellite, systèmes d'information géographique) permettent de décrire les changements dans les trois dimensions de l'espace, auxquelles s'ajoute de plus en plus la dimension temporelle (Armand M., 1995). Ainsi l'information sur l'occupation des sols remplace celle de son usage, plutôt qu'elle ne l'exclut. Cette connaissance procède cependant d'une toute autre démarche. Il ne s'agit pas comme pour l'urbanisme fonctionnel d'en appeler à une description de l'espace pour fonder un modèle préalable, mais de se donner les moyens d'observer sa réalité dans une perspective transdisciplinaire.

CONCLUSION

Il est intéressant de noter que les termes « écologie » et « urbanisme » sont contemporains, le premier créé en 1866 par Haeckel et le second en 1867 par Ildefonso Cerdà. Le lien entre écologie et urbanisme ne fut cependant établi pour la première fois que dans les années 1920, par l'École de Chicago.

La mention de l'écologie urbaine que l'on trouve aujourd'hui dans la gestion urbaine ou les administrations n'a que peu de rapports avec l'École de Chicago. Il s'agit d'une vision de la ville plus naturaliste que sociologique, qui s'apparente à une approche intégrée du génie de l'environnement, en raison de l'importance de sa dimension technique. Bien qu'elle suscite de nombreux débats, l'approche écologique de la ville reste à trouver. On met en elle tous les espoirs : pour le politique et le gestionnaire celui de résoudre la « crise » de l'environnement, pour le scientifique celui d'élaborer une définition de la ville qui inclue les nouvelles formes de croissance et les dysfonctionnements qui leur sont associés : les banlieues et les crises.

L'urbaniste attend du concept d'écosystème qu'il l'aide à concevoir l'aménagement urbain dans ses relations avec les problèmes d'environnement et qu'il le libère de la parcellisation de

l'urbain héritée de l'urbanisme fonctionnel. Le scientifique voit en lui le moyen d'élaborer une conception dynamique de l'espace urbain qui l'affranchisse du territorial, du fonctionnel et de la vision binaire ville/campagne.

Néanmoins, en urbanisme, la volonté de structurer l'espace va de pair avec la tentation d'un discours utopique et de pratiques normatives. Cette tendance apparaît très tôt dans son histoire et avec une acuité particulière pour les questions d'hygiène et d'environnement. Ainsi, si l'urbanisme devient le lieu de cette approche globale que beaucoup souhaitent, on peut craindre que les questions relatives au cadre de vie soient abordées selon les modèles de l'urbanisme progressiste dominant.

Le discours politique et celui des organismes internationaux portent en germe cette dérive. Le « développement durable » des villes postule une certaine universalité du cadre de vie et donc l'existence de besoins universels. Il fait une place déterminante à l'économique, notamment en réduisant la dimension sociale à un coût monétaire et propose une régulation technique et physique de la ville sans référence à la singularité de chaque société urbaine. Il s'agit bien là de ce que l'on a reproché à l'urbanisme contemporain.

La réflexion transdisciplinaire impulsée par le pragmatisme de la gestion urbaine n'est-elle pas une protection contre ces écueils quand elle se propose d'élaborer un langage et des instruments d'analyse communs ? Pour cela il lui faudra intégrer cette dimension sociale sur laquelle on semble achopper et qui est bien au cœur de la question.

En effet le géographe, l'urbaniste ou l'ingénieur du génie urbain en appellent au concept d'écosystème pour intégrer les différentes dimensions de la ville et comprendre notamment sa dynamique culturelle (sociale) la plus imprévisible. Ces préoccupations rejoignent celles des écologues obligés d'inclure l'artefact urbain⁴⁷ à la panoplie de leurs écosystèmes naturels. Désorientés par cette ville du XX^e siècle qui a fait voler en éclat leurs anciennes catégories d'analyse, ils posent la même question philosophique dans cette quête transdisciplinaire, celle des rapports entre la nature et la culture.

47. L'École de Chicago aurait une conception apparemment paradoxale de la ville : « d'un côté, un artefact de la civilisation et de l'autre une mécanique sans mécanicien, dont les modalités sont à penser en termes de processus naturels » (Grafmeyer Y.).

BIBLIOGRAPHIE

- Acot P., 1988. *Histoire de l'écologie*, PUF, la politique éclatée, Paris.
- Archer B., 1994. Interdépendances et nouveaux systèmes d'action, in : Archer B., Drouet D. *La ville et l'environnement, 21 expériences à travers le monde*. Institut National du Génie Urbain, Polytechnica, Paris : p. 16-18.
- Armand M., 1990. Réflexions méthodologiques sur la nomenclature d'un inventaire d'occupation des sols, Investigations pour une deuxième version de la BDcarto, Rapport à la Direction de la recherche, inédit, IGN, Saint-Mandé.
- Armand M. Télédétection, urbanisme et aménagement, *Cahiers pédagogiques du GDTA*, CNES-GDTA, Toulouse.
- Ayeb H., 1995. Les inondations en Égypte de novembre 1994, en Égypte, analyse de presse, Égypte Monde Arabe, revue du CEDEJ, n° 22, 2^e trim., 1995, Le Caire.
- Baraqué B., 1993. (dir.) *La ville et le génie de l'environnement*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.
- Baudoui R., 1995. La ville et ses anti-modèles, in : revue *Urbanisme*, Syndicat de la Presse professionnelle, Paris : p. 46-51.
- Baudoui R., 1995. Malraux, l'apologiste, in : revue *Urbanisme*, Syndicat de la Presse professionnelle, Paris : p. 74-76.
- Belliot M., 1991. Le Caire sort de son Nil, in : *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 96, avril 1991, IAURIF, Paris.
- Brundtland Rapport, 1987. *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, CED, Oxford university Press.
- Burgel G., 1993. *La ville aujourd'hui*, Hachette, Pluriel, 1993.
- Cahiers français, 1991. Environnement et gestion de la planète. *Les Cahiers Français*, n° 250, mars-avril, La Documentation Française, Paris.
- Cambon S., 1993. Génie de l'environnement et gestion des services d'eau à long terme (France, USA, Grande-Bretagne) in : *La ville et le génie de l'environnement*, Baraqué B. (dir.), Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.
- Castells M., 1971. *La question urbaine*, Maspero, Paris.
- Celso N.E. Olivera and Josef Leitman, 1994. Sao Paulo, Urban environmental profile, cities, n° 1, ONU.
- Choay F., 1965. *L'urbanisme : utopies et réalités*, Le Seuil, Paris.
- Choay F., 1980. *La règle et le modèle*, Le Seuil, Paris.
- Choay F., 1995. Que faut-il maintenant penser de Le Corbusier, in : revue *Urbanisme*, Syndicat de la Presse professionnelle, Paris, p. 36-43.
- Claval P., 1981. *La logique des villes*, Litec, Paris.
- Colloque National d'Écologie Urbaine, 1991. Actes du Colloque, Ministère de l'Environnement, CNRS, INRA, Université Claude-Bernard Lyon I, Mions.
- Damette F., 1994. Prise en compte des valeurs écologiques dans la planification de l'espace urbain, Les rendez-vous de l'Arche pour l'éco-

- logie urbaine, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, éditions du STU, Paris. La Défense.
- Delage J.P., 1991. Une histoire de l'écologie, Points sciences, Paris.
- Denis E., Moriconi F., in : lettre d'information de l'OUCC, n° 40, Le Caire.
- Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 1993. Le renouveau de la planification urbaine et territoriale, les éditions du service technique de l'urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Arche de La Défense, Paris-La Défense.
- Drouin J.M., 1991. *L'écologie et son histoire. Réinventer la nature*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Drouin J.M., 1993. *L'écologie et son histoire. Réinventer la nature*, Champs Flammarion, Paris.
- Duhem B., 1994. Flux, systèmes techniques et développement durable (10-11-1992), Les rendez-vous de l'Arche pour l'écologie urbaine, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Éditions du STU, Paris-La Défense.
- Egyptian environmental Affairs Agency, 1992. National report on Environment and development in Egypt, United Nation Conference on Environment and development (UNCED), Rio de Janeiro, Brazil, 12 June.
- El Kadi G., 1987. L'urbanisation spontanée au Caire. Urbama-ORSTOM, fascicule de recherche n° 8, Tours.
- Ernest W. Burgess, 1925. La croissance de la ville, introduction à un projet de recherche, in : Grafmayer Y., Joseph I., *L'École de Chicago, naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, RES Champ urbain, Paris : 131-149.
- Ferras R., Volle J.P., 1991. Environnement et recherche urbaine, in : REED, Sreti-info, février, Ministère de l'Environnement, Paris : 21-23.
- Ferry L., 1992. *Le nouvel ordre écologique, l'arbre, l'animal et l'homme*. Grasset et Fasquelle, Paris.
- Forcester J.W., 1969. *Urban Dynamics*, MIT Press.
- Froger G., 1993. Modèles théoriques de développement durable : une synthèse des approches méthodologiques, in : Baraqué B. (dir.). *La ville et le génie de l'environnement*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.
- Grafmayer Y., Joseph I., 1990. *L'École de Chicago, naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, RES Champ urbain.
- Ildefonso Cerdà, 1799. *La théorie générale de l'urbanisation*, 1867. Présentée et adaptée par Antonio Lopez de Aberasturi, collection Espacements, Le Seuil, Paris.
- Institut géographique national et Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, 1983. Les inventaires d'occupation des sols, des outils statistiques de la planification spatiale, Éd. du STU, Paris.

- Labeyrie V., 1991. Écologie urbaine, REED, Sreti-info, février, Paris, p. 5-12.
- Lacaze, 1979. *Introduction à la planification urbaine, Imprécis d'urbanisme à la française*, Éditions Le Moniteur, Paris.
- Lacaze J.P., *Les méthodes de l'urbanisme*, QSJ, Paris.
- Le Corbusier, 1957. *La Charte d'Athènes suivi de l'entretien avec les étudiants des écoles d'Architecture*, Éditions de Minuit.
- Lefebvre H., 1974. *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.
- Legay J.M., 1992. En guise d'introduction in : Actes du colloque national d'écologie urbaine de Mions, Université Claude-Bernard, Lyon.
- Leitman J., Bartonne C., Bernstein J., 1992. Environmental Management and urban development issues and options for the third world cities. *Environment and urbanization*, vol. 4, n° 2, October.
- Leitman J., Bartonne C., Bernstein J., 1994. Toward environmental strategies for cities. Urban Management Program, n° 18.
- Leitman J., 1994. Rapid Urban environmental Assessment lessons from cities in the developing world, vol. 1 et 2. World Bank, Washington.
- Leitman J., Rabinovitch J., 1992. Environment and urbanization, sustainable cities meeting needs reducing resource use and recycling re-use and reclamation, vol. 4, n° 2, Russell Press, Nottingham.
- Lenco M., 1993. Écosystèmes urbains dans les grandes agglomérations, Recherche Études Environnement Développement, Sretie-info, janv.-juillet, n° 41-42, Ministère de l'Environnement, Paris, p. 7-9.
- Lovelock J.E., 1986. *La terre est un être vivant : l'hypothèse Gaïa*, Éditions du Rocher, Monaco.
- Martinand C., 1993. L'introuvable écologie urbaine. Génie urbain, urbanisme et environnement. *Aménagement et nature*, n° 10, Paris.
- Martinand C., 1994. Génie urbain et environnement, in : Archer B., Drouet D. *La ville et l'environnement, 21 expériences à travers le monde*. Institut National du Génie Urbain, Polytechnica, Paris, p. 1-6.
- McKenzie R., 1925. L'approche écologique dans l'étude de la communauté humaine, in : *L'École de Chicago, naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, RES Champ urbain, Paris, 1990, p. 149-167.
- Merlin P., Choay F., 1988. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris.
- Metzgel P., 1995. Pour une problématique de l'environnement urbain, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1990. Comparaison et évaluation de deux méthodes de cartographie de l'usage du sol et de son évolution, Service technique de l'urbanisme, Rapport SCE Ingénieurs Conseils, novembre, Nantes.
- Moriconi-Ebrard F., 1994. *Geopolis pour comparer les villes du monde*, Éd Economica, Anthropos, collection Villes, Paris.
- Motte J.P., 1994. Lyon et Grenoble : dispositifs de mesure de la qualité de l'air, in : Archer B., Drouet D. *La ville et l'environnement, 21 expériences à travers le monde*. Institut National du Génie Urbain, Polytechnica, Paris, p. 42-48.
- Namboori K., 1994. The human ecological approach to the study of

- population dynamics, population Index 60 (4), Winter 1994, Office of population research, Princeton University.
- Nazemi M., 1994. Los Angeles : Objectifs et instruments d'une politique de qualité de l'air, *La ville et l'environnement, 21 expériences à travers le monde*, Institut, p. 50-54, National du Génie Urbain, Paris, p. 23-47.
- Pagès J.-L. L'aménagement du Grand Caire, un projet ambitieux, une coopération exemplaire, in : *Les cahiers de l'IAURIF*, n° 75, mars 1985. IAURIF, Paris : 9-49.
- Park R.E., 1952. La ville phénomène naturel in : Grafmayer Y., Joseph I. *L'École de Chicago, naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, RES Champ urbain, Paris, p. 185-197.
- Park R.E., 1925. La ville. Proposition de recherche sur le comportement en milieu urbain, in : Grafmayer Y., Joseph I., *L'École de Chicago, naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, RES Champ urbain, Paris, p. 83-131.
- Passet R., 1979. *L'économie et le vivant*, Payot, Paris.
- Pinchemel P. et G., 1988. *La face de la terre*, Armand Colin, Paris.
- Querrien A., 1993. Les annales de la recherche urbaine, La planification et ses doubles. Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme. Le renouveau de la planification urbaine et territoriale, les Éditions du service technique de l'urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Arche de la Défense, Paris la Défense.
- Ramade F., 1987. *Éléments d'écologie fondamentale*, McGraw-Hill, Paris.
- Ramade F., 1987. *Les catastrophes écologiques*, McGraw-Hill, Paris.
- Rémy J., Voyé L., 1974. *La ville et l'urbanisation*, Duclot, Paris.
- Roncayolo M., 1990. *La ville et ses territoires*, Folio, essais, Gallimard, Paris.
- Service Technique de l'Urbanisme, 1989. *Informations géographiques des inventaires aux systèmes*, Éd. du STU, Paris.
- Service Technique de l'Urbanisme, 1994. Les rendez-vous de l'arche pour l'écologie urbaine. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme. Révision du schéma directeur du Bassin d'Arcachon. Comparaison et évaluation de deux méthodes de cartographie de l'usage des sols et de son évolution. Rapport SCE Conseil, Nantes, nov. 1990.
- Sharawi Gomaa S., 1992. Environmental politics in Egypt, *Cairo Papers in Social Science*, vol. 15, monograph 4, winter 1992, American University of Cairo Press.
- Tekçe B., Oldman L., Shorter F., 1994. A place to live. *Families and Child health in a Cairo Neighborhood*, The American University in Cairo Press, Cairo.
- Tribillon J.F., 1990. *L'urbanisme*, La Découverte, Paris.
- Tsiomis Y., 1995. La Charte d'Athènes : Atopia ou Utopia, in : revue *Urbanisme*, Syndicat de la Presse professionnelle, Paris, p. 62-66.
- United Nations, 1995. World prospects of urbanization, the 1994 revision.
- Valantiza E., 1994. Athènes : Implication des habitants et maîtrise de la pollution atmosphérique, in : Archer B., Drouet D. *La ville et l'envi-*

- ronnement, 21 expériences à travers le monde. Institut National du Génie Urbain, Polytechnica, Paris, p. 16-18.
- Van Vliet R., 1994. Planification intégrée des déplacements et de l'urbanisme, en anglais, in : *La ville et l'environnement, 21 expériences à travers le monde*. Institut National du Génie Urbain. Polytechnica, Paris.
- Vénard L., 1994. Planification urbaine et environnement en Afrique au sud du Sahara. Perspectives de la Banque Mondiale pour un développement durable en Afrique Subsaharienne. Banque Mondiale, Washington.
- Volait M., 1850-1950. Un siècle d'aménagement urbain au Caire, in : *Les cahiers de l'IAURIF*, n° 75, mars 1985, IAURIF, Paris, p. 43-51.
- Wicker A., 1993. Participation active des usagers au service des déchets, in : Baraqué B. (dir.), *La ville et le génie de l'environnement*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris.

Entre environnement urbain et développement local à Abidjan, pour une nouvelle mise en perspective de la ville du sud

par D. Couret

Résumé : La démarche proposée pour cerner le concept d'environnement urbain procède d'un aller et retour constant entre le « territoire urbain » d'un acteur et les territoires des autres composant la ville. En partant de l'exemple d'Abidjan (Côte-d'Ivoire), l'auteur expérimente cette démarche tout en brossant un panorama des nouvelles approches de l'environnement urbain. Elle montre à quel point la définition universelle de l'environnement urbain est problématique, tant il est vrai que l'identité citadine se trouve au fondement de la configuration matérielle de la ville. Il s'agit de dépasser les objets urbains sectorisés (habitat, foncier, services...) pour synthétiser autrement les composants urbains, traiter différemment les échelles d'espace et de temps. Le but est bien de passer de l'espace urbain aménagé à l'aménagement urbain socialement discuté seul susceptible de déboucher sur une réelle appropriation d'un patrimoine commun. Il s'agit donc d'une véritable « utopie démocratique » où le citoyen n'est plus seulement un consommateur.

Mots-clés : Environnement – Écosystème – Territoire – Identité – Démocratie.

« Notre cité, malgré son jeune âge, a déjà beaucoup fait parler d'elle. Mais trop de brochures, d'articles, de livres se sont complus dans une imagerie de cartes postales, reprenant à l'envi des clichés projetés sur bien des métropoles "en développement" : coexistence de la tradition et du modernisme, contrastes saisissants d'un quartier à l'autre, audaces d'une architecture futuriste, chaleureuse ambiance des quartiers populaires, marchés hauts en couleurs, foule bigarrée et cosmopolite, enseignes pittoresques des échoppes... Ce regard extérieur effleure tout juste la surface de la ville. »

Ceci est le début de la préface du livre « Notre Abidjan. Toujours plus haut », ouvrage réalisé récemment par deux chercheurs ivoiriens (Diabaté-Kodjo, 1991) sur une commande de la Mairie d'Abidjan. Écrite de la main du maire, elle traduit le sentiment d'agacement propre à un acteur politique majeur de la ville face à l'appropriation littéraire (et derrière politique) de la ville d'Abidjan par des écrivains (et derrière, des acteurs) étrangers et plus précisément occidentaux.

Monsieur le Maire souligne ainsi une spécificité très particulière de la ville d'Abidjan : elle est de façon incontournable le lieu où ont été expérimentés différents modes de « penser la ville » dont l'origine et l'évolution sont avant tout venues de l'extérieur. En effet que ce soit par les premiers plans de construction, leur participation à la planification et aux aménagements, leurs expertises ou leurs travaux scientifiques, ou par la formation des cadres ivoiriens, ce sont les spécialistes français qui ont en premier lieu décidé puis influencé le développement de la ville. C'est ensuite à partir de contingences externes que le représentant principal des intérêts de l'extérieur que constitue la Banque Mondiale, a cherché à imposer de nouveaux critères de développement. Ainsi, Abidjan n'est pas du point de vue de la pensée urbaine, un lieu anodin mais un réel laboratoire dans lequel ont été testées plusieurs « façons de ville du Sud » sur des principes issus d'un monde occidental et adaptés à l'univers local. Une production abondante d'analyses et d'études réalisées par les sciences sociales accompagne ainsi le processus d'édification de la ville d'Abidjan : de l'écrit scientifique « libre » à l'écrit contractuel ou orienté comme les évaluations et documents d'aide à la décision et à la planification.

Cette documentation scientifique permet de cerner la place véritable d'Abidjan dans le processus historique d'édification de la nation ivoirienne. On peut reconstruire le scénario très synthétique suivant. Abidjan joue le rôle de lieu central d'une évolution à marche forcée pour tendre vers une société ivoirienne moderne dont les paramètres de construction sont : la structuration par l'intégration de la valeur d'échange monétaire et l'unification par la fabrication d'une économie nationale. Dans la réalisation du processus, différents phénomènes de détournements et de compositions autres voient le jour, notamment au sein de la ville, et révèlent ainsi la réalité de capacités locales à modeler le développement à leur manière, à inventer un « progrès à l'ivoirienne » original et spécifique.

LE CONTEXTE ABIDJANAIS APPELLE A UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA VILLE DU SUD

Aujourd'hui Abidjan vit à l'heure du quatrième Plan de Développement Urbain. En continuité des trois précédents (1976, 1981, 1987), il concrétise l'ajustement négocié entre la Banque Mondiale et le Gouvernement sur la façon d'envisager l'organisation et le financement du développement urbain ivoirien à venir. L'objectif affiché est de renforcer la construction d'un appareil institutionnel et financier d'encadrement urbain comme support d'un développement économique libéral et « libéré ». Il comprend un volet d'aménagement physique de grands axes de voirie et du système d'assainissement pour Abidjan, un volet habitat en continuité du projet précédent (aspect financement), un volet de mise en œuvre de la réforme municipale (Projet de Développement Municipal) qui concerne Abidjan mais plus encore les villes de l'intérieur. Ce PDM présente trois composantes : la création de prêts aux communes, la mise en œuvre de programmes d'actions concertées entre l'État et les collectivités locales, des actions d'accompagnement pilotées d'appui par la formation et la réalisation de documents ou d'outils d'aide à la gestion (Paulais, 1995).

L'application de ce dernier projet de développement urbain se fait dans le contexte d'un pays marqué par plusieurs grands événements : la mort de son premier président (fin 1994), la première dévaluation du franc CFA (début 1995), la tenue récente des élections présidentielles, législatives et municipales (fin 1995-début 1996). La manière dont la nouvelle équipe dirigeante envisage le développement national d'une part et urbain d'autre part, semble, ainsi et maintenant, rejoindre celle de la Banque par ces aspects socio-économiques : dynamiser la production agricole et industrielle, augmenter l'efficacité des centres urbains en tant que centres de production, créateurs de plus-value et entités autonomes s'autogérant et s'autofinçant. Le titre « Côte-d'Ivoire, Priorité absolue à l'économie » du numéro de février 96 de Jeune Afrique – Économie, stigmatise tout à fait cette orientation. Une adéquation semble donc s'être construite entre les objectifs politiques de portée sociétale propre à la nation ivoirienne, de promotion et de valorisation sociale des ivoiriens, et des objectifs d'économie urbaine.

Dans ce nouveau contexte une demande sociale de recherche en sciences sociales existe. Telle qu'elle peut être perçue, par exemple au travers des sollicitations dont sont l'objet les

chercheurs du GIDIS-CI¹, elle porte sur la fourniture d'une part d'informations et d'outils pour le suivi de l'évolution et de la « santé » des opérateurs économiques et, d'autre part, de connaissance et de moyens d'observation des structures et mécanismes de l'ensemble social. Dans ce dernier cas, le besoin exprimé est de pouvoir évaluer l'impact des nouvelles mesures économiques sur cet ensemble social, mais aussi d'y découvrir ou y mettre en valeur les mécanismes et potentiels locaux du développement urbain... On demande ainsi d'aider à élaborer une gestion de la ville faisant plus appel aux ressources internes et à la participation des populations urbaines (on parle de « développement local »), à concevoir les moyens d'une autogestion de la ville par elle-même, des populations urbaines par elles-mêmes (on parle de « démocratisation »). En même temps que cette sollicitation est exprimée, différentes solutions sont soit testées par ces demandeurs, soit effectivement émergentes dans la réalité urbaine quotidienne. Ainsi, l'État ivoirien teste de nouveaux territoires de compétence par la création de communes (décentralisation) ou la délégation au privé de la gestion des services publics (privatisation) et de nouveaux acteurs économiques apparaissent, issus d'un processus d'auto-organisation des communautés urbaines, par exemple dans le domaine des services publics aux personnes (précollecteurs d'ordures ménagères, comités de surveillance, ONG locales...).

Cette sollicitation des sciences sociales de la ville a donc pour caractéristique de se faire sous la forme d'une demande de recherche appliquée et impliquée. Il y a donc une forte responsabilité sous-jacente à y répondre pour les théoriciens de la ville et les découvreurs de processus urbains, car c'est le devenir ou le venir de la démocratie qui est au centre de l'enjeu. S'agit-il d'envisager en effet le fonctionnement optimum de la ville d'un point de vue économique, ou bien un mode de fonctionnement qui permette à un maximum d'acteurs de participer à la conception de la ville ?

Est-il alors possible de construire une mise en perspective du développement urbain abidjanais qui échappe à l'écueil du cautionnement caché ? C'est donc à la recherche tout à la fois d'une position point trop partisane et d'autre part d'une nouvelle manière d'observer la ville que tente de répondre le détour choisi par une approche environnementale de la ville.

1. Le GIDIS-CI, Groupement Interdisciplinaire en Sciences Sociales Côte-d'Ivoire, est un groupement de recherche associatif, hébergé par le Centre ORSTOM de Petit-Bassam (Abidjan). Il réunit tout aussi bien des chercheurs ivoiriens que français ou d'autre origine.

ENVIRONNEMENT URBAIN : COMPOSITION D'UN NOUVEAU MODE D'APPROCHER LA VILLE

Suggérer une approche environnementale est actuellement assez mal perçu au sein des sciences sociales. L'environnement est souvent assimilé à environnement naturel, ce qui exclut l'homme de la protection de cet environnement, et définit ce dernier comme une place forte des sciences biologiques et de la terre. Pourtant un retour à la définition du dictionnaire permet aisément de légitimer une telle approche pour les sciences humaines : l'environnement y est défini comme « l'ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquels les organismes vivants (en particulier l'homme) se développent ». N'y retrouve-t-on pas une communauté d'objet avec la géographie humaine qui fut définie en son temps comme l'étude des établissements humains dans l'espace... Peut-être en effet que l'approche environnementale intéresse avant tout le géographe, en marge des autres sciences sociales. Le fait que l'interface entre l'homme et son environnement ait été jusqu'ici principalement exploré de façon unidirectionnelle et négative, en terme de dégradation du milieu naturel par l'homme, l'industrialisation, l'urbanisation..., créerait-il un précédent rédhibitoire ?

Le grand programme « Environnement urbain » de l'ORSTOM

Un groupe de chercheurs s'emploie, au sein de l'Unité de Recherche « Enjeux de l'urbanisation » de l'ORSTOM, à cerner les apports d'une telle approche environnementale pour la compréhension du phénomène urbain dans les pays du sud.

Dans leur présentation du programme « environnement urbain », Pierre Peltre et Pascale Metzger font la remarque suivante : « Dans la géographie urbaine des années soixante-dix sur les pays en développement, on se penchait surtout sur la compréhension du mode de production et de fonctionnement de la ville comme expression du modèle de développement de la société ou d'adaptation de la société à ce modèle, et l'interprétation tenait toute entière dans le social, l'économique et le politique, c'est-à-dire des dimensions totalement "immatérielles" si l'on peut dire, dont on observait la "matérialisation" » (Peltre-Metzger, 1995). On peut étendre cette remarque en disant que la production scientifique sur l'urbain en sciences sociales est presque totalement dégagee, elle aussi, des contingences physiques. Alors l'approche environnementale serait-elle seulement un enjeu de réha-

bilitation pour la géographie au sein des sciences de la ville ? Ou bien « l'étude de l'ajustement sur le plan horizontal des données que les autres sciences humaines examinent sur des plans verticaux » (George, 1966) prend-elle une acuité toute récente car en prise directe avec les processus actuels de changement urbain ? Dans ce cas, la nouveauté de la réalité urbaine actuelle résiderait dans l'accession des phénomènes spatiaux urbains à la qualité de problèmes majeurs. N'y aurait-il pas alors pertinence pour les sciences sociales à aborder ainsi la société urbaine par cette « matérialisation » ?

Deux idées parmi celles qui ont été développées au sein de l'équipe « environnement urbain » nous ont particulièrement intéressées : la notion d'écosystème urbain d'une part ; la notion de biens communs d'autre part. D'autres réflexions sont en cours, le choix de se placer en continuité de ces deux-là tient plus à une communauté d'objet : l'intérêt est en effet porté, comme à Abidjan, sur les processus internes du développement de la ville.

La notion d'écosystème au service d'une remise en perspective du temps urbain

Myriam Armand propose d'utiliser « le concept d'écosystème pour intégrer les différentes dimensions de la ville et comprendre notamment sa dynamique culturelle (sociale) la plus imprévisible ». Pour cela elle s'inspire de l'écologie en tant que « science qui étudie les relations des êtres vivants entre eux et avec leur milieu » (Armand, 1996) et de l'idée de ville « super-organisme » divisée en aires « naturelles », développée par Roderic D. McKenzie à partir de la géographie des formations végétales. Ces aires « naturelles » correspondent à des colonies raciales ou linguistiques dont la structure est assurée par la mobilité. En ville, ces unités structurales de base de la biosphère, dont la dimension peut aller de quelques mètres carrés à plusieurs hectares, se définissent avant tout par leur fonctionnement et ne sont pas directement ou en permanence accessibles à l'observation. Il ne s'agit pas d'objets géographiques habituels, dotés d'une certaine permanence, observables en continu et que l'on sait représenter, mais d'entités spatiales qui se déforment suivant la dynamique qui les produit. La dynamique permet de « lier indissolublement la ville et la crise » et de concevoir le milieu urbain comme « une forme (...) fondamentalement instable entre la société et l'espace ».

Autrement dit, on peut difficilement découper l'espace d'une ville en écosystèmes sans connaître les processus qui se manifes-

tent sur son territoire. L'écosystème exprime alors la dynamique des diverses composantes urbaines à un instant donné et se modifie dans le temps. (...) D'où la nécessité d'observations répétées. L'adoption du concept d'écosystème suppose donc de prendre en compte le temps dans la description du territoire urbain mais aussi au moins deux échelles, celle globale de la ville et celle intermédiaire, de l'écosystème urbain. La nature des écosystèmes urbains est fonctionnelle et non morphologique. A la différence des unités urbaines habituellement décrites, les limites territoriales des écosystèmes sont donc mouvantes.

L'utilisation de la notion d'écosystème, ainsi revisitée, apparaît à Myriam Armand comme une méthode d'approche féconde de la croissance urbaine. Elle permet de ne plus s'intéresser aux objets classiques de la géographie urbaine mais bien plutôt à la dynamique et aux éléments créateurs du fonctionnement de cette dynamique, aux flux. Elle permet ainsi de réintégrer tout à la fois le « temps urbain » et la notion « d'espace ouvert » en s'attachant à cette mouvance des ensembles spatiaux et, par là, à la relativité de leur frontières. Myriam Armand nous rappelle ainsi avec à propos que « l'espace-flux est mobile ; mais notre esprit ne peut le concevoir qu'à condition d'arrêter le temps et de fixer l'espace. La forme la plus naturelle de représentation d'un espace A est de le circonscrire de le limiter par une frontière qui le sépare d'un espace B contigu. C'est la représentation courante du territoire. (...) les frontières géographiques ou administratives ne font pas illusion : avant de noter les limites, l'esprit voit les flux qui les traversent comme si elles n'existaient pas.(...) l'espace-territoire est abstrait au sens propre, l'espace-flux est concret (...) » (Fourquet, 1994).

La notion de biens fondamentaux au service d'une réhabilitation de la dimension globale de la ville

Pascale Metzger se propose de partir de l'idée que la production et le fonctionnement de la ville nécessitent la consommation de « choses », qui, par l'évolution des représentations et des pratiques sociales, entre dans la sphère des « biens communs », du patrimoine commun : « quelque chose qui ressemblerait à des relations sociales impliquant de la matérialité tout en s'appliquant aux choses réelles et virtuelles ». C'est la façon dont la production et le fonctionnement de la ville vont consommer, transformer, dégrader ces biens collectifs, qui va dessiner, engendrer l'environnement urbain » (Metzger, 1994). L'observation de comment et où sont consommés et produits les biens communs que

sont l'eau, l'air, le sol devrait permettre d'obtenir une cartographie différentielle des quartiers rendant compte de morphologies distinctes. Le sol peut aussi être considéré comme un bien collectif dans la mesure où la manière dont il est occupé, consommé par un individu (par exemple) a des répercussions sur l'ensemble de la collectivité résidentielle ou géographique (donc sur « l'environnement urbain »).

On comprend mieux l'approche par le concept de biens collectifs/commons lorsque l'on prend en compte l'échelle d'observation à laquelle se place le chercheur. Il s'agit d'une appréhension à un niveau très global où on s'intéresse à la survie de l'humain en tant qu'individu dont l'existence même implique en effet l'accès incontournable à certaines ressources : sans eau, sans air et sans sol, l'Homme n'existe pas, il ne peut être là. L'accès à ces ressources n'est pas une possibilité mais une nécessité. Ce point de vue très globalisant et très fonctionnaliste (fondé sur des besoins universels) est le fond de cette approche environnementale qui a quelque chose de très écologique ; c'est en fonction des éléments d'un certain biotope que l'Homme et son organisation sociale sont abordés. C'est l'impact de l'élément individuel sur l'organisme ville qui est révélé de façon prépondérante.

Deux réflexions qui orientent l'approche de la ville vers la notion d'effecteurs universels

C'est dans cette même perspective que l'on peut situer l'approche proposée par Myriam Armand d'une ville-système ou supra-organisme dans lequel différentes unités de fonctionnement, différents écosystèmes, existent. Comme l'approche par la notion de biens communs, elle se situe à une échelle très globale (la ville) mais son objet n'est pas l'Homme, l'individu, mais la Ville en tant qu'organisme ayant sa cohérence et son système ou dynamique de fonctionnement sans lequel elle n'existerait pas. La spécificité est définie comme résultant de l'agencement local des éléments interférant dans la composition de cette dynamique, ces éléments étant eux posés par hypothèse comme universels. Dans toutes les villes du monde on trouve les mêmes phénomènes en cours, mais sous une forme à chaque fois très spécifique au lieu. C'est l'impact de l'élément ville sur l'organisme local (l'écosystème) qui est révélé de façon prépondérante.

Pour tenter de caractériser cette composition d'un nouveau mode d'approcher la ville, on peut dire très simplement que l'objectif est toujours d'informer au plus juste mais pour cela, on abandonne l'idée de pouvoir fournir l'image de la composition

du paysage urbain la plus exacte possible, au profit d'un objectif légèrement différent : celui de fournir l'éventail le plus exact possible des effecteurs² urbains et de leurs dynamiques. L'hypothèse sous-jacente est que l'on gagnera en justesse, à mesure que l'on se dégagera des formes spatiales, qui ne sont qu'une expression très épisodique, pour s'approcher des éléments fondamentaux, stables en eux-mêmes mais labiles dans leurs états. La référence aux besoins fondamentaux de l'existence humaine en est un bon exemple. Cependant on peut se demander si l'aboutissement d'une telle démarche ne tend pas tout simplement à effacer la ville en tant que contexte spécifique. Faut-il poser les villes comme de simples expressions singulières d'effecteurs universels, ou peut-on dégager une forme urbaine universelle de ces effecteurs ? Autrement dit peut-on dégager des éléments objectifs pour la définition d'une « nature » urbaine fondamentale ?

UNE DÉFINITION UNIVERSELLE DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN EST-ELLE POSSIBLE ?

Qu'est ce qui fait la spécificité de cet environnement urbain ? A l'heure des villes actuelles et plus encore des villes du Sud, ce sur quoi tout le monde peut tomber d'accord, c'est au minimum l'existence d'une proximité humaine. Parle-t-on de ville face à un homme seul ou isolé ? Plus précisément c'est cette proximité plus évidente que partout ailleurs qui fait le fond de la nature urbaine. Pourquoi est-elle plus évidente qu'ailleurs ? Parce qu'elle a pour corollaire une densité spatiale, c'est « le poids du nombre » (Fourquet, 1994) sur un espace réduit (par rapport à un extérieur où ce même nombre n'implique pas la même proximité). Cette proximité rend incontournable un fait absolument fondamental, biologique et physique, inhérent à toute société humaine en développement dans le sens où « cela ne veut pas dire qu'il domine la société mais qu'elle doit l'accepter comme tel » (Reymond, 1978), tel que Henri Reymond l'exposait admirablement en 1978, c'est-à-dire que : « quelque soit l'échelle géographique considérée, deux constructions, deux occupations du sol, ne peuvent exactement

2. Effecteur : terme physiologique désignant « les organes d'où partent les réponses aux stimulations reçues par les organes récepteurs » (*Le Petit Robert*, 1994). Par l'utilisation de ce terme nous cherchons à définir ce qui n'est ni l'action, ni celui qui agit, mais plutôt ce qui, chez celui qui agit, est au principe de telle action.

occuper le même lieu, (...) il y a contradiction entre une tendance anthropique, socialement perçue comme nécessaire, et une impossibilité technique » (Reymond, 1980). Il s'agit dans le cadre du développement social, d'une contradiction permanente. C'est au « solutionnement de cette contradiction que travaillent en permanence les sociétés [et plus encore dans un contexte urbain] : choisir des « espacements » cela revient à adopter une moyenne d'écartement, une distance, à privilégier une concentration, et à accepter une disposition. (...) La solution retenue n'est pas ainsi uniquement technique car elle doit être socialement admise. La contradiction qu'elle cherche à résoudre reste invariante dans la nature de la liaison nécessaire qu'elle exprime, mais est changeante dans les formes prises par cette liaison au fur et à mesure du développement social » (Reymond, 1980). On s'inscrit là dans la ligne d'un retour à l'identification des faits fondamentaux tels que le propose Pascale Metzger dans son approche par les besoins nécessaires pour l'existence de l'Homme, autrement dit : la recherche d'effecteurs humains en prise directe avec des lois universelles.

La réalité d'un tel solutionnement, plus ou moins socialement formulé, plus ou moins clairement vécu et affiché, de plus évolutif, nous placent face à « tout un éventail d'arrangements spatiaux possibles entre les occupations du sol, en allant de celui où ces occupations sont posées les unes à côté des autres sans qu'il y ait nécessairement de lien sinon celui de la contiguïté spatiale, c'est-à-dire des agrégats spatiaux (le tout n'est pas plus que la somme des parties) ; à celui où l'agencement des occupations du sol correspond à une logique de fonctionnement soit interne à l'ensemble, soit par rapport à un environnement extérieur, c'est-à-dire des systèmes spatiaux (le tout est autre chose que la somme des parties). Les systèmes spatiaux sont édifiés à partir d'une logique de fonctionnement et donc correspondent à un choix, une régulation spatiale intentionnelle. (...) On voit bien que différents systèmes spatiaux peuvent être mis au jour au sein de l'espace urbain et que les arrangements spatiaux respectifs qui leurs correspondent s'entremêlent, se superposent ou se recoupent » (Reymond, 1980). On retrouve là la notion d'écosystème et d'imbrication d'écosystèmes, spatialement et temporellement mouvants, telle que l'envisage Myriam Armand.

Cette qualité « inhérente » à la production matérielle de la ville se compose donc d'une proximité/densité humaine, et d'une contradiction permanente ou plus exactement d'une recherche de solutionnement de cette contradiction permanente qui est d'essence fondamentalement sociale (« choisir des "espacements" cela

revient à adopter une moyenne d'écartement, une distance, à privilégier une concentration, et à accepter une disposition »). A cette qualité correspond très bien le terme de collectif³.

Une mise en perspective incontournable de la ville par le collectif

A partir de cette idée que la ville et/ou une société c'est avant tout une question de proximité humaine et de « poids » de cette proximité (densité), il est possible de circonscrire ce qu'on pourrait appeler un besoin fondamental pour l'existence d'une ville. De même que l'existence de l'Homme ne peut se concevoir sans eau, air et sol, l'existence de la Ville ne peut se concevoir sans un certain collectif. Sans cette dimension collective, la cité et la ville matérielle qu'elle construit ne seraient pas. C'est par ce collectif que s'exprime « l'être de la ville » (Fourquet, 1994). Au même titre que l'eau, l'air et le sol peuvent être considérés comme des biens communs, ce collectif urbain est un objet, un patrimoine commun.

Si on approfondit la notion de choix d'une distance, d'un écartement comme acte intrinsèquement social, ce qui prévaut c'est l'admission sociale de cette distance à un moment donné. C'est en elle que réside l'existence d'un ordonnancement urbain à un instant donné... Ce qui structure donc ce collectif c'est un système social de régulation. De quoi traite cette régulation sociale ? De l'organisation de la ville « matérielle », la configuration spatiale, objet commun et bien collectif. C'est donc à mettre au jour les modalités de fonctionnement du système de régulation que devrait travailler le chercheur dans l'esprit de la remarque de H. Lefebvre suivante « la pratique spatiale règle la vie ; elle ne la fait pas. L'espace n'a aucun pouvoir "en soi", et les contradictions de l'espace ne sont pas déterminées par lui, en tant que tel. (...) [Les contradictions de la société] viennent au jour dans l'espace, au niveau de l'espace, engendrant les contradictions de l'espace » (Lefebvre, 1974).

L'identité citadine est au fondement de la configuration matérielle de la ville

Le choix social de cette distance, de cet ordonnancement ne suit pas forcément les lois d'ordre social telles qu'elles ont pu être

3. « Du latin *collectivus* "ramassé", qui comprend ou concerne un ensemble de personnes (...) » définition du dictionnaire, *Le Petit Robert*, 1994.

posées par le ou les pouvoirs responsables de la ville. Le choix tel que l'entend Henri Reymond, « la solution retenue n'est pas ainsi uniquement technique car elle doit être socialement admise » (Reymond, 1980), ne résulte pas d'un consensus social clairement formalisé, mais est résultant effectif, issu du positionnement différentiel des membres de l'ensemble social, qu'ils soient acteurs ou simples agis. C'est dans la configuration spatiale d'un moment que se trouve ce consensus... et dans la dynamique de solutionnement d'une contradiction permanente qu'il est toujours mobile.

Cette dynamique correspond à une notion de gestion urbaine revisitée, au sens où tout membre de la société urbaine « gère » la ville à sa façon et la gestion globale est, tout à la fois, résultante de ces multiples gestions et rétroagissante sur celles-ci. Cette gestion peut être vue comme l'appropriation différentielle de la ville « matérielle », objet commun et bien collectif. Cette appropriation s'effectue par des positions (symboliques, pratiques, politiques) de consommation, production, d'aménagement mais aussi de prise en charge et de maintenance de l'environnement urbain. Cette appropriation peut être elle-même individuelle ou collective. Une telle approche a pour avantage de déboucher sur la notion de maîtrise du milieu mais aussi sur la conscience d'appartenir à un lieu urbain ou la conscience d'un lieu collectif d'appartenance. Autrement dit, et à terme, se profile la notion ou non d'une identité citadine et d'une hiérarchie ou de positions au sein d'un statut de citoyen fondé autour de cette « matérialisation »...

Si on l'accepte l'hypothèse que le degré de matérialisation de la « praxie » d'un groupe, d'un acteur, au sein de la configuration urbaine, constitue une mesure d'évaluation de sa maîtrise de l'environnement (au sens où il répond à ses besoins), il est possible d'utiliser le concept de territoire pour structurer la démarche d'observation. A la diversité des identités citadines correspond alors la multiplicité des territoires urbains.

LES PROBLÈMES D'ENVIRONNEMENT URBAIN NAISSENT AUX CONFINS DES TERRITOIRES URBAINS

Par rapport au concept d'environnement urbain, celui de territoire réfère à une notion d'espace fermé, délimité, c'est-à-dire construit par l'esprit, en reprenant la présentation de François Fourquet dans un contexte de culture française : « la représentation territoriale de l'espace est celle du sens commun. Elle imagine la planète comme l'addition de territoires nationaux, à la

manière d'une mosaïque. Ces territoires nationaux se composent à leur tour de régions ou micro-régions emboîtées les unes dans les autres. L'existence d'un espace délimité et fixé est indispensable à la pensée qui doit quadriller ou découper l'espace, c'est-à-dire le différencier pour seulement se le représenter » (Fourquet, 1994). Ainsi, le territoire correspond à la vision de l'espace pour l'humain en position de le gérer, c'est parce qu'il a besoin d'agir sur celui-ci, qu'il en construit une image, qu'il l'ordonne et le délimite. Cette représentation est d'abord une abstraction mais elle a ensuite pour objectif de déboucher sur une construction et une pratique matérielles.

Cependant ce territoire de compétence n'est pas forcément le seul qui se trouve relayé par une pratique réelle. Il faut envisager, notamment dans les villes du Sud, qu'il puisse se trouver en conflit avec d'autres territoires, c'est-à-dire l'application d'autres représentations de la ville. En France, le passage de ce territoire de compétence au sens commun de territoire tient à son antériorité historiquement fondée par l'évolution de la société française. C'est par cela qu'il est intégré par chacun comme un élément inhérent à la ville, ce en quoi il n'est plus un simple territoire de compétence mais un territoire-patrimoine, un bien commun, entré dans la représentation collective de la ville. Si l'on admet que chaque groupe, chaque acteur, chaque citoyen, peut générer sa propre représentation de la ville, son propre territoire urbain, il peut alors être fécond de chercher quelles sont parmi ces représentations celles qui participent à la configuration matérielle de la ville. Tel que le proposait Henri Reymond, il s'agirait de « considérer les objets géographiques traditionnels (le quartier, la commune, la ville) plutôt comme des complexes spatiaux au sein et à travers desquels différents systèmes spatiaux peuvent avoir cours » (Reymond, 1980). Cette matérialisation fonderait alors le statut et la nature du statut de citoyen à associer à tel individu, tel groupe, tel acteur. L'existence effective de cette concrétisation signifierait la participation à la dynamique de régulation sociale et informerait sur sa nature.

Ainsi pourrait-on s'appuyer sur une échelle théorique de la matérialisation des territoires urbains dont le niveau zéro consisterait en l'absence de toute représentation, une pratique détachée d'une quelconque maîtrise de l'environnement urbain, et le niveau le plus élevé à un fonctionnement de la ville en correspondance totale avec la représentation qui en est faite.

Les lieux de dysfonctionnement socialement dénoncés sont les révélateurs de la nature urbaine

Si on admet l'hypothèse du consensus social comme principe de fonctionnement, c'est là où ce consensus collectif « dysfonctionne » ou « mal fonctionne » que l'on est plus à même d'apercevoir les principes d'une nature urbaine. Mais comment identifier ces lieux de dysfonctionnements ? Il faut alors focaliser l'observation là où la configuration spatiale, la ville matérielle, prête à discussion. C'est-à-dire là où un dysfonctionnement est socialement dénoncé. Cette dénonciation révèle ainsi qu'en ce lieu deux visions (ou plus) de la ville sont assez légitimes, différentes et prosélytiques pour se heurter fortement et provoquer ainsi le débat public. Autrement dit il y a là mésentente sur ce que devrait être la ville. Cette dénonciation énoncée « sur la place publique » peut être relevée par exemple au travers des journaux. Il est alors intéressant de noter qu'elle prend généralement la forme d'une protestation face à des problèmes dits d'environnement (inondation, bruit, dégradation de site, risque sanitaire, etc.).

Une telle entrée permet de discerner ce qui relève de manières singulières d'envisager la ville (les territoires urbains spécifiques) de ce qui est partagé par tous comme allant de soi, comme inhérent à la ville, à l'environnement urbain, c'est-à-dire ce qui participe d'un modèle collectif de la ville. On peut ainsi faire la part des choses entre ce qui dans le collectif relève d'un patrimoine proprement urbain (la nature de la ville) de ce qui n'y rentre pas.

Le poids du temps urbain dans l'édification d'un patrimoine commun propre à chaque ville

Cependant cette régulation de l'appropriation de la ville « matérielle » ne peut être abordée sans se référer à l'organisation spatiale préexistante, celle-ci intervient comme substrat à toute nouvelle configuration. Cet ancrage de la « nature de la ville » dans l'historique des régulations sociales successives se transmet soit au travers d'éléments de la configuration spatiale héritée, soit au travers de pratiques, d'habitus hérités, en d'autre terme un patrimoine collectif spécifique à chaque ville, au sens de : « ce qui est considéré comme un bien propre, propriété transmise par les ancêtres »⁴.

Dans cette construction de la ville, l'ensemble des participants n'ont pas été présents de façon équivalente, soit qu'ils n'ont pas

4. *Le Petit Robert*, 1994.

tous été là aux premiers temps, soit que le rôle de certains ait été prééminent à certains moments de l'histoire urbaine. En ce sens certains sont plus « ancêtres » que d'autres. On peut se demander si cette distinction particulière d'un héritage au sein de la nature urbaine est vraiment pertinente dans la mesure où il est rare, par exemple, de trouver des éléments au sein du tissu urbain qui correspondent à l'organisation de la ville par des acteurs, agis ou groupes qui auraient totalement disparu. Si ces « monuments » existent encore, c'est qu'ils ont été réappropriés par des acteurs, agis ou groupes actuels. On comprend mieux cette notion d'héritage en s'intéressant à la définition du terme patrimoine en droit moderne « ensemble des droits et charges d'une personne appréciable en argent » (Planiel). On ne peut en effet dissocier l'émergence d'une nature proprement urbaine de la ville moderne de l'intégration de la valeur marchande et de son support monétaire comme principale valeur d'échange social. L'édification de l'une est contemporaine de la généralisation de l'autre. Cet exemple de la valeur marchande comme valeur d'échange inhérente au contexte urbain moderne, est particulièrement pertinente dans le cas de villes dont la création ne date que du début du siècle (Abidjan en est une). Dans ce cas la population urbaine, avant tout venue de l'extérieur, a donc intégré cette valeur d'échange en accédant à la ville. Les deux phénomènes ont été concomitants : la ville moderne n'a jamais existé sans la valeur marchande. La valeur marchande est donc alors un des éléments certains du collectif urbain, un principe inhérent à la ville qui « va de soi » pour tous. La notion de patrimoine urbain rejoint alors celle de bien commun proprement urbain.

Nature urbaine et identité citadine : points de vue global et local sur une même matérialité

Nature urbaine et citadinité se présentent comme deux points de vue complémentaires. L'existence d'une nature urbaine fonde l'existence d'un *Homo urbanicus* et inversement...

La recherche de la part des choses entre ce qui, dans le collectif urbain, relève d'un patrimoine proprement urbain (la nature de la ville) de ce qui n'y rentre pas, met l'accent sur le partage de référents communs propres à fonder une identité citadine. Ainsi l'approche par l'identité citadine n'est que le point de vue à partir de l'acteur, l'agi ou le groupe de la différenciation entre ce qui tient d'un patrimoine proprement urbain (une nature urbaine) et ce qui tient à une autre chose, un autre « patrimoine » spécifique à l'acteur, l'agi ou le groupe. L'observation par cette entrée offre

un avantage non négligeable : elle ouvre l'analyse vers la mise en évaluation de la nature urbaine par rapport à d'autres patrimoines communs. Elle permet de replacer ainsi l'identité citadine en perspective d'un contexte plus large, de situer l'environnement urbain en continuité de l'espace qui l'entoure.

SYNTHÈSE DES ÉLÉMENTS UTILES POUR UNE APPROCHE ENVIRONNEMENTALE DE LA VILLE

Un certain nombre d'innovations peuvent être dégagées de cette approche par l'environnement urbain et participent d'une nouvelle manière d'aborder la ville.

De nouveaux objets

Une approche « environnement urbain » veut dire sortir des objets traditionnels. On ne s'intéresse plus à des objets géographiques délimités au départ et caractérisés par leur contenu, mais à des ensembles mouvants dans leur forme spatiale car issus d'une combinaison évolutive dans le temps d'effecteurs qui sont les vrais éléments stables du système urbain. On dépasse les objets thématiques sectorisés (l'habitat, le foncier, les activités, les services publics) pour restructurer l'observation autour de la diversification de réponse à des besoins fondamentaux relevant de lois universelles, synthétisant ainsi autrement les composants urbains.

Une nouvelle façon de traiter des échelles et du temps

Une approche par l'environnement urbain implique une « mise en relativité », le local ne s'expliquant pas sans la prise en compte de son rapport au global et vice versa, l'état constaté à un moment donné n'existe que par rapport à celui d'autres moments. En ce sens on peut définir les phénomènes que l'on cherche à cerner comme appartenant à la famille des flux.

Un glissement dans le concept de ville

Le concept de ville préconisé n'est plus celui d'un espace fermé et statique mais celui d'un milieu ouvert, un contexte caractérisé par une nature particulière plus que par des limites matérielles, autrement dit on se trouve dans un environnement urbain, pas dans un périmètre urbain.

La ville ou l'espace urbain n'est alors qu'un point d'entrée particulier au sein d'un environnement qui n'atteint ses limites réelles qu'à l'échelle planétaire, le globe étant le seul objet naturellement délimité. « La seule réalité est planétaire (...) Il n'existe pas de phénomène total local ; tout phénomène social total est forcément mondial. Le monde entier est présent au cœur du moindre fait local » (Fourquet, 1989).

La définition d'un environnement spécifiquement urbain

L'environnement urbain peut être qualifié universellement par une caractéristique singulière qui est un certain collectif issu : d'un fait fondamental, la réalité existentielle d'une mise en configuration spatiale inhérente à toute société humaine d'une part ; le besoin fondamental généré par ce fait d'un choix social d'une distance, d'une acceptation sociale d'un ordonnancement, d'autre part. Le phénomène de proximité/densité humaine plus évident en milieu urbain que partout ailleurs, rend ce choix social plus incontournable qu'ailleurs.

Ce consensus social est effectif dans la configuration spatiale d'un moment, mais il est toujours mobile de par la permanence de la contradiction que l'ensemble social cherche à résoudre. Cette contradiction permanente résulte en effet de la matérialisation conflictuelle de territoires urbains dont la diversité et le renouvellement tiennent à la multiplicité des acteurs, agis ou groupes qui composent la société, et à une gestation différentielle de leur identités urbaines. A la dynamique de matérialisation des territoires correspond la construction des identités. Exprimé autrement, à la question « qu'est ce qui est évalué comme un besoin suffisamment essentiel pour porter à l'action sur l'espace ? » correspond la question « qu'est ce qui est ressenti comme suffisamment légitime pour porter à la revendication publique ? ».

L'hypothèse d'une nature proprement urbaine

C'est donc dans les lieux de dysfonctionnement socialement dénoncés que peuvent être observés les principes d'une nature urbaine, c'est-à-dire, que peut être faite effectivement la part des choses entre ce qui relève d'une conception commune de la ville, un patrimoine urbain commun, et ce qui n'en relève pas. C'est par cette différenciation que l'on peut identifier les mécanismes sociaux de participation à la construction de la ville « matérielle », et aussi leurs inverses, c'est-à-dire les mécanismes d'appropriation de la ville « matérielle » participant à la construction d'une identité proprement citadine.

Nature urbaine et identité citadine sont alors à comprendre comme deux perceptions d'une même réalité. La première tient au choix d'un point de vue global d'où on perçoit « l'être de la ville » et d'où on s'intéresse aux principes de son fonctionnement. La seconde correspond au choix d'un point de vue local d'où on observe « l'homme de la ville » et d'où on cherche à saisir les principes de sa pratique de son environnement.

L'exploitation de ce nouveau mode d'approcher la ville peut se faire dans deux sens selon ce qui est posé comme objet de la recherche. Si l'objectif est d'expliquer le fonctionnement de la cité, la politique au sens premier de « politikos » (« relation à la cité, relatif à la société organisée »), cette approche permet de saisir l'impact de la ville « matérielle » sur la configuration sociale. Si l'objectif est d'expliquer le fonctionnement matériel de la ville, au sens d'organisme vivant, cette approche permet de saisir les effecteurs humains au principe de la configuration spatiale.

APERÇU SUR LES PISTES DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN OUVERTES A ABIDJAN

Il a été exposé en introduction comment les sciences de la ville étaient aujourd'hui sollicitées par différents acteurs du développement urbain abidjanais (autorités urbaines diverses, bailleurs de fonds, acteurs du local). Au sein du projet « Environnement urbain et développement local à Abidjan » le choix a été fait d'une approche par le fonctionnement matériel de la ville afin de correspondre aux formes de la demande sociale de recherche et pour fournir ainsi une analyse à même d'informer les acteurs du développement urbain abidjanais. Dans leur demande, les instances institutionnelles semblent envisager l'encadrement du développement urbain dans le sens de l'incitation et de la négociation, « comment amener les populations à intégrer le mode de fonctionnement urbain moderne comme le plus adapté à leurs besoins et par là en accepter la prise en charge ». C'est en fonction de cet « état d'esprit » que l'approche environnementale apparaît pertinente pour élaborer une nouvelle mise en perspective de la société abidjanaise.

De l'espace urbain délimité à l'environnement urbain ouvert

Le fait de ne pas définir au départ la ville par ses limites matérielles permet d'éviter toute acceptation *a priori* d'un objet urbain,

unique ou uniforme, qui serait plus le produit d'une norme imposée que le résultat d'un ordonnancement socialement admis et partagé. Cette entrée permet alors d'aborder certaines questions autrement.

Par exemple, une des caractéristiques mises au jour par la recherche en sciences sociales des années 80 est l'existence en Abidjan d'une ville à deux vitesses : la ville légale des lotissements d'État et de l'habitat moderne : la ville illégale des lotissements villageois et des implantations spontanées, de l'habitat de cours et/ou réalisé en matériaux précaires (Antoine-Dubresson-Manou-Savina, 1987). Considérer la ville comme un espace ouvert caractérisé par « l'urbanité » de ses habitants, permet de reconstruire un objet ville globale. Il est alors possible de dépasser cette dichotomie ville légale/ville de fait, à un moment où la manière dont les autorités urbaines envisagent le problème des quartiers précaires semble changer. En effet il ne s'agit plus apparemment de les déplacer ou de les éradiquer mais de les restructurer, si possible aux frais et au bénéfice des populations qui s'y trouvent. Ce changement est exprimé en terme de priorité à donner à légalisation de l'habitat, c'est-à-dire l'accès normalisé ou officialisé à la propriété foncière et immobilière, afin de permettre à ces exclus d'accéder enfin à un habitat urbain.

La mise en perspective environnementale permet de percevoir le problème autrement. En partant de l'hypothèse que les habitants de ces quartiers illégaux, du fait qu'ils vivent dans le contexte de la ville, disposent déjà, de fait, d'un habitat urbain, trouver un logement n'apparaît donc pas comme leur problème le plus immédiat. Que ce logement soit dans les normes est certes important, mais les enjeux prioritaires pour ces exclus sont bien plutôt : un travail, un accès quotidien aux biens collectifs que sont les transports, l'énergie, l'eau, l'éducation... en bref un accès quotidien au revenu monétaire. Ainsi on est amené à s'interroger sur cette focalisation sur l'appropriation et la construction de l'habitat urbain comme problèmes majeurs. A l'analyse, beaucoup parmi les habitants officiellement ciblés n'apparaissent pas comme des candidats véritables à la propriété, ni à la rente foncière, car ils se caractérisent souvent par des revenus et une sédentarité précaire⁵.

Enfin le passage préconisé par la notion de collectif urbain, de considérer la ville comme objet commun et collectif, ouvre la

5. A Abidjan les locataires représentent 70 % de la population (1988) et de nombreux abidjanais sont des étrangers (proportion allant de 50 % en 1955 à 38 % en 1988) (Bergeron, 1991).

réflexion des champs classiques de l'investigation socio-urbanistique. Par exemple : à l'habitat est substitué l'habiter ; aux équipements et infrastructures est préférée la notion d'accès à et de formes d'accès à des biens communs ; au lieu de l'étude d'un état de viabilité du réseau d'assainissement est envisagée l'observation de la cohérence, ou de l'incohérence, d'une gestion élargie, effectivement partagée mais disparate, de la charge collective d'assainissement et d'entretien de l'espace urbain...

Du statut urbain à l'identité citadine

Adopter le point de vue d'un environnement urbain et d'une participation de fait à la vie urbaine, comme support de construction des identités citadines, amène à réinterroger les catégories sociales communément admises. Ainsi, dans l'exemple précédent, il apparaît clairement que ce qui fonde l'accès au statut d'urbain pour les « pauvres » de la ville et selon les autorités de l'aménagement de la ville, c'est l'accès à la propriété urbaine individuelle et normalisée. Une telle conception fait alors des locataires des quartiers précaires des urbains « de seconde zone », qualification sans rapport avec leur participation effective à la vie urbaine quotidienne. Un mécanisme d'exclusion similaire pourrait être mis à jour dans le domaine des activités urbaines où l'absence de normalité entrepreneuriale débouche sur un statut non économique de secteur dit informel et souvent synonyme d'activité inconsistante et à faible revenu. Quand on réalise qu'au croisement du statut résidentiel de locataire en quartier précaire et du statut économique d'informel se trouve une population nombreuse, acteur important de la vie urbaine effective, on tend alors identifier non pas une catégorie socio-économique mais plutôt une classe urbaine, dont les membres ont pour caractéristique commune la précarité de leur accès à la ville.

On peut ainsi envisager une mise en perspective, commune et urbaine, des différentes classifications correspondant aux dimensions distinctes de la participation effective à la société urbaine : classes économiques, groupes professionnels, classes résidentielles, classes sexuelles, classes générationnelles et de positions dans le cycle de vie, groupes ethniques, groupes de nationalité, classes politiques, classes géoculturelles (autochtones des villages préurbains, citadins urbains)... Une telle recomposition ouvre le champ d'une réflexion sur la gestion urbaine globale, au sens de l'appropriation différentielle par les citoyens d'un objet ville unifié et non plus au sens d'un accès hiérarchisé à différents secteurs et produits urbains.

De l'espace urbain aménagé à l'aménagement urbain socialement discuté

Concentrer l'observation sur les lieux de dysfonctionnements socialement dénoncés, est le moyen de recomposer l'échelle des pouvoirs urbains. En effet l'observation de la ville, telle que l'on peut la concevoir quand on se situe à un niveau d'observation globale ou centrale, tend à estomper, sinon à effacer, les réalités locales fines. Se localiser en ces lieux est d'abord le moyen de mettre en évidence la présence d'acteurs urbains non officiels qui interviennent dans l'aménagement et l'organisation fonctionnelle de la ville. C'est ensuite le seul endroit où l'on peut caractériser, sinon mesurer, ce qui différencie, oppose, distingue les participants au conflit, c'est-à-dire faire la part entre ce qui relève d'une vision commune, de ce qui relève d'une manière distincte d'envisager la ville. Enfin, ce type d'approche permet d'observer, en quelque sorte au même niveau qui est celui de la confrontation, des acteurs dont les pouvoirs de contrôle sont *a priori* hiérarchisés au sein d'une échelle officielle de compétence.

Par exemple dans le cas du conflit autour d'un marché spontané de la commune de Yopougon, marché que le maire cherche à déplacer vers un site aménagé, il est possible de délimiter : ce qui est conçu par tous comme « allant de soi », l'existence et la nécessité d'un marché local ; de ce qui relève de la façon de voir les choses des seuls acteurs du marché, la localisation obligatoire de ce marché dans leur quartier de résidence. De même on peut observer que ces acteurs comme le maire conçoivent un même outil de légitimation : payer la patente pour les uns, la collecter pour l'autre (ne pas la collecter dans le cas présent). On identifie ainsi ce qui fonde la légitimité revendiquée : le statut d'acteurs économiques. Ainsi et à l'analyse ce qui apparaît au centre de la négociation est la reconduction ou non du droit prioritaire d'exploitation économique pour ce groupe d'acteurs de ce service urbain particulier. Par ailleurs on peut identifier, au travers de l'observation d'une véritable stratégie de résistance, que ces acteurs économiques font appel pour défendre leur position tant au capital économique qu'ils représentent, qu'à la cohésion du groupe associatif qu'ils ont constitué et au capital d'entregent qu'ils se sont créés auprès d'acteurs influents de l'aménagement de la ville (notables, connaissances au sein des agences et instituts centralisés).

De même se préoccuper de la part du territoire urbain propre à chacun dans la réalisation de la ville matérielle, permet de ne pas accepter comme tels les découpages apparemment fonction-

nels de l'espace urbain et de chercher à les caractériser aussi par leur réalité sociale effective. Il est ainsi possible de compléter, par exemple, la définition administrative de territoires de compétence tels que la commune, par la nature de leur participation aux territoires urbains des différents acteurs ou agis qu'ils sont censés rassembler au sein d'une gestion commune. S'agit-il d'un périmètre identifié comme espace de vie, d'action, de culture, ou comme lieu d'un pouvoir, ou est-il tout simplement ignoré, inconnu dans ses limites ou son sens ? Une telle prise en compte est particulièrement importante dans le cadre de la ville d'Abidjan où la création des dix communes date seulement de 1980.

CONCLUSION

Ce qui est proposé n'est donc pas un véritable modèle théorique de développement de la ville du Sud, à vérifier par une description de la réalité, mais bien plutôt, une démarche d'interprétation fondée sur un aller-retour constant entre le « territoire urbain » d'un acteur et son environnement urbain. Cet environnement est alors une composition très spécifique, tant au lieu qu'au moment, entre une configuration spatiale matérielle et les territoires des « autres ». Aborder la ville d'Abidjan par une approche environnementale permet ainsi d'une part de construire autrement les catégories d'analyse, d'autre part de concevoir autrement le champ géographique d'investigation et enfin de concentrer l'observation sur les lieux du changement urbain actuel. Par cette méthode d'observation, on espère aussi pouvoir échapper à la prégnance de toute « façon de ville du Sud » préconçue.

Cependant nous ne saurions ignorer pour autant l'impossibilité qu'il y a pour le chercheur en sciences sociales à être totalement hors de son objet. Il serait faux de supposer qu'il puisse échapper à ses présupposés personnels dans la composition d'un nouveau mode d'observation. Dans ce contexte particulier d'Abidjan, est il alors possible de formaliser ce positionnement idéologique propre au chercheur, son « utopie » singulière ? On pourrait dire qu'elle réside dans la croyance que la meilleure société possible n'est pas celle de la plus grande paix (anomie ?) sociale, mais bien plutôt celle où se confrontent en permanence les produits ou expressions d'un maximum de créativité de la part de chaque acteur ou agi. C'est la constance et la régulation démocratique de ce mouvement créatif qui est à même d'assurer au mieux le développement, la maintenance et la durabilité de la ville... Il s'agit donc d'une « utopie » démocratique où le vrai citoyen, au sens de

citoyen, n'est pas seulement un consommateur, mais bien plutôt un participant actif à la production, l'aménagement, la prise en charge et la maintenance du milieu urbain... La réalisation d'une « vraie » société urbaine tiendrait à cette appropriation par chacun de ce patrimoine commun et de son accession à la revendication légitime d'un « droit à la ville » au sens lefebvrien : « droit au travail et au logement mais aussi droit à l'éducation, à la santé, à l'usage plein et entier des temps et des lieux » (Lefebvre, 1968)...

BIBLIOGRAPHIE

- Antoine P., Dubresson A., Manou-Savina A. *Abidjan « côté cours »*, éd. Karthala-ORSTOM, 274 p.
- Armand M. 1984. Abidjan : structures urbaines et différenciations sociales, Thèse de Doctorat de 3^e cycle, Université d'Aix-Marseille II, Institut de géographie, Aix-en-Provence, 313 p.
- Armand M., 1995. L'environnement urbain entre écologie et urbanisme. *Villes du Sud*, 165-197.
- Attahi K., Loukou B., Bazin Y., 1992. *L'analyse des pratiques spatiales dans l'habitat économique à Abidjan*, CRAU-CRDI, Abidjan, 104 p.
- Bergeron R., 1991. Évolution des politiques d'habitat dans le Tiers-Monde, 1960-1989 ; le cas d'Abidjan, Thèse de Doctorat de Philosophie en aménagement, Université de Montréal, 245 p.
- Bernus E., 1962. Note sur l'agglomération d'Abidjan et sa population, *Bulletin de l'IFAN*, t. XXIV, série B Sciences Humaines, n^o 1-2, p. 54-85.
- Bonnassieux A., 1982. De Dendraka à Vridi-Canal, chronique de la précarité à Abidjan, Thèse de Doctorat de 3^e cycle, EHESS, Paris, 262 p.
- Cazamajor P., 1981. Avocatier : naissance, évolution et destruction d'un quartier spontané d'Abidjan, ORSTOM, Abidjan, 50 p.
- Contamin B., Fauré Y., 1990. *La bataille des entreprises publiques en Côte-d'Ivoire, l'histoire d'un ajustement interne*, Karthala-ORSTOM, Paris, 369 p.
- Diabate H., KODJO L., 1991. *Notre Abidjan « Toujours plus haut... »*, éd. Mairie d'Abidjan, Ivoire Média, 256 p.
- Dictionnaire *Le Petit Robert*, édition 1994.
- Durand-Lasserre A., 1986. *L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers-monde*, L'harmattan, Paris, 198 p.
- Dureau F., 1985. Migration et urbanisation. Le cas de la Côte-d'Ivoire, Thèse de Doctorat de 3^e cycle, Université Paris I, Institut de Démographie, Paris, 654 p.
- Fourquet F., 1989. Une contribution à la théorie de l'espace/temps urbain, Rapport au Plan urbain, Ikerka, IUT/Domaine universitaire, 64100 Bayonne.
- Fourquet F., 1994. L'espace/temps de la prospective, *in* : Les nouveaux

- territoires de la prospective, *Espace et Société* (74:75), éd. L'Harmattan, 166-188.
- George P., 1966. *Sociologie et géographie*, éd. PUF, 228 p.
- Haeringer P., 1969. L'habitat à Abidjan, *Revue Urbanisme*, n° 111-112, p.89-93.
- Haeringer P., 1969. Structures foncières et création urbaine à Abidjan, *Cahiers d'études africaines*, vol. IX, n° 34, École des Hautes Études en Sciences Sociales, p. 219-270.
- Haeringer P., 1985. 25 ans de politique urbaine à Abidjan où la tentation de l'urbanisme intégral, *Revue Politique Africaine*, n° 17, Karthala, p. 20-40.
- Le Bris E., Osmont A., Marie A., Sinou A., 1987. *Famille et résidence dans les villes africaines*, L'Harmattan villes et entreprises, Paris, 268 p.
- Le Pape M., VIDAL C., 1986. Espaces abidjanais : sociographies de la mobilité, I : la mort automobile, II : Les lieux du crédit, *L'Espace géographique*, n° 3, Doin, p. 187-194.
- Le Pape M., Vidal C., 1986. Pratiques de crise et conditions sociales à Abidjan 1979-1985, ORSTOM/CNRS, Paris, 102 p.
- Lefebvre H., 1974. *La production de l'espace*, Anthropos.
- Lefebvre H., 1968. *Le droit à la ville*, éd. Gallimard, coll. idées, 120 p.
- Lefebvre H., 1970. *La révolition urbaine*, éd. Gallimard, coll. idées, 248 p.
- Lefebvre H., 1972. *Espace et politique*, éd. Anthropos, Paris.
- Manou-Savina A., Antoine A., Dubresson A., Yapi Diahou A., 1985. « Les en-haut des en-bas et les en-bas des en-haut », *Classes moyennes et urbanisation à Abidjan*, *Revue Tiers-Monde*, t. XXVI, n° 101, p. 55-68.
- Manou-Savina A., 1985. Politiques et pratiques urbaines à Abidjan, Thèse de Doctorat de 3^e cycle, Université de Paris I, tomes 1 et 2, 445 p.
- Manou-Savina A., 1989. Éléments pour une histoire de la cour commune en milieu urbain, *Tropiques, lieux et liens*, ORSTOM, Paris, p. 310-317.
- Massiah G., Tribillon J.F., 1985. *Villes en développement : essai sur les politiques urbaines dans le tiers-monde*, La découverte, Paris, 314 p.
- Metzger P., 1994. Contribution à une problématique de l'environnement urbain, *Cah. Sci. hum. ORSTOM*, 30, 4, p. 595-619
- Paulais T., 1995. *Le développement urbain en Côte-d'Ivoire. Les projets de la Banque mondiale*, éd. Karthala, 183 p.
- Peltre P., Metzger P., 1995. Grand programme environnement urbain, État d'avancement et réflexions sur la problématique, *in Chroniques du Sud*, n° 14, éd. ORSTOM, p. 70-80.
- Antoine Ph., Herry C., 1983. La population d'Abidjan dans ses murs. Dynamiques urbaines et évolution des structures démographiques entre 1955 et 1978, *Cahiers de l' ORSTOM*, série sciences humaines, ORSTOM, vol. XIX, n°4, p. 371-395.
- Reymond H., 1980. La contradiction espace étendue, *Brouillons DUPONT* 6/1980, Avignon, 5-24.
- Venard J.L., 1986. *25 ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique noire francophone*, éd. Economica, 190 p.

- Yapi Diahou A., 1981. Étude de l'urbanisation de la périphérie d'Abidjan : l'urbanisation de Yopougon, Thèse de Doctorat de 3^e cycle, Université de Toulouse-Le Mirail, 322 p.
- Yapi Diahou A., 1984. Bidonvilles d'Abidjan : origines géo-culturelles et profils socio-économiques de 65 locataires du quartier Zoé Bruno, ORSTOM, Abidjan, 89 p.
- Yapi Diahou A., 1986. Dépôt III-IV: conflit et alliance urbaines dans un quartier d'Abidjan, Revue *Politique Africaine*, n° 24, Karthala, p. 53-67.
- Yapi Diahou A., 1994. Les politiques urbaine en Côte-d'Ivoire et leurs impacts sur l'habitat non planifié précaire : l'exemple de l'agglomération d'Abidjan, Thèse de Doctorat d'État en Géographie, Université de Paris VIII, Saint-Denis, 718 p.

Pauvreté, culture et exclusion. La question du sens en anthropologie urbaine

par Michel Agier

Résumé : Au lieu de considérer la pauvreté comme une entrée vers la compréhension de l'ensemble de la ville, l'anthropologie de la « culture de pauvreté » (O. Lewis) s'est cantonnée dans une approche monographique décontextualisée. Le résultat fut un procédé, encore répandu, d'identification externe et de « naturalisation » de l'identité des plus démunis. Après les diverses déconstructions dont le modèle culturaliste du « pauvre » a été l'objet, la question du sens des situations de pauvreté reste posée. A partir d'un cas brésilien, on suggère la prise en compte des différentes échelles de relations et d'interprétation où se crée le sens des situations de pauvreté. On s'attache en particulier aux espaces « médians », ceux des groupes, institutions et « milieux » intermédiaires (associations, églises, syndicats, groupes culturels, etc.). Facilement accessibles, leurs rhétoriques identitaires développent des interprétations, des rites et des valeurs morales en même temps que des liens sociaux.

Mots-clés : Pauvreté – Culture – Oscar Lewis – Matrifocalité – Méthodologie – Anthropologie urbaine – Échelles – Espaces médians – Brésil.

C'est dans les anciens domaines réservés de l'anthropologie que les idéologies culturalistes puisent aujourd'hui la légitimation des exclusions. La « victimisation » ethnique ou raciale des conditions sociales, la féminisation de la pauvreté et la culture des ghettos sont des thèmes très présents dans les discours médiatiques et politiques autour de la pauvreté et de l'exclusion. De vieilles discussions (anthropologiques) revivent ainsi sous les habits neufs des hebdomadaires, des ONG ou des cabinets ministériels et acquièrent de nouveaux enjeux (politiques). Cela devrait inciter les anthropologues à intervenir dans les débats de la cité – celle de leur citoyenneté, celle de leurs « terrains » et celle, internatio-

nale, du petit monde des décideurs. Pour autant, il convient d'abord de cerner les « deux ou trois choses que nous savons » sur la pauvreté, reprendre certaines questions là où elles en étaient avant leur nouvelle médiatisation et/ou politisation et finalement se demander à quoi sert aujourd'hui l'anthropologie urbaine.

Dans cet essai, je proposerai quelques pistes pour aborder ces questions, suggérant à peine quelques-uns des choix théoriques et méthodologiques possibles, à partir de données empiriques très partielles et très brièvement mentionnées, et à partir d'une bibliographie également lacunaire. Après une réflexion générale sur l'anthropologie urbaine de la pauvreté, je confronterai des données ethnographiques recueillies au Brésil avec quelques théories et idéologies courantes à propos de la « féminisation » et de l'« ethnicisation de la pauvreté », enfin je proposerai quelques repères pour l'observation et l'analyse de la culture dans les situations de pauvreté.

LES ENFANTS DE LEWIS

C'est au prix d'un enfermement de l'observation et de l'interprétation des données dans un cadre strictement monographique qu'Oscar Lewis a pu littéralement *inventer* la culture de pauvreté. L'ouvrage où ce projet prend corps et audience, *Les enfants de Sanchez* (Lewis, 1963), est surtout consacré à la restitution écrite et arrangée de la parole des pauvres, ouvrage fait avec « l'utilisation du magnétophone, mais par un auteur », soulignait en connaisseur le romancier Roger Vailland (1968 : 742) à propos de l'ouvrage. En justifiant sa méthode, Lewis explicite aussi, en creux, ses références théoriques :

« Ce sont les anthropologues, traditionnellement les porte-parole des peuples primitifs des coins les plus reculés du monde, qui tournent de plus en plus leurs énergies vers l'étude des grandes masses paysannes et urbaines des pays sous-développés. (...) L'anthropologue qui étudie le mode de vie dans ces pays est en fait devenu à la fois le chercheur et le porte-parole de ce que j'appelle la culture des pauvres » (Lewis, 1963 : 28).

Il s'agissait pour Lewis de recréer en ville l'impression des petits mondes holistes de l'univers rural qui permettrait à l'anthropologue d'opérer le passage du rural à l'urbain. Le point de départ peut être situé dans la critique vigoureuse que le père de l'anthropologie de la pauvreté adresse à l'approche dichotomique

de l'École de Chicago qui séparait la société traditionnelle et la société urbaine, la ville étant pour cette école le lieu même de « l'émergence de l'individu comme unité de pensée et d'action » et de la remise en cause de la référence « communautaire » (Park, 1929-1979 : 165). Lewis lui opposa la référence de « quartiers qui gardaient leur caractère de village » (Hannerz, 1983 : 98). Il critiqua l'évolutionnisme des théories de Robert Redfield – le *folk urban continuum* – et le point de vue écologique de Louis Wirth – selon qui l'anomie et la fluidité étaient des caractéristiques propres au mode de vie en ville (Wirth, 1938-1979). Lewis défendait en ces termes la possibilité d'une ethnologie urbaine :

« La vie sociale n'est pas un phénomène de masse. Elle se passe pour l'essentiel dans de petits groupes, à l'intérieur de la famille, du foyer, du quartier, à l'église, dans les groupes formels et informels, etc. Toute généralisation portant sur la nature de la vie sociale en milieu urbain doit être fondée sur l'étude minutieuse de ces univers réduits plutôt que sur des représentations *a priori* de la ville dans sa totalité » (Lewis, 1965 : 497, in Hannerz, 1983 : 98).

La « communauté des taudis », comme Lewis allait appeler, d'un terme si évocateur, les milieux pauvres de ses enquêtes urbaines (Lewis, 1969 : 803), allait être son principal argument dans ce débat. Après avoir édifié les pauvres en sujets littéraires, il les présentait donc comme des sujets collectifs. L'argument était fragile et fut parfois contredit par Lewis lui-même. De fait, celui-ci oscilla, comme la plupart des anthropologues urbains, entre l'attention portée aux phénomènes de désorganisation sociale (ayant, pour comparaison, les « peuples primitifs » en tête) et l'insistance à parler des aspects « communautaires ». Une hésitation qui balance entre « le mauvais côté » et « le bon côté des pauvres », comme l'a souligné Ruwen Ogien (1983 : 58).

Traduit au niveau de l'enquête, le principal biais de la construction du modèle de Lewis est le recours à la monographie et la décontextualisation des observations. L'anthropologie urbaine des années 50, aux USA et en Amérique latine, fut marquée par cette option de méthode, bien mise en évidence par Richard Fox (1977 : 143) : elle s'enferma dans l'étude interne des milieux de pauvreté, en restant à l'intérieur des frontières de l'exclusion – frontières plus ou moins visibles des ghettos, ou limites invisibles des constructions théoriques de la marginalité –, au lieu de considérer la pauvreté comme une entrée vers la compréhension de l'ensemble de la société, et en particulier de la ville. Cette approche monographique favorise l'« illusion de l'ethnologue » (Augé, 1992 : 59), celle d'une transparence du sens entre le spa-

tial, le social, le culturel et l'individuel. C'est à ce prix que Lewis put isoler un modèle universel de culture de pauvreté, dans lequel la figure sociale du pauvre renvoie tout à la fois à l'espace du ghetto, à la précarité sociale, à une pensée marginale et à un type d'individu déviant – chaque terme de ce système théorique appelant naturellement les autres.

La culture de pauvreté est une culture de « traits ». Entre cinquante et soixante-dix caractères furent relevés par Lewis, dans des domaines qui vont de l'individu à la famille, de celle-ci à la « communauté des taudis » et de cette dernière aux institutions de la société globale. Des phénomènes de précarité économique, d'exposition à la maladie, de faible insertion institutionnelle, de manque de réussite sociale, etc., sont évoqués, que l'on retrouve sans peine dans n'importe quelle situation de pauvreté dans le monde. Mais, en l'absence de toute explication contextualisée, la caractérisation s'avère très vite essentialiste et normative. Tel trait, telle identité culturelle de pauvre, et telle résistance aux politiques sociales.

Pour l'essentiel, l'inventaire culturaliste de la pauvreté dressé par Lewis était en fait un mélange de contraintes structurelles (par exemple, les bas revenus), de solutions ponctuelles (par exemple, la mise en gage), de choix rationnels et stratégiques (par exemple, les achats répétés en petits nombres dans le voisinage), d'exclusions institutionnelles (par exemple, l'absence de protection sociale) et de pratiques culturelles transcategorielles (par exemple, le machisme et les types de structure familiale). Chaque « trait » peut aussi bien perdre son sens culturaliste et en prendre un autre, relatif, dès qu'on le considère dans son contexte (voir entre autres Ogien, 1983 : 63-66, Leeds, 1971, 1978).

L'idée selon laquelle la pauvreté, parce qu'elle est aussi une culture et pas seulement une condition socio-économique, résisterait aux politiques sociales, a été souvent mise en accusation pour souligner le conservatisme politique des thèses d'Oscar Lewis (Oliven, 1985). Mais la tentation reste cependant présente d'accoler une identité culturelle à une condition socio-économique différente. Le modèle culturaliste n'a pas disparu avec la stigmatisation des excès d'Oscar Lewis. En définissant la population sujet de son modèle, les « pauvres », Lewis créait une identité qui excluait *a priori* les situations de mobilité sociale. La culture de pauvreté ne toucherait que ceux « que l'on nomme habituellement le "lumpenprolétariat" » (Lewis, 1963 : 29). Les ouvriers moins précaires, la classe moyenne paupérisée, n'en sont pas. Plus encore, expliquait Lewis, « quand les pauvres se mettent à avoir une conscience de classe (...) ils ne font plus partie de la

culture de la pauvreté, bien qu'ils puissent demeurer désespérément pauvres » (Lewis, 1969 : 806).

Les mêmes procédures *a priori* de décontextualisation et d'identification externe sont à l'œuvre de nos jours : « le pauvre » comme identité substantialisée, et « le peuple des pauvres » comme catégorie sociale universalisée, sont construits par les opérations classificatoires de la science sociale, et tout autant par les porte-parole de cette population ou par les moyens de communication de masse, parmi lesquels se répand sans retenue le vocabulaire universalisant et substantialiste des « marges » et de « l'exclusion ». On peut alors se demander, comme le fait Michel Messu (1994 : 163), « à quelle démarche profite la catégorisation fournie : démarche explicative – à portée scientifique –, ou démarche de légitimation – à vocation idéologique et donc contre-productive sur le plan scientifique ». C'est dans l'engagement humanitaire actuel vers les pauvres des pays du Sud et dans les visions caritatives de la pauvreté qui l'animent que se déploie avec le plus de détails l'effet d'identification externe de l'approche culturaliste. On l'observe dans la version « classique » du caritativisme, celle qui consiste, selon Bruno Lautier (1995), à distribuer les aides également à tous les pauvres, considérés comme un ensemble homogène, sans distinguer des bénéficiaires stratégiques, contrairement aux politiques libérales ou assistancielles. L'action humanitaire ou, plus généralement, les politiques sociales qui ne perçoivent pas les différences (ou les simples nuances) de positions sociales à l'intérieur du monde des défavorisés ou qui ne tiennent pas compte des configurations sociales locales ou nationales de la pauvreté, entretiennent une vision « naturalisée » de l'état de pauvreté. On peut penser qu'en parallèle leurs actions perdent considérablement en efficacité. Plus encore, la reformulation culturaliste de l'assistance aux démunis se fait dans la croyance d'une capacité organisatrice des pauvres (une solidarité sociale, voire politique, des pauvres « entre eux »). Illusion holiste du ghetto, c'est le « bon côté des pauvres » qui réapparaît, poussé vers ses dernières limites politiques.

Les formes anciennes ou récentes de recherche d'une culture de la pauvreté désignent la question du sens comme objet, bien qu'elle soit encore, sans doute, la moins bien résolue des interrogations autour de la pauvreté. Oscar Lewis a réduit l'idée de culture à celle d'un mode de vie transmis de générations en générations, au terme d'une « représentation quasi biologique de la transmission culturelle » (Ögien, 1983 : 62) et pratiquement à l'insu des intéressés. Il en résulte une culture des pauvres imaginée par l'auteur lui-même, définie comme une représentation

fonctionnelle et non problématique de la totalité. Ulf Hannerz (1969 : 179) s'étonnait, à juste titre, que l'on puisse considérer comme traits culturels le chômage, le sous-emploi, ou le fait de vivre dans des quartiers surpeuplés, mais il n'excluait pas cependant que certaines assertions de Lewis pouvaient avoir quelque « validité partielle » : des comportements tels que « la promiscuité, les naissances hors mariage, l'alcoolisme, la consommation ostentatoire et le chômage volontaire » pouvaient bien, selon lui, faire partie d'un « héritage culturel » (*ibid.* : 180). Il soulignait surtout, on y reviendra plus loin, que les analyses fonctionnalistes (la culture comme réponse ou comme représentation des conditions socio-économiques) n'épuisaient pas toute l'explication culturelle.

Occupant cet espace théorique du sens associé aux situations de pauvreté, deux débats se sont développés comme des versions secondaires du paradigme culturaliste, et sont particulièrement présents et reconnaissables dans les discours médiatiques et diplomatico-scientifiques actuels. Il s'agit du débat concernant *l'ethnisation de la pauvreté* et de celui qui voit un développement de la *féminisation de la pauvreté*. Le cas de Bahia nous permettra d'évoquer ces deux questions ensemble. En effet, on y rencontre une configuration sociale particulière mais répandue dans la ville (au moins un ménage sur cinq), où l'on trouve tout à la fois une situation sociale et économique de précarité, une relative identité raciale parmi les membres des groupes domestiques (noirs et mulâtres) et une gestion féminine de ces situations.

PAUVRETÉ, MATRIFOCALITÉ ET NÉGRITUDE : LA QUESTION DU SENS

Que l'on parle de temps individuel (celui des histoires de vie) ou de temps social (les grandes périodes du développement économique et social), le chercheur ne se trouve jamais face à des réalités stables. En outre, les groupes domestiques eux-mêmes sont les réalités les plus éphémères des cycles familiaux, leur composition et leurs fonctions évoluant en fonction de l'insertion sociale de leurs membres, de leurs trajectoires matrimoniales, etc. (Agier et Le Pape, 1993). Aussi les comportements et les discours relevés dans les enquêtes ethnographiques auprès des groupes domestiques précaires ne permettent-ils pas de parler d'une culture de la pauvreté et d'une identité de pauvre exclusives et définitives. Par contre, on est confronté sans cesse à la question du sens, celui que les intéressés donnent à leur position sociale – inférieure dans la société globale mais pas nécessairement dans

leur groupe domestique ou dans leur voisinage. La perspective que l'on se propose de développer ici se fonde sur cette évidence sociologique : il n'y a pas de culture hors de ses contextes d'énonciation.

Loin de confirmer un quelconque héritage africain matrilineaire comme le supposait Herskovits (1943) à la recherche d'une interprétation positive du phénomène, l'importance numérique des femmes parmi les chefs de ménage (stabilisée entre 20 % et 25 % dans la ville de Bahia depuis plusieurs décennies), associée à la précarité des groupes domestiques et en grande majorité, à la couleur noire ou sombre de la peau de leurs résidents, n'est pas non plus un symptôme d'anomie (Frazier, 1942). La logique du rôle familial masculin institué par la règle de filiation bilatérale à accentuation patrilineaire rend nécessaires différents espaces d'action féminine dans la vie des familles. Le nom et le statut familial se transmettent dans les lignes masculines, pour autant que l'homme sache « lutter » économiquement et socialement et ainsi reproduire une lignée familiale. Si les hommes doivent savoir tenir leur rôle de pourvoyeur (c'est la figure sociale consensuelle du *pai provedor*), les jeunes filles, elles, sont socialisées comme protectrices et organisatrices du foyer, notamment en recourant à leur propre famille d'origine pour trouver les appuis nécessaires. Ces principes, et les expériences qui vont avec, légitiment les femmes à prendre un contrôle sur leur groupe domestique lorsque les hommes échouent dans la réalisation de leur rôle social. L'échec social déshonore et marginalise les hommes sans réussite, qui peuvent être alors qualifiés d'« incapables », d'« anormaux », ou de « malades » par leurs anciennes compagnes ou épouses et par l'entourage de celles-ci¹. Il ne crée pas pour autant une valorisation sociale positive de substitution pour les femmes chef de ménage. Ce rôle-ci, dans les rapports de rôles familiaux, résulte au mieux d'une « stratégie adaptative » (Woortmann, 1987) dont le sens spécifique n'est pas donné d'avance. En assumant la chefferie des maisonnées, les femmes gèrent les effets résiduels du machisme de l'idéologie familiale nationale. Elles dirigent alors des groupes domestiques à la fois précaires sur le plan économique et partiels sur le plan sociologique. En effet, il n'y a pas, dans ce cas, une adéquation exacte entre la maison et la famille, ni sur le plan des fonctions ni sur celui des structures. Pour ce qui concerne les fonctions, la survie des maisonnées

1. Dans les milieux populaires urbains, la rumeur et les ragots sont des modes de résistance ou de revanche féminines contre le machisme dominant (voir Fonseca, 1984).

féminines pauvres passent par une mobilisation (par les femmes elles-mêmes) de leurs propres liens familiaux, ainsi que de leurs relations « quasi familiales » (parrainage, placement des enfants, etc.) formées dans les réseaux sociaux de la famille, du voisinage ou des relations de travail. Cela résulte en une distribution des fonctions résidentielles, reproductrices et socialisatrices dans un espace familial et de sociabilité qui déborde largement l'espace domestique. D'autre part, sur le plan des structures, on a observé que les maisons de femmes se composent principalement de lignes de filiation (mères, filles et enfants de filles) qui paraissent également incomplètes, c'est-à-dire où manquent la figure de l'homme adulte (père, fils adulte ou gendre) et ses réseaux².

Au lieu de « féminisation de la pauvreté », mieux vaudrait donc parler de gestion féminine de la pauvreté. Dans le cas étudié à Bahia, la distribution des rôles familiaux entre hommes et femmes crée des compétences féminines compatibles avec l'absence d'insertion dans la modernité économique et institutionnelle, conduisant à ce que les femmes ne soient pas déshonorées par une situation de précarité, alors que celles-ci représentent un échec du point de vue des rôles sociaux masculins. Les femmes ont un savoir-faire dans la pauvreté que n'ont pas les hommes. Ce savoir-faire se compose de deux types de compétences, techniques et relationnelles. D'une part, des compétences apprises dans la socialisation domestique des jeunes filles peuvent être monétarisées dans différents cadres de travail.

Ainsi, dans une ruelle (*avenida*) du quartier Liberdade étudié (Agiar, 1989), vingt et une femmes sur trente-deux de plus de quinze ans avaient une activité rémunérée. Six d'entre elles étaient employées dans des entreprises privées : trois étaient employées de bureau, une aide-infirmière, une aide de crèche, une femme de ménage. Six autres étaient employées domestiques. Sept travaillaient chez elles dans des services domestiques à la tâche (lavandières, cuisinières, couturières). Enfin, deux autres femmes travaillaient hors de chez elles, l'une comme marchande foraine, l'autre comme couturière dans une pièce servant d'atelier hors de sa maison. Au total, mises à part les trois employées de bureau et la marchande, on peut

2. D'après des enquêtes réalisées dans un quartier populaire et noir de Bahia, Liberdade (voir Agiar, 1989, 1992). Sur Bahia voir aussi Mattoso (1988) et Woortmann (1987). Sur la notion de « famille partielle », voir Azevedo (1966). Hors de Bahia, de nombreux travaux abordent et développent divers aspects de ces questions brièvement rappelées ici : voir Abreu (1982) sur les règles différenciées de parenté pour les hommes et les femmes, Fonseca (1985) sur le placement des enfants, Zaluar (1985) et Telles (1994) sur les valeurs morales dans les milieux pauvres ou « paupérisés ».

considérer que dix-sept femmes sur vingt et une ont directement mercantilisé des techniques domestiques dans leur activité professionnelle.

D'autre part, des compétences féminines sont d'ordre relationnel. C'est à ce titre qu'on peut dire, comme le fait un dicton brésilien, que « la famille est une affaire de femme » (« *família é negócio de mulher* »). Pourtant, les hommes ont, eux aussi, une représentation de leur rôle familial, mais c'est du point de vue du statut, du nom, de la réputation, etc. La filiation donne l'identité, et elle est un domaine masculin. Les femmes, elles, s'inscrivent dans le domaine de l'alliance, qui signifie l'accès à l'altérité. Moins chargée de symbolique identitaire que celle des hommes, leur position d'alliées donne aux femmes une « culture », ou un savoir-vivre, où la sociabilité, le voisinage, les ragots et l'ouverture aux autres font partie de l'économie domestique tout en passant pour une seconde « nature » des pauvres.

Selon Thales de Azevedo (1953 : 44), dans la Bahia des années 50, une épouse plus blanche de peau que son mari, permettait à celui-ci de s'« élever » socialement en s'intégrant à sa famille blanche, alors qu'une femme de couleur qui épouse un Blanc était davantage tenue à l'écart par la famille de son mari. Dans ce cas, la « négociation » de l'identité raciale (autrement dit, dans le contexte de la première moitié de ce siècle, l'idéologie du blanchiment) met à profit la différence d'ouverture entre alliés et consanguins.

Poser, dans ce cadre, la question de l'émergence d'une culture revient à s'interroger sur le sens relatif (ou contextualisé) que les intéressé(e)s peuvent donner à leur existence. Après l'interprétation culturaliste de Herskovits renvoyant le sens de la matrifocalité bahianaise (et, plus généralement, noire-américaine) à une lointaine, hypothétique et partielle matrilinéarité yoruba, et après celle, sociologique et raciale, de Frazier, expliquant cette même matricentralité de la vie domestique par la disparition des valeurs familiales après l'esclavage des Noirs et leur réduction à la famille « naturelle » (la génitrice et ses enfants), d'autres chercheurs ont présenté une critique qui fut appelée « situationnaliste » (Valentine, 1968-1970). Il s'agit, essentiellement, d'une approche qui remplace l'analyse culturelle par une sociologie des conditions socio-économiques des comportements, notamment familiaux, dans la pauvreté. Ces derniers sont considérés comme des « adaptations réalistes » aux contraintes de l'environnement social à un moment donné (Valentine, 1970) ou comme des « réponses culturelles » apportées à des « circonstances écono-

miques » (Mac Donald et Mac Donald, 1978, Gans, 1982 : 285). Après avoir été présentées comme une cause de pauvreté (en version négative pour Frazier, en version positive pour Herskovits), la famille et la culture noires sont vues comme ses réponses, ses solutions ou ses effets. Allant plus loin que le seul point de vue fonctionnaliste, Bastide (1967) a présenté une troisième thèse, inspirée des travaux de Raymond Smith en Guyane Britannique, et qui remettait en cause l'objet lui-même : d'une part, la matrifocalité commence à être perçue comme un moment du cycle domestique plutôt que comme une donnée absolue d'un système familial spécifique ; d'autre part, la famille matrifocale n'est pas l'apanage des Noirs du Nouveau Monde et, inversement, toutes les familles noires ne sont pas matrifocales (Bastide, 1967 : 40). Ces derniers points de vue, les plus aboutis et convaincants dans l'entreprise « déconstructionniste », ont été suffisamment développés depuis une vingtaine d'années pour qu'il ne soit pas utile de les reprendre ici. Le débat sur la famille noire se dissout alors comme un sous-produit de celui sur la culture de pauvreté (Mac Donald et Mac Donald, 1978 : 9).

Dans les années 60, le rapport Moynihan (1965) reprit en termes plus stratégiques les débats sur l'organisation familiale dans les milieux sociaux défavorisés des Amériques noires. L'ouvrage était le résultat d'une demande de la nouvelle politique sociale américaine de l'époque, plus précisément de sa « guerre contre la pauvreté »³. Orienté vers l'action sociale, ce rapport fut un prolongement intellectuel et une traduction politique du débat plus ancien entre Frazier et Herskovits. Très controversé, le rapport adopta la thèse de l'anomie sociale des Noirs défendue par Frazier. La famille noire souffre d'abord, socialement, de son absence d'organisation : une cause ethnique, en quelque sorte, pour un effet social. Ce point de vue a provoqué, selon James Patterson (1994 : 192), « une telle vague de protestations de la part des nouveaux militants noirs, que toute discussion sérieuse sur le sujet sera "tabou" au cours des quinze années suivantes ». Frazier fut donc tout aussi isolé que Herskovits, avant que ce dernier, plus récemment, ne prenne sa « revanche » – bien prévue par Bastide (1967 : 10) au milieu des années 60 – grâce au mouvement culturaliste et « affirmatif » des « Africains-Américains ». Mais, en parallèle, les mêmes « causes culturelles » revinrent au

3. Quelques années auparavant, Michael Harrington (1962) publiait un ouvrage sur la pauvreté aux USA dans lequel il reprenait et développait l'approche de Lewis du point de vue de la culture de pauvreté. Voir Valentine (1972), Guillemin (1981), Patterson (1994).

goût du jour, cette fois en négatif : le mode de vie, l'esprit et plus généralement la « culture noire » sont tenus maintenant pour responsables de la situation de l'*underclass* américaine⁴.

Cet interminable feuilleton culturaliste oublié au chevet des pauvres confirme l'importance des questions, réitérées depuis Oscar Lewis, sur le sens et les valeurs qui permettent de vivre dans la pauvreté, sur leur origine, leur transmission et leur relative autonomie par rapport au changement social. Comme le rappelait Ulf Hannerz (1969) dans son étude de la culture du ghetto noir à Chicago, la critique des thèses de Lewis ne peut pas se satisfaire de la conception de la culture comme réponse ou représentation. Cette interprétation-ci laisse toujours une place pour des phénomènes résiduels inexplicables. Cela correspond à ce « plus que la pauvreté » qui « résiste au changement » et fit dire à Oscar Lewis (1963) qu'il existait une « culture » de pauvreté distincte de la pauvreté elle-même. Cette culture, « résiduelle mais irréductible » (Cunha, 1986) est aussi bien le lieu où Herskovits (1943) vint nicher l'idée de la culture ethnique, allant jusqu'à proposer des études comparatives entre Bahia et l'Afrique pour retrouver les « survivances africaines » par lesquelles les intéressés « réinterprètent » les situations plus ou moins « anormales » vécues, notamment sur le plan de l'organisation familiale, dans le Nouveau Monde. Dans ce domaine, l'idéologie des auteurs occupa une place importante dans les débats. Bastide (1966 : 30) l'a souligné à propos de la polémique entre Herskovits et Frazier, d'autres auteurs l'ont montré à propos de Lewis (voir Oliven, 1985).

LA PAUVRETÉ ET L'ESPACE MÉDIAN DE LA CULTURE

Lorsqu'il se pose la question du sens, l'anthropologue est d'abord confronté à un problème d'échelle. Chaque échelle (disons « macro », « méso » et « micro ») représente un contexte de relations et de significations différent. On ne reprendra pas ici l'étude de l'échelle « micro », celle des situations de pauvreté et des relations du premier ordre (famille, voisinage, etc.) déjà abordée dans le cas du quartier Liberdade à Bahia (Agier, 1989, 1992). C'est à cette échelle d'observation (*vecindades*, petits quartiers et autres « communautés » et « microcosmes ») qu'Oscar Lewis a puisé les « traits » empiriques de son modèle de la culture de

4. Voir les études actuelles sur l'*underclass* et les ghettos aux USA, et leur présentation critique par Patterson (1994) et Wacquant (1993).

pauvreté, en concevant la culture comme la représentation d'un mode de vie et en décontextualisant ses données. Or, si cette première échelle, celle de l'observation directe, ethnographique, est évidemment indispensable pour produire les données de l'anthropologue urbain, il convient de la soumettre à la prise en compte d'une triple limitation : les faits observés ont un caractère éphémère (dans le temps), partiel (dans l'espace) et inachevé (dans l'action). L'observateur est donc renvoyé sans cesse à l'incomplétude de son information et aux manières plus ou moins théoriques ou empiriques de la parfaire. Différentes contextualisations sont alors nécessaires. L'analyse doit pouvoir naviguer entre plusieurs espaces de point de vue, au-delà des seuls cadres individuel et domestique. La compréhension des situations de pauvreté implique que l'on étende l'observation à d'autres univers relationnels.

Déjà observable dans la première échelle, immédiate, mais émergeant dans un cadre plus large (« macro »), on peut relever, dans les situations de pauvreté à Bahia, une interprétation relativement consensuelle parmi les intéressées (les femmes chefs de ménage) et parmi ceux que celles-ci perçoivent *a priori* comme leurs accusateurs (i.e., tout observateur extérieur tenant un discours d'en haut sur elles). C'est la *victimisation familiale des pauvres*. J'entends par ces termes la valoration négative des différentes modalités familiales observées dans les groupes domestiques matricentés (trajectoires matrimoniales chaotiques, cycles familiaux inachevés, absence ou échec des mariages civils, placement des enfants, etc.). Cette valoration négative émane d'une comparaison entre divers types d'arrangements domestiques (famille étendue, famille élémentaire simple ou élargie, famille partielle), comparaison que chacun (chacune) peut faire, directement ou indirectement, dans l'environnement urbain, et qui fonctionne comme une sorte de langage familial des différences sociales. On classe des familles pour parler de groupes de statut (Agier, 1992). En résumé, on peut dire que cette interprétation a son origine dans l'échelle la plus globale du référent familial, celle qui opère dans l'idéologie nationale de la famille, héritière des valeurs morales et des avatars structuraux de la famille patriarcale placée au centre de la formation de la société brésilienne (Freyre, 1934).

D'autres interprétations enfin se créent autour des « rhétoriques intermédiaires », ces ensembles d'« éléments discursifs propres aussi bien aux cosmologies traditionnelles qu'aux corps intermédiaires des sociétés modernes » et qui donnent « un sens au monde – c'est-à-dire un statut intellectuel et symbolique établi aux relations avec les autres » (Augé, 1994 : 134). Si, à l'échelle

planétaire, certaines de ces rhétoriques (celles des syndicats, des partis, etc.) « s'affaissent et se désorganisent » (*ibid.*), d'autres éclosent et, devrait-on dire, chaque ville détient sa configuration particulière de rhétoriques intermédiaires. C'est dans ces niveaux médians que certains éléments de culture (ceux qui ne sont pas réductibles au modes de vie immédiats) sont produits dans les discours et les rituels des groupes et milieux qui puisent des ressources léguées par une histoire commune mais pour chacun plus ou moins rapprochée. Ce faisant, les cosmologies créées proposent des ensembles de valeurs morales, d'interprétation des conditions de vie et du rapport aux autres. Elles sont, de la sorte, autant de rhétoriques identitaires.

Plus proche de la vie quotidienne que les grandes idéologies nationales, cette échelle-ci (« méso » ou médiane) représente pour les individus une zone de deuxième proximité après celle, immédiate, des relations domestiques, de parenté, de voisinage, etc. Pour se représenter l'accès à ce niveau en termes de sociabilités, on peut reprendre l'image utilisée par les analystes de réseaux qui distinguent les relations de « l'étoile du premier ordre » et celles des « étoiles du deuxième ordre » (voir Mitchell, 1969 ; Hannerz, 1983 : 227). A ce niveau-ci, médian, plusieurs groupes et institutions sont donc accessibles dans les milieux pauvres et populaires de la ville et entrent éventuellement en compétition. Dans le cas de Bahia des années 90, on peut citer, en vrac : les mouvements de quartier, associations de mères de famille, associations de *favelados* et divers autres institutions plus ou moins liées à l'église catholique ; les *terreiros* et groupes culturels afro-brésiliens (*afoxé*, *capoeira*, blocs carnavalesques) développant une « culture » (rites, valeurs, relations) fondée sur la réinvention d'une tradition africaniste ; les différentes sectes dites protestantes ; les syndicats (en l'occurrence, aussi bien le syndicat des travailleurs pétrochimiques, lié au Parti des Travailleurs, que celui des employées domestiques lié au Mouvement Noir Unifié) ; les partis politiques, dont certaines filiations locales sont ancrés dans des réseaux clientélistes anciens, etc. Tous ces groupes ou « milieux » développent des rhétoriques identitaires et des liens sociaux qui se situent à un même niveau de réalité, l'échelle médiane, qui les fait se croiser et entrer plus ou moins en compétition les uns avec les autres « conscience de classe » *versus* « conscience de race », pentecostalisme contre candomblé, clientélisme municipal et mouvements de quartier, etc. Derrière l'apparence d'un inventaire à la Prévert, c'est un même champ de significations en compétition ou, simplement, en contact que cet ensemble hétérodoxe compose.

On fera trois brèves observations à propos de cette échelle médiane. Premièrement, des valeurs morales y sont transmises, ainsi que des critères d'identité et d'altérité, des « ennemis » à combattre sont éventuellement désignés, les rôles sociaux sont commentés, interprétés voire ritualisés, etc. : tout cela contribue à donner un sens à la position dans le monde occupée par chaque individu-cible de ces discours. Deuxièmement, l'accès n'y est pas parfaitement libre comme sur une bourse aux valeurs (morales) : les trajectoires, réseaux, histoires familiales, etc., conduisent vers l'un ou l'autre de ces ensembles intermédiaires. Enfin, chacun de ces regroupements n'est pas lui-même parfaitement homogène, il est traversé par des rapports de force qui rendent nécessaire une sorte de sociologie de la culture renouvelée dans chaque cas.

La quête du *sens* et celle du *lien* sont vécues par les individus sans coupure, dans les mêmes contextes de relations, et leur étude, notamment dans les situations de pauvreté, doit chercher à restituer cette simultanéité. Cela permet de mieux circonscrire la question de réclusion, aujourd'hui si controversée et chargée d'*a priori* de toutes sortes. Au lieu de laisser en faire un nouvel équivalent culturaliste pour la pauvreté, les chercheurs en sciences sociales ont tout intérêt à réserver rigoureusement l'usage de cette notion pour désigner le lieu d'une absence de lien social ou le moment d'un « déficit de relation » (Bessis, 1995 : 20). Cela évitera de légitimer les différentes sortes de « victimisation » en vigueur – ethniciste, sexiste ou racialisiste. La thèse de l'anomie comme phénomène social traduit un préjugé holiste qui renvoie à une vision idéalisée du monde rural originaire. Or, il y a une vie relationnelle intense en ville, le plus souvent de type inter-individuelle, par réseaux, et dans les espaces sociaux médians. La culture des pauvres (qui n'est pas une culture de pauvreté) ne se comprendra, dans chaque configuration sociale particulière, qu'en faisant l'état des différents groupes porteurs de rhétoriques intermédiaires et identitaires, ainsi que des messages et valeurs qu'ils transmettent à leurs adeptes, adhérents ou « cibles », en quête de sens autant que d'abri. Les nouvelles églises, les groupes carnavalesques, les *terreiros*, les syndicats et associations professionnelles, les partis politiques, les associations de quartier ou de mères de famille, sont autant d'espaces où se recrée du lien social, où s'activent des réseaux et où s'énoncent des interprétations de soi et des autres. En reprenant les termes de Hannerz (1983), on peut dire que c'est dans cet enchevêtrement que la ville commence à exister, pour l'anthropologue, comme le réseau des réseaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Abreu Filho, Ovídio de, 1982. « Parentesco e identidade social », *Anuário antropológico*, 80, p. 95-118.
- Agier Michel, 1989. « Le sexe de la pauvreté – Hommes, femmes et familles dans une `avenida' à Salvador de Bahia », *Cahiers du Brésil Contemporain*, n° 8, p. 81-112.
- Agier Michel, 1992. « L'emprise urbaine – Famille, familialisme et modernité à Bahia (Brésil) », *Cahiers de Sciences Humaines*, ORSTOM, vol. 28, n° 3, p. 413-437.
- Agier Michel, Le Pape Marc, eds, 1993. Du ménage à la société domestique. Observer et interpréter, *Pratiques Sociales et Travail*, ORSTOM (Département Sud), Cahier n° 20.
- Augé Marc, 1992. *Non-lieu. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil.
- Augé Marc, 1995. *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Paris, Aubier.
- Azevedo Thales de, 1955. *As elites de côr, um estudo de ascensão social*, São Paulo, Ed. Nacional, Brasileira, vol. 281.
- Azevedo Thales de, 1966. « Família, casamento e divórcio », in : *Cultura e situação racial no Brasil*, Rio, Civilização brasileira, p. 109-139.
- Bastide Roger, 1967. *Les Amériques noires*, Paris, Payot.
- Bessis Sophie, 1995. *De l'exclusion sociale à la cohésion sociales (synthèse du colloque de Roskilde, 2-4 mars 1995)*, Paris, UNESCO.
- Cunha Manuela Carneiro da, 1986. « Etnicidade: da cultura residual mas irredutível », in *Antropologia do Brasil*, São Paulo, Brasiliense, p. 97-108.
- Fonseca Claudia, 1984. « La violence et la rumeur : le code d'honneur dans un bidonville brésilien », *Les Temps Modernes*, 455, p. 2193-2235.
- Fonseca Claudia, 1985. « Valeur marchande, amour maternel et survie : aspects de la circulation des enfants dans un bidonville brésilien », *Annales ESC*, p. 991-1022.
- Fox Richard, 1977. *Urban Anthropology. Cities in their cultural settings*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- Frazier E. Franklin, 1942. « The Negro Family in Bahia, Brazil », *American Sociological Review*, vol. 7, n° 4, p. 465-478.
- Freyre Gilberto, 1974. *Maitres et esclaves. La formation de la société brésilienne*, Paris, Gallimard (1^{re} édition brésilienne, 1934).
- Gans Herbert J., 1982. *The Urban Villagers. Group and Class in the Life of Italian-americans* (édition mise à jour, et augmentée), New York, Free Press.
- Guillemin Jeanne, eds, 1981. *Anthropological Realities. Readings in the Science of Culture*, Transaction Books, New Brunswick.
- Hannerz Ulf, 1983. *Explorer la ville, Éléments d'anthropologie urbaine*, Paris, Éditions de Minuit.
- Harangton Michael, 1962. *The Other America : Poverty in the United States*, New York Macmillan.

- Herskovits Melville, 1943. « The Negro in Bahia, Brazil : a problem of method », *American Sociological Review*, vol. 8, p. 394-402.
- Lautier Bruno, 1995. « Les malheureux sont les puissants de la terre » (Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine) », *Tiers Monde*, XXXVI, n° 142, p. 383-409.
- Leeds Anthony, 1971. « The concept of "culture of poverty" : conceptual, logical, and empirical problems, with perspectives from Brazil and Peru », in : Leacock E.B., ed, *The Culture of Poverty. A Critique*, New York, Simon and Schuster.
- Leeds Anthony, Leeds Elisabeth, 1978. *A Sociologia do Brasil Urbano*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Lewis Oscar, 1963. *Les enfants de Sanchez. Auto-biographie d'une famille mexicaine*, Paris, Gallimard.
- Lewis Oscar, 1965. « Further observations on the Folk-urban continuum and urbanization with special reference to Mexico city », in : Hauser Philip M. et Schnore Leo F., eds, *The study of urbanization*, New York, Wiley.
- Lewis Oscar, 1969. *La Vida. Une famille portoricaine dans une culture de pauvreté : San Juan et New York*, Paris, Gallimard.
- Mac Donald John, Mac Donald Leatrice, 1978. « The black family in the Americas : a review of the litterature », *Race Relations Abstracts*, vol. 3, n° 1, London, Sage.
- Mattoso Katia de Queiros, 1988. *Família e Sociedade na Bahia do Século XIX*, Sao Paulo, Corrupio.
- Messu Michel, 1994. « Pauvreté et exclusion en France » in Merrien, François-Xavier, éd., *Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, p. 139-169.
- Mitchell J., Clyde, ed, 1969. *Social Networks in Urban Situations Analyses of Personal Relationships in Central African Towns*, Manchester, Manchester University Press.
- Moynihan, 1965. *The Negro Family in the United States : The Case for National Action*, Washington DC, US, Government Printing Office.
- Ogien Ruwen, 1983. *Théories ordinaires de la pauvreté*, Paris, PUF.
- Oliven Ruben George, 1985. *A antropologia dos grupos urbanos*, Petrópolis, Vozes.
- Park Robert Ezra, 1929-1979. « La ville comme laboratoire social », in : Grafmeyer, Yves e Joseph, Isaac, eds., 1979, *L'École de Chicago*, Paris, Éd. du Champ Urbain, p. 163-179.
- Patterson James T., 1994. « Pauvreté, ghetto et question raciale », in : Merrien François-Xavier, éd., *Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Éditions de l'Atelier, p. 189-230.
- Telles Vera, 1994. « Pobreza e cidadania : precariedade e condições de vida », in : Souza Martins, Heloisa et Ramalho, José Ricardo, eds. *Terceirização: Diversidade e negociação no mundo do trabalho*, Sao Paulo, Hucitec-CEDI, p. 85-111.
- Vailland Roger, 1968. *Écrits intimes*, Paris, Gallimard.
- Valentine Charles, 1970. *La cultura de la pobreza. Crítica y contrapropuesta*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Wacquant Loïc, 1993. « De l'Amérique comme utopie à l'envers », in : Bourdieu Pierre, éd., *La misère du monde*, Paris, Seuil, p. 169-179.
- Wirth Louis, 1938-1979. « Le phénomène urbain comme mode de vie », in : Grafmeyer Yves e Joseph, Isaac, eds, 1979. *L'École de Chicago*, Paris, Éd. du Champ Urbain, p. 251-277.
- Woortmann Klaas, 1987. *A família das mulheres*, Rio de Janeiro, Tempo brasileiro.
- Zaluar Alba, 1985. *A Máquina e a Revolta. As organizações populares e o significado da pobreza*, São Paulo, Brasiliense.

La violence politique dans les petites villes d'Afrique de l'Ouest (Togo, Ghana, Niger)

par Frédéric Giraut

Résumé : Les petites villes semblent peu concernées par la violence urbaine, phénomène essentiellement métropolitain. Pourtant, si des mécanismes évidents de contrôle social y limitent la délinquance juvénile, il règne dans les chefs-lieux locaux une violence politique latente, et dans les périodes de crise, de brutales explosions peuvent y survenir.

La petite ville peut être définie à la fois comme **un type d'organisme ruralo-urbain** qui s'individualise par :

- ses fonctions et ses relations avec l'arrière-pays (chef-lieu administratif, marché et centre de service) ;
- la cohabitation et l'interconnaissance de citoyens aux origines, aux activités et aux attentes variées ;
- un peuplement avant tout en rapport avec les possibilités de pluriactivité et d'accession à la propriété offertes dans un contexte urbain où le coût de la vie est encore réduit.

Mais la petite ville correspond aussi à **un stade transitoire**, en quelque sorte, au moment du « basculement vers l'urbain ». En effet, c'est au niveau de base de l'armature urbaine que l'on enregistre généralement les premiers temps de l'intervention urbanistique, du développement d'un marché spéculatif des parcelles urbanisables et de l'immobilier locatif, de la mise en place d'instances locales de gestion urbaine, du besoin de médiation entre les groupes sociaux...

Cette double réalité explique que coexistent dans les petites villes deux conceptions radicalement antagonistes : un milieu en devenir ou un refuge stable au contact avec la modernité. Il s'agit donc d'une société complexe et potentiellement conflictuelle.

TROIS SOURCES MAJEURES DE CONFLITS OU D'OPPOSITION DANS LES CHEFS-LIEUX LOCAUX

On peut recenser plusieurs sources de conflits qui affectent les petites villes :

L'affirmation de l'État contre l'autonomie locale

Chef-lieu administratif local ou en voie de le devenir, la petite ville est souvent à la fois le terminal du dispositif de contrôle et d'encadrement de l'État, et le niveau supérieur de l'expression politique traditionnelle des sociétés locales autochtones (chefferie de canton en Afrique francophone, Native authorities et Paramount Chief au Ghana). Il faut cependant différencier nettement les domaines anglophone et francophone. En effet, le projet d'affirmation symbolique de l'État au chef-lieu est plus développé dans la tradition administrative francophone où une circonscription est systématiquement assimilée au chef-lieu, tandis que du côté anglophone, on répartit plus volontiers équipements, interventions et marques de pouvoir sur l'ensemble d'une aire. De plus, si les promotions administratives sont toujours nombreuses, le temps du quadrillage étroit du territoire national semble révolu. Il cède le pas à la décentralisation et à la mise en place de collectivités territoriales. Aussi l'affirmation de l'État dans ces localités est plus ou moins poussée selon la nature déconcentrée ou décentralisée de l'administration locale.

Lorsqu'elle s'exerce, **l'affirmation de l'État est d'abord politique**. Elle passe par l'arrivée d'un représentant qui prend la tête des instances déconcentrées dont les pouvoirs se substituent à ceux des représentants traditionnels de la société locale. La mise en place de milices ou de structures de parti unique ont pu constituer également des contre-pouvoirs d'origine externe, même si elles ont pu être investies par les autorités dites coutumières.

L'affirmation symbolique de la présence de l'État complète le dispositif. Elle s'exerce sur le plan architectural et urbanistique, avec tout d'abord un transfert des marques du pouvoir vers son nouveau siège : le quartier administratif ou la résidence du représentant de l'État. L'imposition des normes d'urbanisme et de construction à une partie de l'agglomération peut aussi relever de cette affirmation symbolique de l'État.

Enfin, l'affirmation de l'État est **économique** ; en effet, la pression fiscale et plus généralement la mobilisation des ressources locales est au cœur de son action dans ces localités.

Les différentes formes que revêt l'affirmation de l'État au niveau local se heurtent donc aux intérêts des représentants traditionnels des sociétés locales autochtones. Par-delà les notables, c'est l'ensemble des autochtones qui peuvent s'estimer brimés par une perte d'autonomie. Enfin, ce sont les citoyens de la petite ville qui seront éventuellement les victimes d'une reprise en main foncière et urbanistique de la cité.

L'opposition : Modernité/ruralité

Cette opposition recoupe largement la précédente, dans la mesure où l'imposition des normes d'urbanité et de modernité en rupture avec les pratiques rurales est généralement le fait des représentants de l'État et de leurs services. Les propos officiels assimilant les autochtones à des arriérés et des thésauriseurs sont fréquents.

A Torodi (Niger), en janvier 1992, le chef de poste administratif convoque les chefs de différents services pour tenter de résoudre « la question de l'hygiène » dans le centre qui conditionne les projets d'extension du réseau d'adduction d'eau. L'essentiel de la discussion consiste à trouver une formule pour exclure le chef coutumier du comité technique en amont, mais pour l'impliquer parallèlement, ainsi que les chefs de quartier et les chefs des nouveaux partis, dans la commission d'exécution. L'actuel chef de canton fut pourtant infirmier avant de prendre sa retraite, mais les fonctionnaires présents estiment que sa participation à une cellule de réflexion technique constituerait un précédent pour des chefs incultes, et que, malgré sa formation, il pourrait être amené à s'opposer systématiquement.

Lors d'un conseil municipal en décembre 1990, le préfet-maire de Badou (Togo) « exhorte les conseillers à sensibiliser les populations urbaines afin qu'elles investissent dans l'habitat pour le meilleur devenir de la commune. Il déplore le problème d'insalubrité de la ville. (...) Le problème majeur reste le plan directeur clair pour pouvoir bénéficier des infrastructures d'une commune moderne. » Enfin le conseil souligne que le problème de la divagation des bêtes est très préoccupant, et il recommande à la police de prendre les mesures qui s'imposent pour enrayer ce mal.

Pour les administrateurs le chef-lieu doit être digne de son rang, c'est-à-dire ordonné à partir de principes fonctionnalistes et hygiénistes. Mais cette vision de la localité, et plus généralement l'aspiration à la promotion urbaine, trouve un écho auprès de tous ceux qui souhaitent valoriser des investissements productifs, immobiliers et politiques dans la cité. Qu'il s'agisse de l'élite économique de la cité souvent commerçante ou fonctionnaire, mais aussi des nouvelles élites politiques qui ont parfois en charge la municipalité, ou enfin des ressortissants de la localité ou de la

région qui occupent des positions dans l'appareil d'État ou dans l'économie métropolitaine.

Lorsque la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat à Lomé souhaite initier un projet, elle contacte ou fait contacter par le bureau d'étude sous-traitant, l'association des ressortissants dans la capitale, supposée acquise à la modernité, pour lui servir d'intermédiaire.

En fait, la grande majorité des citoyens n'est demandeuse que d'équipements et de services facilement accessibles. Les réalisations de prestige, ou surtout les opérations lourdes d'urbanisme, présentées comme un préalable à l'équipement d'un centre, sont d'abord perçues comme une menace par la plupart des résidents, de même que les règlements qui entravent la pluriactivité.

Les rivalités et les contentieux internes à la société locale

Le chef-lieu où résident les notables politiques traditionnels est également le lieu d'expression privilégié des rivalités dans la société locale. Celles-ci transcendent largement la division ville-campagne, car si les notables héritiers d'un système social, politique et économique résident au chef-lieu, les groupes marginalisés ou dominés peuvent également s'y trouver, ou au contraire s'identifier à des localités de l'arrière-pays. Le contentieux, qui s'exacerbe souvent sur la question foncière, peut avoir différentes origines : héritage de relations serviles qui peuvent se perpétuer dans les relations de travail ; plus généralement il s'agira de l'opposition entre rentiers du sol et colons métayers ou entre propriétaires et employés ; ou encore entre autochtones et entrepreneurs allochtones en quête de reconnaissance politique. Ces clivages recoupent donc souvent les divisions ethniques ou claniques.

LA VILLE EN TRAIN DE SE FAIRE : DERRIÈRE UN NÉCESSAIRE COMPROMIS, UNE VIOLENCE LATENTE

Les sources de conflits que l'on vient de recenser ne débouchent que rarement sur des affrontements caractérisés. En effet, la taille de l'organisme urbain, la cohabitation structurelle de différentes formes de pouvoir et la connaissance directe de tous les citoyens sans médiations impliquent de nécessaires compromis. Les administrateurs notamment sont toujours obligés de composer avec les notables autochtones, ou de les ménager. L'expression

de ces conflits est donc souvent larvée et certains actes révèlent une violence latente propre à la ville en train de se faire.

L'hygiénisme, l'ordre urbanistique et la répression

Des amendes pour une ville propre

La volonté de faire respecter des normes « d'hygiène urbaine » à une population considérée comme majoritairement rurale, alliée à l'impératif de trouver des ressources, amène les autorités locales à percevoir des amendes. Les délits incriminés sont presque toujours la « divagation des bêtes », le non-respect des règles d'hygiène dans les concessions et les déjections sur la voie publique.

C'est cette tendance et le poids des taxes qui fit tourner court une première version expérimentale de « Town Council » à Jasikan (Ghana) en 1985. Les douze membres durent démissionner collectivement pour répondre aux accusations de détournement sur le budget bisannuel de 167 000 cedis. Celui-ci était financé par des taxes spéciales et la perception d'amendes lors de la capture d'animaux sur la voie publique. Ces pratiques furent à l'origine d'un vif ressentiment.

Les exemples sont également nombreux du côté francophone : l'ex-préfet-maire de Badou (Togo), chassé par la population, eut régulièrement recours à la capture des animaux errants. Ceux-ci étaient récupérés par les propriétaires contre une amende et le paiement de la fourrière, tandis que le bétail non réclamé était revendu dans la capitale régionale voisine (Atakpamé).

Au Niger, le chef de poste administratif de Torodi envisage de recourir aux amendes pour constituer un fonds local d'assainissement indépendant de la sous-préfecture. On aboutirait ainsi, aux abords du marché, au paradoxe suivant : verbaliser immédiatement le non usage de latrines, qui n'existent pas encore, pour pouvoir financer leur construction !

L'urbanisme contre les vieux centres

Plus lourdes de conséquences sont les interventions administratives en matière d'urbanisme. Celles-ci ne se cantonnent pas toujours aux nouvelles extensions, elles peuvent concerner très directement les vieux centres.

Au Niger, le remodelage du tissu existant prend le nom de restructuration dans le plan élaboré par les services départementaux d'urbanisme. Ces interventions, qui se traduisent par des déguerpissements et la destruction de certaines concessions densément bâties, sont, en principe, accompagnées d'un plan de recasement. Il s'avère qu'il est rarement gratuit car aucune parcelle ni indemnité n'est fournie pour trouver place dans les lotissements périphériques.

En 1990, les quartiers centraux de Keïta (Niger) connaissaient un nouveau plan de restructuration. Les concessions concernées furent marquées et la démolition débuta ; l'opération s'arrêta toutefois devant l'hostilité de l'entourage de la chefferie. Celle-ci protestait contre une opération dont l'intérêt urbanistique lui paraissait douteux pour un quartier bloqué au sud et déjà largement aéré lors des travaux d'adduction d'eau. L'absence de dédommagement et le contexte économique difficile finirent d'interrompre le programme. Le projet de lotissement de Tamaské connaît également un volet remodelage du bâti existant. Le quartier Jibalawa est le plus concerné, c'est aussi le moins fort politiquement car trois chefs de quartiers le représentent contre neuf, dont le chef de canton, pour Sabon Guida ; mais il est vrai que ce quartier est aussi le plus dense et le moins aéré.

Au Togo, la reconnaissance de la propriété privée des parcelles urbanisables, limite considérablement les interventions lourdes d'urbanisme, y compris celles de restructuration des centres originaux, qui se résument alors à l'élargissement de certaines voies.

La pression fiscale s'accroît

En revanche, l'accroissement de la pression fiscale dans les centres secondaires s'exerce dans la quasi-totalité des États. Elle est le fait des collectivités locales déconcentrées aussi bien que décentralisées et est souvent ressentie comme une nouvelle agression du pouvoir local vis à vis de pratiques économiques anciennes.

Cette pression fiscale s'exerce sur deux fronts, celui des activités commerciales et celui des transactions foncières et immobilières.

Ainsi, lors de la réunion du conseil municipal du 29 décembre 90, le préfet maire de Badou (Togo) demande aux conseillers municipaux de contribuer efficacement au règlement du problème des recettes, en soutenant notamment les collecteurs de tickets sur le marché. Il souligne également le problème de la taxe sur la valeur locative des propriétés bâties en préconisant la formation d'un agent de voirie pour leur recouvrement. En juillet de la même année, le Conseil Municipal proposait une majoration de la taxe sur les permis de construire et rappelait qu'il y avait lieu de « relancer certains propriétaires malicieux qui échappent au contrôle des géomètres de la préfecture ».

Au Niger, le « gisement » foncier est directement exploitable par les collectivités locales, moyennant un investissement de départ. Les terrains urbains constructibles étant de propriété publique, les collectivités territoriales lotissent et vendent les parcelles. Le prix de revient d'une parcelle de 600 m² après bornage était d'environ 10 000 à 15 000 francs CFA en 1992. La parcelle est

ensuite cédée aux particuliers pour des prix qui oscillent entre 30 000 francs CFA à Keïta et 75 000 francs CFA à Torodi. Une opération de lotissement peut donc générer des revenus importants pour la sous-préfecture ou la commune qui le réalise.

La sous-préfecture de Say a ainsi loti la périphérie de Torodi en 1990, en incluant un village suburbain et un quartier périphérique (contre l'avis du chef de poste administratif) dont les résidents doivent acquérir des parcelles pour légaliser leur installation. Une partie des habitants de l'agglomération constituent donc une clientèle captive, ce qui n'est pas justifié par une illégalité antérieure particulière, notamment pour les habitants du village suburbain. A Keïta, le projet de « restructuration » et d'aération du vieux centre en 1990 peut être interprété comme une tentative pour accélérer par la force le remplissage d'un lotissement périphérique, perché sur une dune et peu attractif. Celui-ci fut réalisé en 1984 et occasionna un emprunt – 12 millions de francs CFA à la caisse de prêts aux collectivités locales – qui est loin d'être remboursé !

La tentative de fiscaliser toutes les activités qui relèvent de la petite production marchande et du commerce est fréquente. C'est dans cet esprit qu'un contrôle des marchés pirates s'intensifie à la périphérie des agglomérations, mais aussi, que fleurissent les projets de marchés couverts. Ceux-ci sont davantage adaptés à la location d'espace et au contrôle de l'activité qu'à sa pratique.

La fiscalisation ne touche pas uniquement les activités, au Ghana en particulier, où la possibilité est donnée aux pouvoirs locaux de lever des taxes spéciales lorsqu'un projet est accepté par l'assemblée de district. C'est d'ailleurs de cette façon que le « Town Council » de Jasikan finance son budget de 8 millions de cedis. R.C. Crook (1990) estime que les assemblées de district ont pris le message « help thyself » très au sérieux et imposent de nombreuses taxes nouvelles, dont certaines sont élevées et illégales.

La résistance des notables

Face à l'affirmation de l'État et des collectivités territoriales, la résistance des notables prend souvent la forme du repli sur des positions d'intermédiaires qui offrent quelques privilèges.

L'obtention de privilèges dans l'aménagement urbain

La perte d'une partie du pouvoir foncier n'interdit pas aux notables autochtones, le maintien de privilèges dans la gestion urbaine. En effet, les notables et notamment les nombreux fonctionnaires issus de leurs rangs, gardent le pouvoir de noyauter les associations (par exemple, une association de jumelage lors-

qu'elle existe) et certaines institutions représentatives (les ex-« Town and Village Development Committees » ghanéens et les ex-« Conseils villageois, locaux et sous-régionaux de développement » nigériens). Ils sont donc consultés en priorité dans les commissions d'urbanisme (notamment les « commissions locales d'urbanisme » nigériennes) et d'équipement. Ainsi, au Niger, les anciens quartiers des notables et leurs dépendances immédiates sont souvent épargnés par les plans de restructuration et de lotissement, c'est le cas pour Torodi et Tamaské mais pas pour Keïta.

A Banfora (Burkina Faso), en violation des principes énoncés par les pouvoirs publics, des acquisitions multiples et prioritaires sont tirées par les ex-proprétaires terriens de la participation aux commissions d'attribution de parcelles loties (Goislard, 1991).

A Dassa Zoumé (Bénin) au début des années 70 (Morel, 1974), il a été montré comment les chefs de terre autochtones, qui lotissaient et vendaient des parcelles depuis les années 20, avaient investi un Comité de Salubrité et d'Urbanisme créé pour gérer les attributions de parcelles des nouveaux lotissements publics. Ils y tentèrent de s'opposer à « la spéculation des étrangers à l'agglomération », en limitant le nombre de parcelles achetables par des non-résidents. Dans le même esprit, la revendication de la chefferie de Torodi, effrayée par la spéculation niaméenne, était également d'obtenir des prix de parcelles moins élevés pour les autochtones.

Au Togo et au Ghana, où les lotissements sont privés, les enjeux se situent au niveau de la détermination des aires non constructibles et des périmètres préemptés pour l'administration dans les documents d'urbanisme réglementaires (*master plan* et schéma directeur). A Badou (Togo), c'est la volonté de répartir ces charges sur différentes familles terriennes qui explique l'éclatement des implantations publiques.

On note également des cas de remise en cause de transactions passées dans un autre contexte :

En 1973, une femme originaire du sud et installée dans la région de Badou avec de nombreux autres ressortissants demande une parcelle à la périphérie de l'agglomération. Elle connaît le patriarche d'une vieille famille de Badou, propriétaire d'une bonne partie du périmètre urbanisable. Il lui cède une parcelle constructible contre un don (5 000 f CFA et une bouteille de gin), mais sans certificat de donation. Dès 1974, la femme fait construire pour sa famille une maison (trois pièces en banco). En 1980, les fils de l'ex-proprétaire, dont un géomètre, remettent en cause la transaction. Pour éviter un conflit, la propriétaire et son fils rachètent le terrain (85 000 f), le font border (20 000 f) et demandent un certificat administratif.

Par ailleurs, un privilège est pratiquement toujours accordé

aux quartiers autochtones et aux aires administratives en matière de distribution des bornes-fontaines.

Les notables des petites villes conservent donc un pouvoir important tout en étant dominés par une administration physiquement présente. Ils continuent à jouir de privilèges en tant que relais indispensable avec qui l'autorité administrative doit composer.

L'affirmation de l'autochtonie dans la toponymie et dans les découpages

Les tentatives de résistance des notables autochtones à leur marginalisation progressive peuvent aussi prendre la forme d'une lutte toponymique :

Huit quartiers s'individualisent à Badou (Togo) sur les plans morphologique, social, et fonctionnel. Ils datent de périodes différentes. Une toponymie communément admise permet d'identifier ces quartiers. Outre les trois sous-quartiers autochtones et leurs extensions qui portent les noms des familles fondatrices, un quartier périphérique porte un hydronyme, et les quatre autres dénominations renvoient aux origines externes de leurs habitants : Ahlomado ou « coin de Paris » (du nom du premier commerçant installé) et « Lom Nava » (qui m'aime me rejoigne) pour les éwé ; et Zongo Kotokoli et Zongo Haoussa pour les immigrants musulmans, souvent commerçants, venus des régions de savane. A cette toponymie, toujours en usage dans la ville, fut substituée en 1984 une nouvelle dénomination à base d'hydronymes locaux. Dans le même temps c'est un nouveau découpage politique de la commune de moyen exercice en dix cellules du Rassemblement du Peuple Togolais et sept sections électorales qui était instauré. Les sous-quartiers originels y étaient tous érigés en sections !

La chefferie coutumière de Badou n'a pas l'apanage de ce type de stratégies. A Tamaské (Niger), la chefferie qui se tient à l'écart du dynamisme commerçant de la cité a obtenu que son espace, pourtant périphérique, soit subdivisé en huit quartiers et autant de représentants, alors que la communauté majoritaire est représentée par trois chefs de quartiers !

De la querelle de personnes à la lutte pour la prééminence socio-politique d'un groupe

Au sein de la sphère du pouvoir coutumier les clivages sont parfois virulents ; s'ils relèvent avant tout des ambitions personnelles ou des querelles de familles, ils peuvent révéler de véritables problèmes de légitimité de l'autochtonie dans les fronts de colonisation agricole, ou plus généralement différentes conceptions de l'évolution du pouvoir local et de la gestion urbaine.

A Torodi, les rivalités entre deux familles peul Torobé alimentent la chronique du centre depuis plusieurs décennies.

La chefferie cantonale était détenue sous la colonisation par une famille affiliée au parti Sawaba. Elle fut dépossédée de cette charge dans les années 60 par une autre famille avec le soutien du RDA, parti du président Hamani Diori. Après le coup d'État de 1974, le chef de canton eut quelques problèmes avec les autorités (il fut momentanément incarcéré au début des années 80) mais conserva ses prérogatives. A sa mort en 1991, en pleine période de « transition démocratique », la chefferie revint, après consultation des notables du canton, à un membre de la famille anciennement détentrice du titre. Le siège de l'autorité coutumière retourne donc au cœur du quartier autochtone, auprès du silo colonial rouillé qui abritait les réserves cantonales. L'opposition entre les deux familles trouve toujours une traduction sur la scène politique : le neveu de l'actuel chef de canton est le dirigeant local de l'ex-parti unique (MNSD), tandis que le fils de l'ancien chef, candidat malheureux à la succession de son père, est affilié au PSDN.

A Anié (Togo), la contestation de la chefferie coutumière révèle la cohabitation difficile de plusieurs groupes ethniques dans une aire de colonisation de peuplement.

La création d'un canton autour d'Anié en 1987 marque un début d'autonomie de la localité vis-à-vis de la capitale régionale (Atakpamé), qui fut aussi la première souche du peuplement ana. Depuis cette promotion, le chef de la communauté kotokoli revendique la direction politique coutumière du nouveau canton en tant que représentant de la communauté la plus nombreuse de la cité. L'administration l'a obligé à retirer le drapeau togolais qui flottait devant sa concession, pour laisser cette distinction au seul chef ana. Le chef de la communauté kabyé s'est également vu retirer le drapeau qui flottait devant sa porte. Il ne conteste apparemment pas la chefferie ana, mais il estime être le représentant coutumier de l'ensemble de la communauté kabyé du canton, alors que celle-ci est majoritaire parmi la population de l'arrière-pays.

En période de crise : la question régionale du pouvoir éclate au chef-lieu

Les formes fréquentes de violence latente que nous avons constaté cèdent parfois le pas à des affrontements qui font voler en éclat le compromis de proximité établi entre les sphères du pouvoir et les groupes citadins.

La crise politique profonde qu'a connu le Togo au début de la décennie se traduit par des manifestations de violence dans tout le pays et particulièrement en milieu urbain, on pense bien évidemment aux terribles répressions de manifestations et aux assassinats qui furent perpétrés à Lomé, ainsi qu'à la terreur que faisaient régner les militaires dans certaines villes moyennes, sièges

de garnison, comme Atakpamé ou Dapaong. Mais cette crise a eu également des répercussions sur l'équilibre précaire qui régnait dans plusieurs de ses chefs-lieux locaux, provoquant alors deux types de conflits possibles

Des révoltes contre les représentants de l'État ou ses relais locaux

A Badou lors des événements de juin 1991. La révolte contre la tyrannie du représentant local de l'État était avant tout régionaliste.

C'est surtout le mépris affiché par le préfet-maire pour les autochtones akposso, qualifiés par lui d'étrangers, qui fut à l'origine de manifestations d'hostilité et l'obligea à fuir. A cette occasion, certains notables, en particulier le chef de canton, considérés comme trop compromis avec l'ex-pouvoir politico-administratif furent marginalisés au profit, d'une part, d'un vieux dépositaire et garant des traditions akposso, et d'autre part, de fonctionnaires autochtones conseillers municipaux et au fait des questions d'administration locale. Parallèlement, les jeunes autochtones de Badou ont abattu les poteaux électriques de l'agglomération. Ils protestaient contre la pseudo-électrification (quelques heures hebdomadaires d'un courant de très faible intensité), grâce à un vieux générateur poussif payé, selon le député de la circonscription, par la mutuelle des planteurs. Le pouvoir central, ainsi visé, ne peut plus affirmer avec la société nationale de distribution d'électricité que toutes les anciennes préfectures sont électrifiées. Cette action, conjuguée aux efforts du député, aboutit en 1992 au remplacement des poteaux en vue d'une prochaine et réelle arrivée de l'électricité.

Des événements plus dramatiques mais comparables se sont déroulés à Kévé en avril 1991 et à Tokpli en janvier 1993, tandis que des affrontements d'une autre nature ensanglantaient certaines petites villes togolaises...

Des guerres civiles locales et régionales éclatent au chef-lieu

Dans les périodes de crise politique de vieilles fractures resurgissent et des rivalités locales et régionales s'exacerbent. Lorsque ces tensions débouchent sur un affrontement physique entre communautés, c'est souvent le chef-lieu, où se concentrent les enjeux de pouvoir, qui en est le théâtre.

Le Togo de 1991 offre encore une variété de cas de figure. La gravité des affrontements semble très différente selon que le conflit recoupe les tensions politiques nationales ou non.

Ainsi à Anié en 1991, le rebondissement d'une vieille querelle concernant les droits sur la terre, se traduit par des empoignades et des menaces et débouche sur une tentative de conciliation.

La querelle oppose la collectivité ana d'Anié et une collectivité akposso du canton voisin de Gamé. Le litige foncier concerne un terrain de 152 ha, mais plus généralement les Akposso revendiquent, au nom du droit des premiers occupants, la propriété effective de l'ensemble des terrains situés entre la rivière Anié et le Mono. Les Ana d'Anié, venus du Dahomey via Atakpamé, ne contestent pas l'accueil originel des akposso, mais ils estiment avoir été les premiers à s'implanter et à mettre en valeur ces terrains. Le conflit resurgit périodiquement, il est déjà évoqué par le chef de subdivision d'Atakpamé en 1936, il fait ensuite l'objet de trois jugements en 1967 et 1968. Après les années 30 (arrivée du chemin de fer puis crise économique), et les débuts de l'indépendance, la nouvelle période troublée qui s'instaure au début des années 90 est marquée par une violente agression des Akposso qui prennent à parti le chef ana et les propriétaires lotisseurs de la ville. Parmi les principaux propriétaires fonciers, une femme meurt peu de temps après, ce qui participe à la dramatisation de ces événements. Une séance de conciliation est organisée par la préfecture en décembre 1991, elle tente de limiter le conflit au terrain agricole mitoyen et se réfère à une jurisprudence très évasive.

La même année à Guérin-Kouka, ou l'année suivante à Sotouboua, c'est à dire dans des régions de colonisation agricole, des affrontements armés entre communautés se soldèrent par des dizaines de morts. Il semble qu'ils aient alors été exacerbés par des préoccupations politiques d'ordre national.

Dans un autre contexte, celui du Burkina Faso, Faure (1993) relate et analyse le conflit qui a opposé violemment les formations sociales de deux petites agglomérations voisines.

Il s'agit d'un petit centre rural porté par son aristocratie paysanne mossi, Niaogho, et d'une place commerciale située sur l'ancienne route de la cola, Beghedo. L'élite commerçante de cette dernière est aujourd'hui reconvertie dans le négoce d'une production locale recherchée, l'oignon. Mais les commerçants de Beghedo tendent à intégrer toute la filière de production de cette culture spéculative. Ils se font producteurs avec un projet d'utilisation intensive du terroir. Ils entrent alors en conflit avec la cité voisine de Niaogho et ses élites, détentrices du terroir, mais dépendantes économiquement de ces commerçants, usuriers à l'occasion. Le conflit a pris un tour violent en s'étendant à la question politique avec l'enjeu de l'obtention du statut de chef-lieu d'arrondissement que les centres se disputaient, chaque localité comptant sur ses représentants dans l'appareil d'État, et que chacune a fini par obtenir. On voit avec cet exemple que des genèses différentes n'empêchent pas deux localités d'émerger simultanément et d'être concurrentes en tant que centres locaux dans un contexte agricole dynamique.

Si l'on sort de notre domaine, une image monstrueuse de l'ampleur possible des affrontements nous est donnée, dans le

contexte d'une guerre civile, par les événements tragiques de Jebellein en décembre 1989 au Soudan central (Obat, 1990).

Il y a été perpétré le massacre d'une population du Sud (Shilluk) réfugiée dans cette petite ville de 10 000 habitants, située hors des régions de combat, à près de 300 km au sud de Khartoum. Quelques milliers d'originaires du Sud trouvaient dans cette ville majoritairement arabe sabha, mais relevant du pays shilluk historique, une communauté d'accueil avec son quartier constitutif de l'agglomération. Ils trouvaient également des emplois agricoles sur le terroir de la cité ou dans l'arrière-pays. Ceci pour les chefs de famille, tandis que les autres membres pouvaient éventuellement s'employer comme domestiques chez les propriétaires terriens et les commerçants du centre. Dans ce contexte, le massacre de plus de 1 000 personnes est intervenu subitement à partir d'une rixe entre un employeur d'un village voisin et des manœuvres shilluk de Jebellein.

Loin d'être des havres de concorde sociale, les petites villes peuvent donc devenir un théâtre social et politique où les passions locales s'exacerbent jusqu'au paroxysme. Le chef-lieu fonctionne alors comme un véritable microcosme où se concentrent les enjeux économiques et politiques locaux, mais l'ampleur des affrontements révèle parfois le caractère urbain du milieu, par la taille des groupes concernés. Elle révèle également la particularité d'organismes où les relations d'un groupe à un autre sont directes, sans médiation, et concernent rapidement l'ensemble des habitants.

Si l'on écarte les cas d'affrontements tragiques qui restent rares, force est de constater qu'une violence politique latente est présente en permanence dans les petites villes. Elle est essentiellement le fait de l'opposition de deux logiques antagonistes, celle de la promotion urbaine et celle de la conservation des caractères ruraux.

BIBLIOGRAPHIE

- Crook R.C., 1990. « Decentralisation and participation in Ghana and Côte-d'Ivoire » in *Government and participation*, Research symposium, Bergen, 6-8 juin, 41 p.
- Faure A., 1993. « Niaogho versus Beghedo. Un conflit foncier à la veille de la révolution burkinabé », *Cahiers des Sciences Humaines ORSTOM* 29(1), 105-119.
- Giraut F., 1993. « Les petites villes entre émancipation et éclatement des pouvoirs (Ghana, Togo, Niger) » in : *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Jaglin S. et Dubresson A. (dir.), Paris : Karthala, 177-204.

- Goislard C., 1991. « Pratiques foncières à Banfora » in : *Contribution à la connaissance d'un droit foncier intermédiaire dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, Paris : ministère de la Recherche et de la Technologie (ORS-TOM ; IFU- Paris VIII ; CNRST-IRSSH), 87-102.
- Morel A., 1974. « Un exemple d'urbanisation en Afrique Occidentale : Dassa Zoumé (Dahomey Moyen) », *Cahiers d'Études Africaines* 56, 727-747.
- Obat G., 1990. « Chronique de la guerre ordinaire : le massacre de Jebellein », *Politique Africaine* 38, 111-120.

GÉOGRAPHIE DES ETHNIES, GÉOGRAPHIE DES CONFLITS A BRAZZAVILLE¹

par Elisabeth Dorier-Apprill
et Robert Ziavoula

Résumé : Les résultats électoraux de 1992 avaient révélé, à Brazzaville d'inquiétants clivages géographiques liés à la logique de regroupement ethno-régional dans les quartiers. En 1993, à la suite d'une contestation électorale, c'est par la sécession des arrondissements du sud, peuplés de Lari, que commencent les violences. La capitale sombre alors dans une véritable guerre urbaine aggravée par l'action de milices armées par les partis, et recrutées parmi la jeunesse désœuvrée. La milice zulu et la *force d'Aubeville*, armées par la mouvance présidentielle, contrôlent le centre et certains quartiers périphériques, la milice *ninja*, armée par le principal parti d'opposition à dominante Lari, contrôle l'arrondissement de Bacongo et la sortie routière de Brazzaville. Les violences à caractère ethnique perpétrées par ces milices et l'intervention brutale de l'armée à Bacongo ont provoqué un gigantesque chassé-croisé de réfugiés entre les quartiers. Cette territorialisation violente de la capitale sous l'emprise de jeunes – en majorité nés et socialisés à Brazzaville – a été commentée comme la résurgence archaïque de tensions ethniques : n'est-ce pas plutôt le visage décomposé d'une modernité urbaine en crise, et privée de ses régulateurs ?

Mots clés : Congo – Brazzaville – Géographie électorale – Violence urbaine – Ethnicité – Jeunesse.

1. Écrit en 1995, ce texte a été complété à l'occasion d'une mission de recherche² d'un mois à Pointe-Noire et Brazzaville, et grâce aux apports du colloque « *Identités et démocratie en Afrique* », Pointe-Noire, 14-16 déc. 1995, organisé par l'association *Rupture* (association d'universitaires congolais présidée par Patrice Yengo. BP 5876 Pointe Noire).

2. Chercheur associé ORSTOM – UR Enjeux de l'urbanisation.

Après plus d'un quart de siècle de monopartisme et de gouvernement militaire, le Congo a rejoint la vague des démocratisations africaines. En 1991, une Conférence nationale a instauré un régime de transition, avant qu'une série d'élections viennent renouveler le personnel politique. A l'époque, la Conférence nationale congolaise – présidée par l'archevêque catholique Mgr Kombo – fut maintes fois citée en exemple pour la tolérance de ses débats, clôturés par une mémorable séance de lavement des mains en signe de réconciliation nationale. Pourtant l'année 1992, marquée par 8 sessions électorales, a ouvert à Brazzaville une longue période de troubles politiques et de violences, aggravés par la récession économique qui frappe le pays de plein fouet.

Les résultats électoraux de 1992 avaient déjà révélé, à l'échelle du pays, d'inquiétants clivages ethno-régionaux. A Brazzaville, où le peuplement se réalise nettement par affinité ethnique, ils se traduisent par des contrastes électoraux selon les quartiers. C'est en juin 1993, par la sécession de tout un arrondissement, Baongo, à la suite d'une contestation électorale, que s'ouvre la principale phase de violences urbaines. Depuis, la capitale a sombré dans une véritable guerre civile à forte apparence « ethnique », aggravée par l'action de milices armées par les partis et recrutées parmi la jeunesse désœuvrée. Les trois arrondissements « sudistes » de Brazzaville sont devenus le théâtre d'affrontements entre les partisans du gouvernement, originaires des régions du sud-ouest (Niari, Bouenza, Lekoumou) surnommées *Nibolek*, et les Lari, originaires du Pool, partisans de l'opposition.

La milice *zulu* et la *force d'Aubeville*, armées par le parti présidentiel contrôlent le centre-ville et Mfilou tandis que les milices de l'opposition contrôlent les autres quartiers. Les populations *Nibolek* minoritaires à Baongo, ont dû se réfugier dans les quartiers Mfilou. Symétriquement, les Lari de Mfilou ont du fuir cette partie de la ville pour échapper aux violences. Pour désigner ce vaste chassé-croisé qui a entraîné le déplacement de plus de 100 000 personnes, certains commentateurs n'ont pas hésité à parler d'*épuration ethnique des quartiers* ! Mais cette « territorialisation » violente de la ville sous l'emprise de jeunes miliciens – en majorité nés à Brazzaville, scolarisés, grandis dans l'horizon des quartiers – est-elle la simple résurgence de vieux antagonismes ethniques, aigris par la cohabitation citadine, ou le visage décomposé d'une modernité urbaine en crise et privée de ses régulateurs ?

PERCEPTION DE L'ETHNICITÉ DANS L'ESPACE BRAZZAVILLOIS

Brazzaville, avec 800 000 habitants environ ³, représente plus du tiers de la population congolaise. Malgré sa petite dimension, comparée aux grandes métropoles d'Afrique Noire, à commencer par sa voisine Kinshasa, elle est le type même de la capitale politique macrocéphale. Son rythme de croissance demeure élevé, tant du fait de l'accroissement naturel que d'un exode rural qui ne se tarit pas, même si son rythme ralentit entre les deux derniers recensements (12 900 migrants d'origine rurale en 1974 contre 8 700 en 1985).

L'accroissement naturel joue un rôle de plus en plus décisif dans la croissance de Brazzaville : plus de la moitié des Brazzavillois sont aujourd'hui nés dans la capitale. En vérité, les adultes, dans leur majorité viennent encore de la campagne, mais les actifs des dix prochaines années seront presque tous des Brazzavillois de naissance.

La majorité des Brazzavillois qui ne sont pas nés dans la capitale viennent du Pool et des régions les plus densément peuplées du sud/sud-ouest. En 1980, près de 60 % des chefs de ménage étaient des Kongo (moyenne nationale 48 % en 1974), pour 28,5 % de Téké et de Mbochi, les deux autres principaux groupes. Si l'on compare avec la moyenne nationale (tableau 1) ⁴, il y a donc sur-représentation des Kongo et sous-représentation des Tékés à Brazzaville, tandis que la présence des Mbochis est conforme à leur poids démographique dans le pays. En réalité ces trois groupes principaux constituent des conglomerats beaucoup plus complexes, comme en témoigne la carte n° 1.

A Brazzaville, depuis les ouvrages fondateurs de G. Balandier, et l'atlas réalisé par R. Devauges à partir du recensement de 1974 ⁵, toutes les enquêtes sur ce sujet ⁶ ont montré de manière éloquent que le peuplement des quartiers se réalisait par affinité ethno-régionale (cf. tableaux 1 et 2, et cartes 2 et 3). Dans l'ensemble, on observe une dichotomie « nordistes » « sudistes » de part et d'autre du centre-ville et de Poto-Poto. Ces quartiers font office de zone-tampon. Les contrastes s'accusent dans les parties plus récentes des fronts d'urbanisation.

3. Estimation. 585 000 au dernier recensement (1984).

4. Chiffres du recensement de 1974, aucune donnée plus récente n'est disponible.

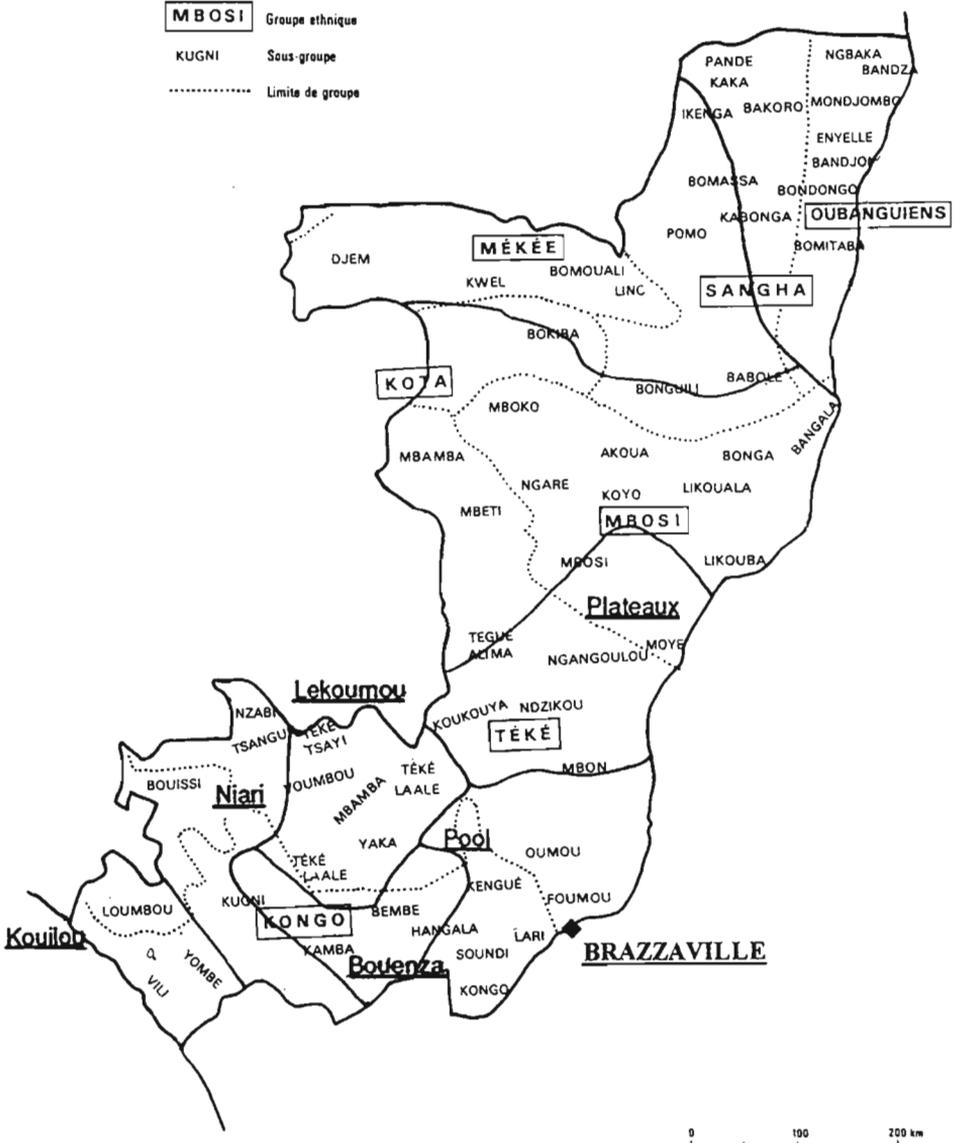
5. ORSTOM, coll. travaux et documents, n° 180.

6. Enquête URBANOR, 1980-ORSTOM/santé-urbanisation, 1986, in : Dorier-Apprill, 1993 (thèse).

CONGO

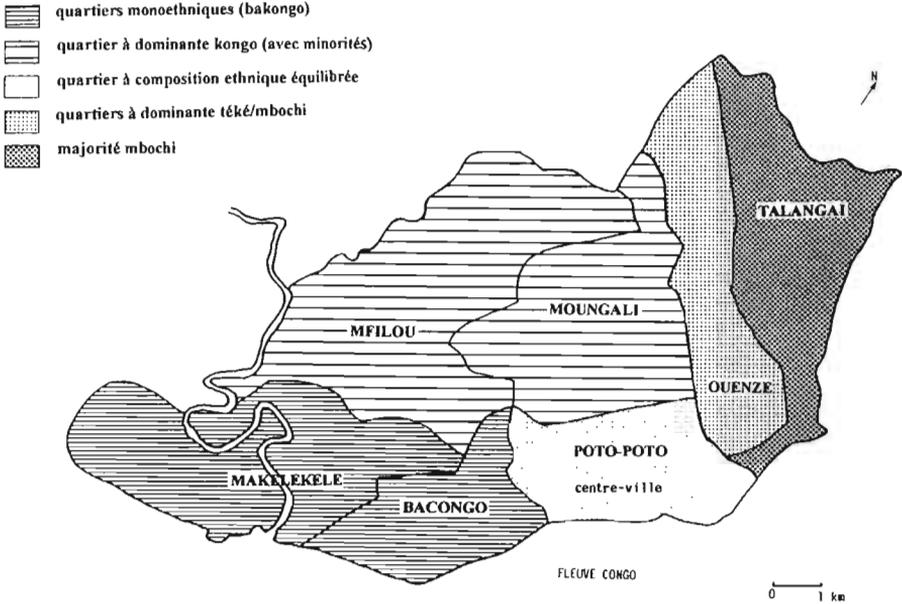
Carte 1. RÉGIONS ADMINISTRATIVES ET GÉOGRAPHIQUES DES ETHNIES

Source : INRAP, Brazzaville, 1976



Carte 2. GÉOGRAPHIE DES ETHNIES A BRAZZAVILLE Répartition des ethnies par arrondissement en 1980

Source : Enquête URBANOR, 1980



Les quartiers nord-est accueillent une proportion élevée de groupes originaires de la moitié nord du pays (Tékés et Mbochis). La dominante Mbochi est particulièrement marquée à Talangai (près de 47 % alors que la moyenne à Brazzaville est de 14 %), surtout sur le front d'urbanisation.

Poto-Poto conserve son caractère très marqué de « quartier d'accueil » de migrants d'origines diverses : toutes les ethnies⁷ congolaises y sont représentées, et la part d'étrangers y est très supérieure à la moyenne.

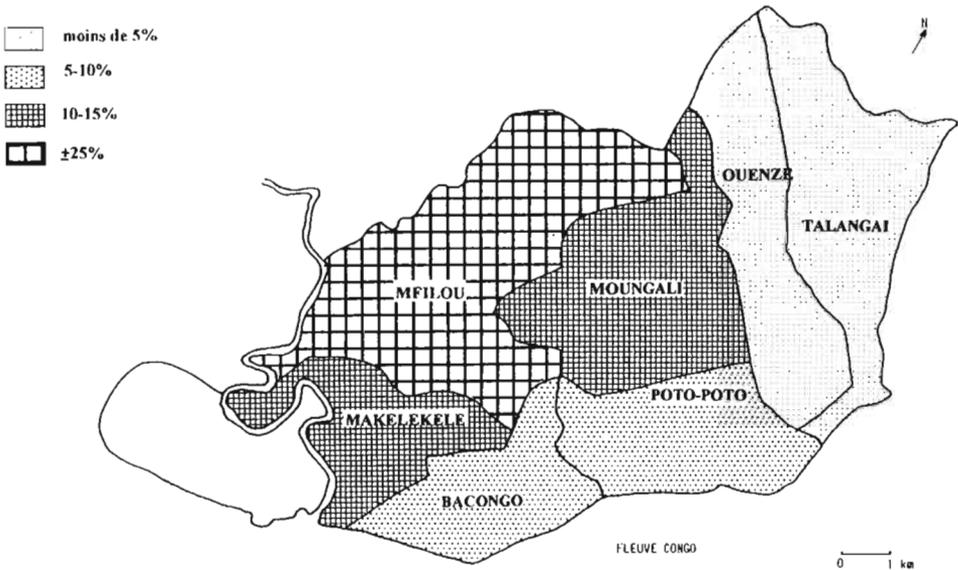
Les étrangers en moins, Ouenzé présente aussi une apparente hétérogénéité ethnique qui recouvre, en fait, un zonage spatial assez marqué : la plus grande partie, jouxtant Talangai vers l'est

7. A Brazzaville, le terme d'ethnie est d'usage banal, répandu et admis, tant dans la presse que dans la conversation courante, pour désigner les différences culturelles qui semblent liées à l'origine régionale. Il n'en a pas toujours été ainsi : voir *infra* (p. 266).

Carte 3. LES NIBOLEKS A BRAZZAVILLE EN 1980

Proportion de chefs de ménage originaires du Niari, de la Lekoumou ou de la Bouenza

Source : Enquête URBANOR, 1980, carte E. et C. Apprill



comprend une large majorité Téké et Mbochi. Les Kongo, minoritaires, sont concentrés dans la partie nord-ouest de cet arrondissement, au voisinage de Moundali⁸.

Parmi les Kongo, majoritaires à Moundali, la diversité d'origine géographique est importante, avec la présence supérieure à la moyenne de ressortissants des régions du sud-ouest (Niari, Lekoumou, Bouenza) et du Kouilou.

Les véritables quartiers Kongo se trouvent au sud, le long du fleuve et à Mfilou, et c'est là que se sont déroulés les conflits de ces dernières années, qui sont réputés avoir opposé des Kongo originaires de régions différentes.

Comme le montre la carte n° 3, les quartiers neufs de Mfilou abritent 88 % de Kongo, parmi lesquels beaucoup d'originaires des régions du sud-ouest du pays, (Niari, Lekoumou, Bouenza) surnommées régions « Nibolek » ou « Niboland » depuis les événements de 93-94.

8. Cf. Dorier-Apprill, thèse, 1993.

Au contraire, les vieilles cités de Bacongo et Makélékélé sont à la fois monoethniques et monorégionales, peuplées de Kongo originaires du Pool (les Laris), bien souvent même nés à Brazzaville. Cependant, depuis les années 80, on a observé l'amorce d'une diversification des foyers-origines de migrations vers Bacongo, en provenance de la périphérie du Pool (comme Mouyondzi) et des régions du sud-ouest. Cette évolution, génératrice de minorités régionales au sein du « bastion Lari » n'est peut-être pas étrangère aux violences interethniques qui ont marqué la fin de l'année 1993.

Persistances d'antagonismes identifiés comme ethniques

Cette géographie des ethnies brazzavilloises s'explique bien sûr par la logique des trajets migratoires vers la capitale, mais elle traduit aussi un antagonisme ethno-régional plus large entre *nordistes* et *sudistes* lié à l'histoire politique récente du Congo, auquel s'ajoute une rivalité latente opposant les Laris (dominants à Bakongo) à tous les autres groupes. En quelques années, le sentiment d'identité ethnique est devenu très fort à Brazzaville, même s'il se confond souvent, on le verra, avec des sentiments plus larges d'appartenance régionale confortés par le clientélisme politique.

Ces antagonismes sont antérieurs à la colonisation (guerres autour du royaume kongo, période de la traite des esclaves), mais celle-ci les a avivés, notamment à travers la création urbaine. Devant le refus de coopération des Tékés qui se replient au nord de Brazzaville, les Français s'appuient surtout sur le groupe Bacongo. Le sous-groupe Lari, provenant du sud de la région du Pool, joue particulièrement le rôle de leader après la création de Brazzaville, s'installant massivement dans le sud de la capitale, à Bacongo. Densément quadrillé par les missions catholiques et protestantes et leurs écoles, intensément mis en valeur pour l'approvisionnement de la capitale, le Pool va fournir les éléments les plus instruits et dits « évolués » de la population indigène au service de l'administration coloniale, puis les premiers cadres de l'Indépendance. Pendant ce temps, la moitié nord du pays est nettement délaissée par les grands aménagements coloniaux. Dès cette époque, les « nordistes » moins nombreux à Brazzaville, et qui occupent des postes moins qualifiés (notamment dans l'armée), s'installent à Poto-Poto, puis dans la partie nord-est de la ville (Ouenzé).

L'immigration Téké vers Brazzaville est plus tardive et plus progressive ; ils s'installent dans des quartiers plus récents, qui conserveront longtemps un caractère plus « rural » (Ouenzé et Mougali)⁹.

9. G. Balandier, *Sociologie des Brazzavilles noires*, chap IV.

Le manque de contact entre « gens du sud » et « gens du nord » est une constante relevée pendant toute la période coloniale à Brazzaville¹⁰ : installation dans deux quartiers distincts, village de Bacongo à forte homogénéité ethnique, village de Poto-Poto regroupant tous les déracinés d'origine lointaine, y compris les étrangers, ainsi qu'une forte proportion de *gens du nord*. Cependant, ce refus réciproque ne se traduit pas par des conflits répétés dans la vie quotidienne, même à Poto-Poto où voisinent Bakongo et Mbochis. L'antagonisme ne s'actualise que lors d'événements politiques exceptionnels : agitation anticoloniale, élections. Ainsi plusieurs incidents, notamment en 1930, puis en 1959, opposent les Bakongo de Brazzaville aux *gens du nord*.

Le dualisme nordistes/sudistes marque ensuite l'alternance politique de la première décennie d'indépendance : après l'épisode Youlou, de la chute de Massambat Débat (1968) jusqu'aux élections libres de 1992, les présidents successifs sont des militaires, et appartiennent aux groupes du nord. Le capitaine Marien Ngouabi, fondateur du Parti Congolais du Travail (assassiné en 1977) est Kouyou, comme le général Joachim Yhombi Opango qui lui succède pendant 2 ans avant d'être destitué pour « corruption et dérive droitière » par le congrès du PCT¹¹. Il est remplacé par le colonel Denis Sassou Nguesso, d'ethnie Mbochi et originaire d'Ohio¹².

De 1968 à 1991, les ressortissants du sud (bien que majoritaires), se sont trouvés évincés de la plupart des postes de responsabilité, notamment dans l'armée¹³. Certaines pratiques de clientélisme politique ont visiblement favorisé la moitié nord du pays, comme la construction d'une voie goudronnée Brazzaville-Ohio dans les années 80, alors que la « Nationale 1 » Brazzaville-Pointe-Noire, axe économique vital du pays, n'est encore qu'une piste en mauvais état.

10. *Id.*

11. PCT : Parti Congolais du Travail, parti unique, marxiste-léniniste.

12. La plupart des hauts cadres de l'armée sont « nordistes ». Jusqu'en 1995, A.Milongo, puis P Lissouba ont dû renoncer à les remplacer. Ils sont toujours fidèles à D. Sassou Nguesso.

13. C'est encore plus vrai pour les Lari (Kongo, habitants du Pool, majoritaires à Brazzaville) : dès la chute de Fulbert Youlou (août 1963) ils sont écartés par le gouvernement de Massambat Debat (pourtant d'ethnie Kongo) dont le premier ministre était Pascal Lissouba.

Dénégation du *tribalisme* et volonté d'unification nationale dans un État marxiste-léniniste

Pourtant, depuis la révolution de 1963 qui instaura un régime marxiste-léniniste, l'État congolais n'a cessé de proclamer des principes unitaires et le refus des *archaïsmes tribaux*, s'appuyant, au besoin, sur des organisations trans-ethniques radicales comme la JMNR (jeunesse de Mouvement national de la révolution)¹⁴ pour neutraliser les forces centrifuges – dites traditionnelles – institutionnalisées pendant la période coloniale (chefferie). Sous le monopartisme du PCT, les mouvements de masse jouèrent également un rôle important dans la l'entreprise de dénégation d'un « tribalisme » considéré comme contraire au marxisme-léninisme officiel¹⁵.

Le découpage administratif ne recoupe pas la répartition ethnique. Les dénominations régionales, fondées sur la géographie physique, sont d'une totale neutralité à cet égard. Le dernier recensement national (1984) occultait d'ailleurs délibérément le sujet : la question ethnique n'a pas été posée (alors qu'elle l'était au recensement de 1974). C'est la raison pour laquelle on ne dispose pas de données d'ensemble postérieures à 1980 pour Brazzaville¹⁶, et à 1974 pour l'ensemble du pays.

La scolarisation de masse réalisée au Congo depuis l'Indépendance allait dans le même sens : l'histoire et la géographie apprises par la jeunesse accordaient peu de place à la notion d'ethnie, exaltant au contraire celle d'ensembles économiques régionaux modernes. Le projet de regroupements administratifs trans-régionaux fondés sur les liens économiques, envisagé à l'époque de Massambat Débat (1964) par P. Lissouba, alors premier ministre, et repris à son compte par le dernier Plan quinquennal, en constitue l'exemple le plus révélateur : 4 grands ensembles étaient alors prévus : Kouilou, ensemble Pool-Plateaux, Cuvette-Nord et « Grand Niari ».

14. Cf P. Bonnafé, Une classe d'âge politique, la JMNR de la République du Congo-Brazzaville, *Cahiers d'études africaines*, 8-3, 1968 : 327-368.

15. Même si beaucoup de leurs manifestations étaient agrémentées de danses réalisées par des associations dites « folkloriques »...

16. En 1986, lors de nos propres études dans les quartiers populaires de l'Est, la question posée aux chefs de ménages concerne la « langue » parlée, ce qui permet d'obtenir l'information sans prononcer le mot honni par l'administration.

Les changements liés au multipartisme : débat politique et « tribalisme »

La nécessité de constituer des majorités dans le cadre du multipartisme pousse certains hommes politiques à recomposer la population citadine en clientèles familiales, ethniques et régionales.

La Conférence nationale de 1991 et les élections libres consacrent d'abord le « retour des sudistes », tout simplement parce que, majoritaires dans le pays et surtout à Brazzaville, ils étaient préparés à l'alternance par des années d'opposition clandestine, dont le foyer était Bacongo.

A Brazzaville, le quartier Lari de Bacongo représentait le bastion de l'opposition au régime du PCT¹⁷ à la fin des années 80 : réunions clandestines, discussions, contestation, projets politiques alternatifs s'y échafaudaient presque à découvert¹⁸ (à la faveur d'un relâchement du contrôle politique). C'est donc tout naturellement que le groupe Kongo¹⁹ a dominé les débats de la conférence nationale, et a occupé les principaux postes de responsabilité lors de la période de transition, sous la direction d'A. Milongo.

Lors de l'officialisation du multipartisme en 1990, 70 partis se constituent. Certains ont une évidente résonance ethniciste (*Front de libération Batéké*), mais ils sont minoritaires : au contraire, même pour les partis ayant les bases régionales les plus circonscrites, les dénominations constituent autant d'appels à l'unité nationale. Citons le MCDDI (mouvement congolais pour la démocratie et le développement intégral)²⁰ ou l'UPADS (union panafricaine pour la démocratie sociale)²¹, ou encore le RPDS (Rassemblement pour la démocratie et le progrès social)²², sans oublier le PCT (ex parti unique). Ces 4 partis ont pourtant une implantation ethno-régionale très marquée, et connue de toute la population. Dans le même esprit, les discours de campagne élec-

17. PCT : Parti Congolais du Travail, ex-parti unique, marxiste-léniniste.

18. Animés par de « vieux » opposants, souvent anciens « Youlistes » ou membres des JMNR.

19. Au sens large. Des postes importants (finances, douanes, aéroport) étaient déjà occupés par des originaires de la Bouenza.

20. Créé par Bernard Kolelas, réunissant plusieurs groupes d'anciens opposants clandestins au PCT, en majorité laris. B. Kolelas est actuellement maire de Brazzaville.

21. Parti de l'actuel président Pascal Lissouba, ex-premier ministre de 1963 à 65 sous la présidence de Massambat Debat puis contraint à l'exil.

22. De Jean-Pierre Thystère Tchikaya, vili originaire du Kouilou et actuel maire de Pointe-Noire.

torale (8 sessions électorales en 1992 !) sont demeurés d'une grande prudence. Tous les candidats proclament leur unitarisme, leur souci de rétablir la démocratie et le développement... mais tous dénoncent le « tribalisme » du camp adverse²³.

Chacun, cependant, interprète les antagonismes politiques selon la grille de l'ethnicité²⁴. Les notions de *tribalisme* et d'*ethnocentrisme* sont constamment présentes dans les débats. Elles consistent « à voir partout, dans tout conflit, dans toute prétention concurrente, la figure de l'ethnie ou de la région »²⁵. On reproche par exemple à Pascal Lissouba (candidat de l'UPADS, élu président de la république en 1992), de s'entourer de Bembé – ceux qui dirigeaient les JMNR à l'époque de Massambat Debat.

L'évidence du clientélisme régional demeure un puissant ressort d'affiliation partisane, comme le montre la géographie des résultat électoraux des élections de 1992²⁶.

UNE GÉOGRAPHIE ÉLECTORALE RÉVÉLATRICE

La géographie des suffrages à l'élection présidentielle de 1992²⁷ fait paraître 3 *grands pôles régionaux*. la Cuvette et les régions mbochi sont les fiefs de l'ex parti unique et de son candidat l'ancien président D. Sassou Nguesso (mbochi) ; le Pool, autour de Brazzaville, où le MCDDI de B. Kolelas²⁸ obtient presque 2/3 des voix ; les régions du Niari, Bouenza et Lekoumou (surnommées pays Nibolek), au sud-ouest, où P. Lissouba²⁹ dépasse 80 % des suffrages. L'élection finale de P. Lissouba au second tour tient à une alliance avec le PCT³⁰.

Pour comprendre les événements qui ont agité la capitale, il faut noter que Pascal Lissouba, le Président de la République, *n'est pas l'élu de Brazzaville*. Il n'y a remporté que 17 % des suf-

23. Cf. F. Weisman, Élection présidentielle de 1992 au Congo, études et recherches du CEAN XXIII, IEP Bordeaux, 1993.

24. P. Quantin, Congo : décomposition d'une libéralisation, in : Afrique politique 1994 : 167-190, éd. CEAN.

25. H. Ossebi, 1988.

26. Locales, législatives, sénatoriales, présidentielles.

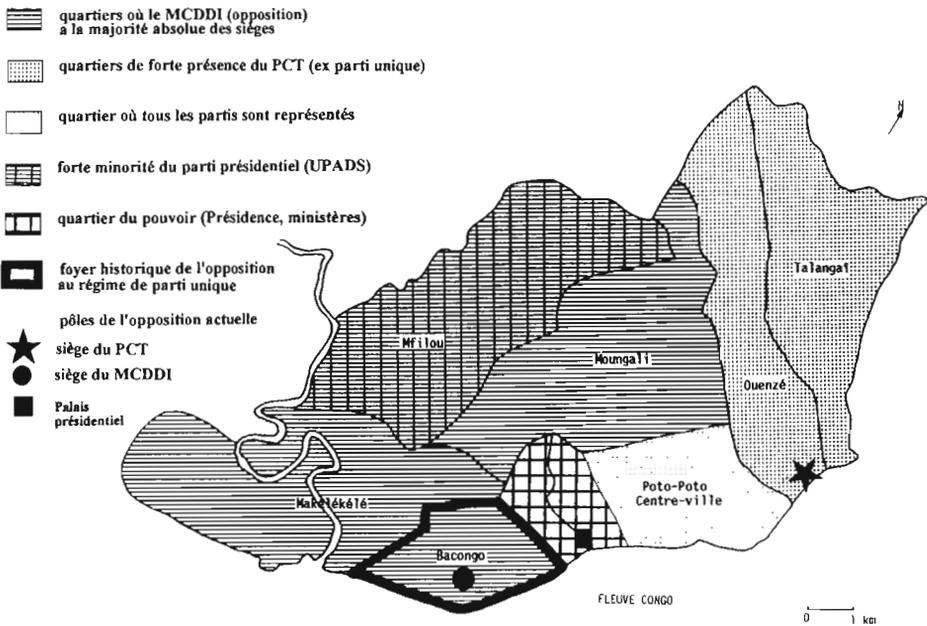
27. Source : Fabrice Weissman, *op. cit.*

28. MCCDI Mouvement congolais pour la démocratie et le développement intégral ; candidat : Bernard Kolelas.

29. UPADS : Union panafricaine pour la démocratie sociale ; candidat : Pascal Lissouba.

30. D. Sassou Nguesso craignait que le concurrent de P. Lissouba au second tour (B. Kolelas), soutenu par les habitants du Pool, et par les Brazzavillois n'engageât des actions judiciaires contre les dignitaires du PCT s'il était élu.

Carte 4. LE PAYSAGE POLITIQUE BRAZZAVILLOIS depuis les élections locales de 1992



frages au 1^{er} tour, et n'avait d'ailleurs mené une campagne active qu'à Mfilou où se concentrent ses partisans *Niboleks*³¹. La géographie contrastée des origines régionales à Brazzaville se traduit par des résultats électoraux contrastés, déjà visibles aux élections locales de mai 1992 (carte n° 4).

Celles-ci avaient entraîné un raz-de-marée du MCDDI, fortement majoritaire dans les arrondissements sudistes, en particulier Baongo et Makélékélé. Le parti présidentiel, en revanche, n'avait remporté que quelques sièges, et uniquement dans les quartiers où réside une forte proportion de *Niboleks*. Représenté dans tous les arrondissements, le MCDDI n'est vraiment minoritaire qu'à Talangai, quartier « nordiste », et à Poto-Poto, dont la diversité ethno-régionale entraîne une représentation électorale équilibrée entre 8 partis politiques !

On conçoit la déconvenue des Laris qui, après avoir dominé la conférence nationale, et remporté ces élections locales dans la

31. Au 2^e tour, une campagne plus large, soutenue par l'AND (alliance national pour la démocratie, composée, entre autres, du PCT, fut conduite dans la plupart des quartiers.

capitale, se voient écartés du pouvoir central par l'habileté politique de Pascal Lissouba, et surtout par l'alliance qualifiée de « contre nature » entre Lissouba et le PCT. Cette déception, aiguïlée par des soupçons de fraude électorale à l'encontre du parti présidentiel lors des élections législatives de 1993, s'est cristallisée à Bacongo, foyer historique de l'opposition au monopartisme, et bastion des « poolistes » de Brazzaville. En 1993, Bacongo et Makélékélé vont concentrer l'agitation hostile au gouvernement de Pascal Lissouba.

Fondements géopolitiques de la puissance des deux grands partis « sudistes »

La puissance du MCDDI lui vient d'être majoritaire dans la région de Brazzaville, de contrôler ses routes d'accès, en particulier le couloir Brazzaville-Pointe Noire. Mais il est très peu représenté hors du Pool, et du bloc que constituent Bacongo et Makélékélé.

Bacongo, quartier lari, quartier du MCDDI

Partagé après la Conférence nationale entre deux prétendants, A. Milongo et B. Kolelas, Bacongo a fait bloc, depuis 1993, autour de Bernard Kolelas. Ce dernier réside dans le quartier, à côté du siège de son parti le MCDDI. Il est devenu, en 1994, maire de la capitale.

La cohésion sociale de Bacongo est bien connue. Les Laris, massivement installés dans l'arrondissement ont l'avantage du nombre mais aussi celui du moindre éloignement par rapport à la région d'origine, qui leur permet de maintenir de forts liens lignagers et de perpétuer des relations étroites avec le village. Dans les années cinquante, G. Balandier, décrivant cette cohésion entretenue par la vie citadine y perçoit une « *tendance unitaire et exclusive* » des Laris, qui « *forment un sous-groupe assez fermé vis à vis des autres* »³². A l'époque, l'autorité coloniale s'inquiète aussi du développement, chez les Laris, de mouvements religieux prophétiques et messianiques (kimbanguisme et matsouanisme) qui renforcent leur sentiment d'unité, et comportent une dimension contestataire.

A Brazzaville, l'ostracisme et le « sentiment de supériorité » (réel ou supposé) des habitants de Bacongo est légendaire, et l'on critique – ou bien l'on envie – le caractère de « grand village » de ce quartier enraciné où l'anonymat est impossible.

32. Balandier G., *op. cit.*, p. 119.

Avec son prolongement à Makélékélé, Baongo bénéficie aussi d'une situation privilégiée – et même stratégique – en bordure de la corniche du fleuve, ouverte en direction de la route du sud, encadrant l'unique sortie routière de Brazzaville vers Pointe-Noire, et contrôlant l'unique pont sur le Djoué. Géographiquement, Baongo est également proche de la zone des Ministères. On y trouve des secteurs de haut niveau résidentiel, comme la Glacière au bord du ravin du même nom et Mpissa, le long de la Corniche, où est située la « Case de Gaulle », résidence de l'Ambassadeur de France.

C'est un vieux quartier populaire, mais c'est aussi le quartier des « sapeurs », de l'élégance « parisienne », des bars « décontractés » à la mode (vite démodés) fréquentés par le tout Brazzaville congolais et expatrié (La Main bleue, au bord du fleuve est l'un des plus fameux) et le repère des intellectuels : bref, le centre d'une « urbanité » qui se veut plus raffinée que dans tout le reste de la ville.

D'ailleurs, Baongo présente depuis longtemps un fonds citadin stabilisé plus important que les autres quartiers : en 1955, 36,5 % de ses habitants étaient alors nés à Brazzaville. Ils étaient 59 % en 1984, toujours plus que la moyenne de la capitale.

La situation stratégique du quartier dans la ville ainsi que sa forte cohésion culturelle expliquent la cristallisation du conflit politique de 1993 autour de Baongo.

L'UPADS, dans le pays « Nibolek » et à Mfilou

Le bastion de la mouvance présidentielle, c'est le « pays Nibolek » (ou « Niboland »). A Brazzaville, ce sont les quartiers de Mfilou où résident 1/4 de ressortissants de ces régions. Le terme d'ethnie est évidemment impropre pour définir les *Nibolek*. Le « pays nibolek » n'a jamais constitué une réalité culturelle. Bien que le terme revête une consonance « ethnicisante », il s'agit d'une identité régionale récemment inventée.

Ce néologisme provient d'un moyen mnémotechnique employé à l'école. Le manuel officiel de géographie divise le Congo en grands ensembles économiques régionaux, parmi lesquels les « pays du Niari » : Niari, Bouenza, Lekoumou, où l'électorat s'est massivement mobilisé en faveur du parti présidentiel (l'UPADS). Lors de la campagne présidentielle, le sobriquet de *Nibolek* se banalise pour désigner à la fois les habitants de ces régions, et les partisans de Pascal Lissouba. Ce terme remporte finalement un véritable succès médiatique, et fonctionne comme un pourvoyeur d'identité commune, selon une logique ethniciste, à la multitude de groupes de la région. L'instrumentalisation de

cette nouvelle catégorie *Nibolek* est exemplaire de l'ambiguïté délibérément entretenue entre la notion d'ethnie et celle d'appartenance régionale.

Niari et Bouenza sont deux régions prospères, densément peuplées, à mi-chemin entre Brazzaville et Pointe-Noire, stimulées par les deux seules voies de chemin de fer du pays. Elles forment une solide entité géographique et économique et le « centre nerveux du Congo rural ». Située entre les deux, la Lekoumou est économiquement plus défavorisée, et surtout plus marginale, partiellement peuplée de Tékés, et susceptible d'entrer dans la zone d'influence du PCT. Il est donc d'autant plus habile de lui proposer le projet d'une solidarité d'identité et de destin *nibolek*. Cet ensemble trans-régional constitue une remarquable base électorale, car il est divisé en un grand nombre de districts ruraux, qui, selon la loi électorale, forment autant de circonscriptions électorales aux élections législatives³³.

Dans ce « grand Niari », la stratégie électorale doit cependant composer avec une très forte hétérogénéité ethnique (à dominante Kongo, Téké, Mbéti, mais incluant de nombreuses minorités – voir carte n° 1). La référence à l'espace régional, plus neutre et plus fédératrice que l'appel à la communauté ethnique était donc habile, mais surtout indispensable pour le candidat Lisouba. Ce dernier appartenant, contrairement à son rival Kolelas, à une ethnie très minoritaire (Nzabi, implantée à la frontière gabonaise), il est hors de question pour lui de s'appuyer sur une base électorale ethnique ; il doit fédérer. D'autre part, s'il veut honorer son image d'intellectuel de progrès, le « Professeur » Lisouba doit incarner la modernité régionale, plutôt que l'archaïsme tribal.

Revendiquée par les intéressés, la dénomination de *Nibolek* affirme en tous cas l'identité des Pays du Niari tout en la colorant d'une pseudo-ethnicité qui lui confère une sorte de légitimité³⁴. Pour désigner les Pays du Niari, on parle même aujourd'hui de « Niboland ».

La puissance du parti présidentiel (et la raison de ses succès électoraux) n'est pas seulement liée à la puissance *Nibolek*, mais

33. Selon la récente loi électorale (1995), tous les PCT et districts ruraux de 1 à 15 000 habitants accèdent au statut de circonscription électorale. En ville, chaque circonscription doit comprendre jusqu'à 30 000 personnes. Cette loi conduit donc à minorer le poids des villes, dans un pays marqué par un fort taux d'urbanisation (source R. Ziavoula, article à paraître).

34. Aux élections législatives, cependant, tous les candidats de l'UPADS dans le « niboland » étaient natifs ou originaires de la circonscription où ils se présentaient ; l'« identité *nibolek* » est surtout une façade !

également aux alliances politiques et à l'électorat que Pascal Lissouba a su se ménager dans d'autres régions du pays (Sangha). Cependant, à Brazzaville, Lissouba se trouve coupé de cette base électorale.

Mfilou, seul arrondissement où l'électorat présidentiel est significatif, est aussi le plus pauvre et le plus enclavé de tous. Même si, par les hasards des découpages administratifs, l'arrondissement tardivement rattaché à la capitale, inclut quelques lotissements cossus (proches de l'aéroport), il reste en majeure partie composé de quartiers récents implantés sur les collines périphériques, éloignés, mal équipés, mal desservis par le réseau routier. L'aspect général est plutôt riant, aéré, très verdoyant à proximité des cours d'eau, mais la plus grande partie de la population a un niveau de vie inférieur à la moyenne, et les perspectives d'emploi y sont difficiles. La croissance démographique et l'immigration y sont actuellement les plus fortes de la ville. Les parents s'y installent pour accéder à la propriété à moindre coût, les jeunes s'y morfondent, et ne se sentent peut-être pas toujours aussi « brazzavillois » que les jeunes de Baongo.

Ainsi, bien d'autres traits que l'origine régionale de leurs habitants opposent Baongo et Mfilou !

GÉOGRAPHIE DES CONFLITS DE 1993-1994 A BRAZZAVILLE

1993-1994 : l'année qui suit les élections est *une année de crise violente* marquée par plusieurs épisodes centrés autour de ces deux quartiers. Le *soulèvement de Baongo* (juin 1993), la brutale répression de l'armée dans les quartiers sud (novembre 1993), la *guerre des milices* ponctuée de violences interethniques à Mfilou (décembre 1993-février 1994) en sont les moments forts. Ces violences aboutissent au fractionnement de la capitale en zones d'influences partisans contrôlées par ces milices.

Juin-juillet 1993 (carte 5)

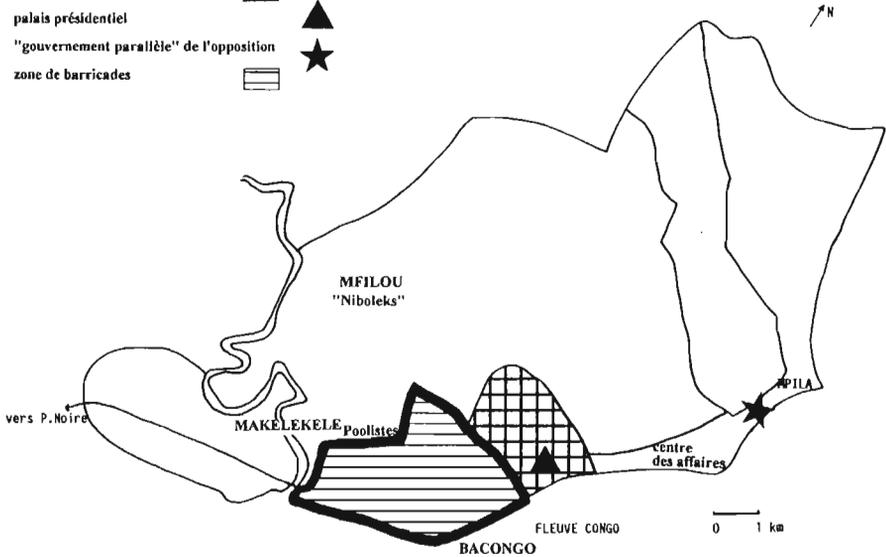
A la suite d'un renversement d'alliance, une coalition de l'opposition (regroupant notamment le PCT et le MCDDI), censure le gouvernement (octobre 92). Pascal Lissouba ordonne la dissolution de l'assemblée, et la manifestation de protestation partie de Baongo vers la Présidence est accueillie par des tirs militaires qui provoquent 3 morts. Les résultats des élections législatives anticipées qui s'ensuivent (juin) sont contestés par l'opposition

Carte 5. LES VIOLENCES DE 1993/1994 A BRAZZAVILLE

Carte : E. Dorier-Apprill

juin 1993 : foyers d'action politique à Brazzaville

- quartier du pouvoir (ministères) 
- palais présidentiel 
- "gouvernement parallèle" de l'opposition 
- zone de barricades 



qui boycotte le deuxième tour et menace d'appeler la population à la désobéissance civile s'ils ne sont pas annulés. De fait, au lendemain de la proclamation des résultats favorables à la « mouvance présidentielle », des militants du MCDDI « bouclent » Baongo. Les abords de Baongo et Makélékélé se couvrent de barricades interdisant le passage vers la sortie sud de Brazzaville. L'activité de Brazzaville est vite paralysée. Le MCDDI a armé une milice, surtout composée de jeunes gens surnommés les « Ninjas », qui contrôlent les accès du quartier, où ils prennent violemment à parti les partisans supposés de la mouvance présidentielle, en particulier les *Nibolek*. Pendant 3 jours, ils assiègent et pillent la présidence de l'Église Évangélique du Congo, accusée de soutenir le parti présidentiel³⁵

L'opposition se réunit à Mpila et met en place un « gouvernement parallèle ». Comme le montre la carte n° 5, le pouvoir se trouve alors en position géographiquement délicate : le quartier

35. Menacé de mort à plusieurs reprises, le Pasteur Mbama, actuel président de l'EEC, est parvenu à s'enfuir de Baongo. Aujourd'hui encore, l'EEC ne peut rétablir son siège à Baongo, et a dû s'installer à proximité du Palais Présidentiel, dans le quartier du Plateau.

des ministères et le centre des affaires sont enserrés entre Mpila et Bacongo. Une solution rapide s'impose.

Le mouvement des barricades s'étend à l'intérieur du pays. A Kinkala (Pool) les partisans de l'opposition prolongent l'action menée à Bacongo en bloquant la Route N1. En réaction, les partisans de la mouvance présidentielle bloquent le trafic ferroviaire à Loudima et Nkayes. Dans les pays du Niari, des violences à l'encontre de fonctionnaires laris font plusieurs dizaines de victimes. Après négociation, des accords signés à Libreville (août 93) permettent un retour temporaire au calme³⁶. Dans les mois qui suivent, cependant, chaque parti entreprend de recruter et armer ses propres miliciens : *Ninjas* du MCDDI, *Cobras* du PCT, *Réserve Ministérielle* autour du gouvernement (garde paramilitaire semi-officielle, formée à Aubeville ; d'où leur surnom d'*Aubevillois*).

Novembre-décembre 1993 (carte 6)

En novembre 1993, à la suite de plusieurs incidents opposant des miliciens *Ninjas* à des militaires (vol de munitions) et de la création non autorisée d'une radio de l'opposition à Bacongo (radio Alliance), l'armée intervient violemment en encerclant le quartier, ainsi que Mpila, où siégeait le « gouvernement parallèle de l'opposition ».

A Bacongo et Makélékélé assiégés, l'armée tire à l'arme lourde. On dénombre officiellement une quarantaine de morts. Le siège de Radio Alliance et du MCDDI sont endommagés, ainsi que le domicile de B. Kolelas et de nombreux logements voisins.

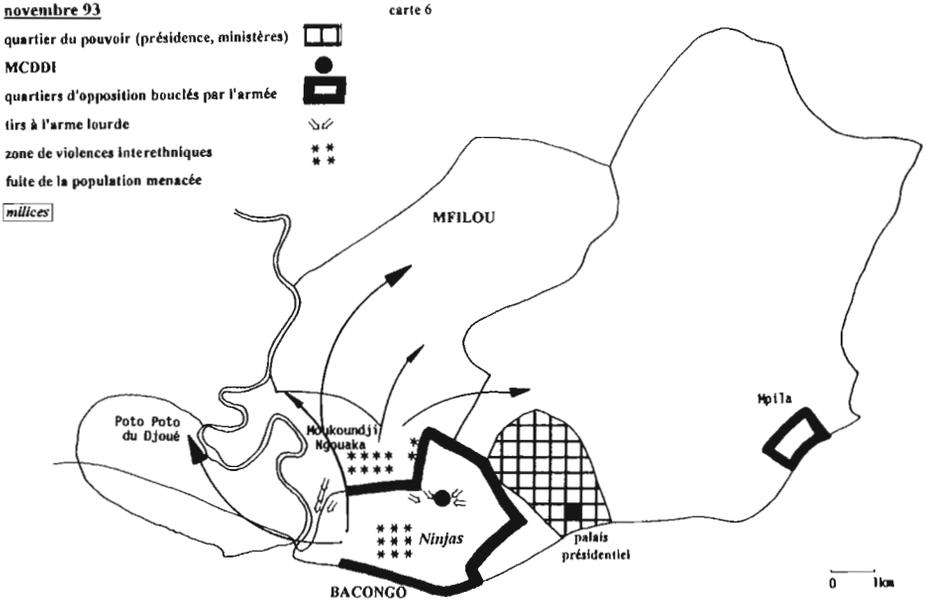
Le leader du MCDDI demeurera caché plusieurs semaines, tout en continuant à diriger sa milice, et à contrôler le « *Beach-bis* ». Cet embarcadère illégal sur le fleuve, situé à proximité d'un haut lieu de la vie nocturne du quartier, le bar-dancing « la Main Bleue », permet aux pirogues zairoises d'approvisionner Bacongo malgré le blocus militaire.

Des milliers d'habitants fuient le quartier, se réfugiant à Kinsoundi, à Mfilou, puis sur la rive droite du Djoué. La brutalité de l'intervention militaire suscite un resserrement des habitants autour de la personnalité de B. Kolelas, et de l'identité Lari. Une proportion non négligeable d'habitants de Bacongo, originaires des pays du Niari, suspectés de connivence avec l'armée sont alors obligés de fuir sous la pression des violences *ninjas*, qui s'aggravent avec le retrait partiel de l'armée fin novembre. Nombre de leurs maisons sont pillées.

36. Examen des recours du premier tour par une commission indépendante, annulation du second tour.

Carte 6.

Carte : E. Dorier-Apprill



Ainsi se reconstitue l'unité d'origine régionale du quartier, tandis que la coloration « *nibolek* » de Mfilou s'accroît. Les « *Niboleks* » de Bacongo rejoignent, lorsqu'ils le peuvent, des parents résidant à Mfilou. Certains commentateurs étrangers et nationaux (AFP, presse brazzavilloise, Églises), n'hésitent pas à employer le terme d'épuration ethnique à propos de Bacongo, version contestée par les sympathisants de l'opposition, et en général par les Laris qui s'estiment en situation de légitime défense.

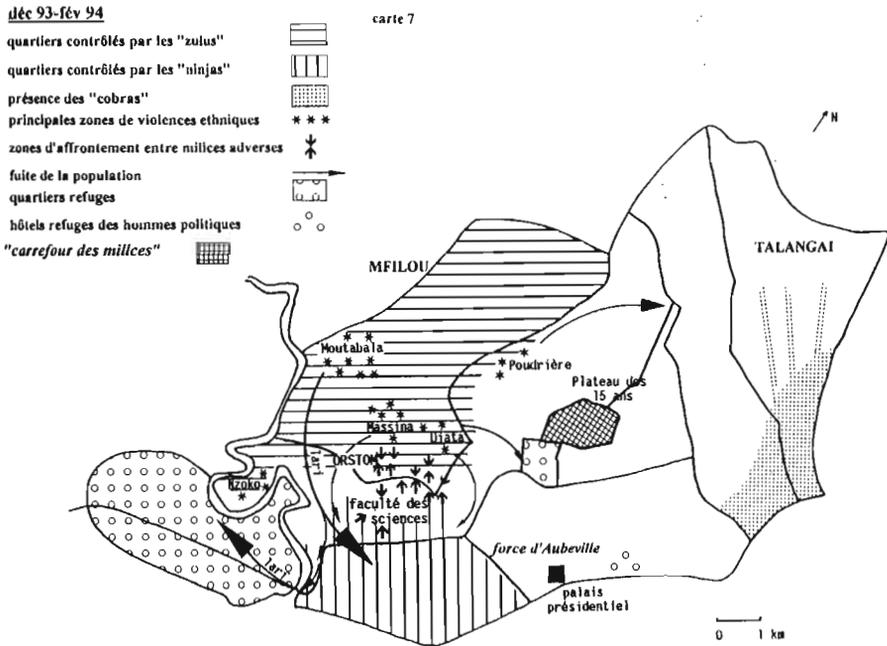
Décembre 1993-février 1994 (carte 7)

Les troubles se déplacent alors à Mfilou. Ce vaste arrondissement avait jusqu'alors été préservé, les chefs de quartier de toutes tendances y ayant conclu une entente pour éviter les troubles. Des Laris de Bacongo s'y étaient même réfugiés, pensant échapper aux tirs de l'armée dans ce quartier réputé proche de la mouvance présidentielle.

C'est pourtant dans cette partie de la ville que vont se dérouler les pires violences, avec l'entrée en scène d'une nouvelle milice armée par le parti présidentiel, composée de jeunes en partie recrutés hors de Brazzaville et assez mal contrôlés : les *Zulus*. La

Carte 7.

Source : AFP, la Semaine Africaine
Carte : E. Dorier-Apprill



mouvance présidentielle et l'opposition se rejettent mutuellement la responsabilité du déchaînement de violences et de pillages à l'encontre des Laris de Mfilou : au moins 80 personnes massacrées, de nombreuses maisons de ressortissants du Pool incendiées, plusieurs personnes brûlées vives, sans que l'armée interviene. Ces événements provoquent un exode des Laris qui vivaient à Mfilou vers les quartiers voisins. Mfilou se transforme en « camp retranché » de la mouvance présidentielle, en butte à des tentatives d'incursion *ninja* venant de Bacongo et Makélékélé. Pour les prévenir, les miliciens *zulus* (qui s'intitulent pompeusement : « Forces Armées Niboleks »-FAN) patrouillent jour et nuit.

De nombreuses escarmouches et de véritables batailles rangées opposent *Zulus* et *Ninjas*, notamment dans les quartiers intermédiaires (Moukoundji Nguouaka) et le long de la route de Gascogne, qui matérialise la limite entre Makélékélé et Mfilou. Le centre ORSTOM et la Faculté des sciences qui se trouvent dans ce périmètre ont été entièrement pillés lors de l'un de ces affrontements.

En raison de l'insécurité qui subsiste encore aujourd'hui dans certains secteurs (où des miliciens incontrôlés de tous bords se

livrent au brigandage pur et simple) il est difficile d'établir un bilan précis des victimes et dégâts de cette période. On évalue entre 100 et 200 000 les personnes déplacées entre novembre et février, dans un gigantesque chassé-croisé en direction des « quartiers refuges » des deux bords³⁷.

L'EXPLICATION ETHNIQUE

L'explication ethnique est mise en avant par tous les protagonistes (hommes politiques, leaders de partis, jeunes miliciens, habitants des quartiers). Or les violences ne se sont pas déroulées entre groupes ethniques bien différenciés, ou entre « nordistes » et « sudistes », comme on aurait pu logiquement le redouter, mais à l'intérieur des quartiers sud, tous en majorité peuplés de Kongo (y compris Mfilou).

Faut-il conclure en une « implosion » du groupe Kongo, causée par la « résurgence » d'antagonismes anciens, qui auraient été occultés par la période de monopartisme ? Les divisions ethniques ou même ethno-régionales sont-elles au fond la raison d'être de ces affrontements ? Les raisons avancées par les acteurs ne sont peut-être pas les véritables.

Par simplification, tous les « sudistes » se sont longtemps définis comme « Kongo » dans une capitale où toutes les ethnies du pays sont représentées, par opposition aux « nordistes » qui étaient en position politiquement dominante. Mais depuis des siècles « le » groupe kongo (au sens large) n'a pas constitué une entité culturellement et politiquement homogène. A Brazzaville, la problématique actuelle serait dominée par l'antagonisme qui oppose une partie du groupe Kongo (notamment les Laris, originaires du Pool) et les originaires des pays du Niari, (en majorité aussi Kongo, mais identifiés comme « *Niboleks* ») et notamment les Bembé.

Il est sans doute possible, en fouillant dans l'histoire des sociétés Kongo à l'époque coloniale et dans les décennies suivant l'indépendance (époque Massambat Débat) d'identifier des sources de ressentiment. Ce n'est pas ici notre propos. Observons simplement que, de mémoire de Brazzavillois, aucun conflit ouvert

37. Selon Mélanie Ibouritso, Ministre délégué auprès du Ministère de la santé, chargé des affaires sociales et des personnes sinistrées, une enquête de mai 95 évalue le nombre de victimes à 2 000 morts, 13 000 maisons et édifices endommagés, 300 000 personnes déplacées. Ce dernier chiffre paraît excessif, confronté au peuplement initial des quartiers concernés.

n'avait auparavant déchiré ces ressortissants « sudistes » : Mfilou abritait, en 1980, plus de 60 % d'originaires du Pool, depuis 1979 Bacongo accueillait une proportion croissante de migrants « Niboleks », sans qu'aucune intolérance ethnique ne se déclare... et pour cause, à cette époque, l'origine Nibolek n'était pas perçue comme une catégorie identitaire.

Dans la sphère des élites, les solidarités politiques, mais aussi amicales, religieuses ou spirituelles ont souvent prévalu. Au cœur même des violences de 1993-1994, d'assez nombreuses familles résidant dans les quartiers rivaux ont pu déménager à temps grâce à des informations communiquées par le parti adverse, ou échanger leurs domiciles afin de soustraire leurs villas à la vindicte et aux pillages des milices partisans : Laris du quartier Diata s'installant dans une villa *Nibolek* de Poto Poto du Djoué par exemple. Ces échanges n'ont pas toujours très bien fonctionné (le voisinage les a parfois entravés), mais le pragmatisme de la démarche prouve que les prétendus antagonismes « ethniques » étaient encore loin de guider la vie sociale brazzavilloise.

Les multiples renversements d'alliances prouvent que dans leur stratégie de conquête du pouvoir, le pragmatisme des hommes politiques l'emporte systématiquement sur de prétendus antagonismes ethniques.

Quelques rappels : Pascal Lissouba, d'ethnie minoritaire *Nzabi*, candidat favori des régions du sud-ouest du pays (peuplées de *Kongo* et de *Téké*) a été élu Président de la république au second tour grâce à une alliance avec les *nordistes* du PCT, menés par D. Sassou Nguesso, qui est *Mbochi* ³⁸ ! Ceux-ci, peu de temps après l'élection ont formé contre le gouvernement une coalition de l'opposition avec plusieurs partis d'électorat *lari* (MCDDI) ou *vili* (RPDS) ³⁹. Et si la crise de 1993-1994 s'est actuellement apaisée, c'est grâce à une réconciliation opportune des sudistes, Bernard Kolelas, leader de Bacongo, ayant été élu maire de Brazzaville avec les voix du parti présidentiel. Quant à Denis Sassou Nguesso, qui a formé une nouvelle coalition de l'opposition (les FDU ⁴⁰), il a certes longtemps incarné les intérêts des *nordistes*, mais en tant qu'ex-président, il représente pour beaucoup de Congolais l'époque bénie de la prospérité économique. Tant et si

38. D. Sassou Nguesso craignait que le concurrent de P.Lissouba au second tour (B.Kolelas), soutenu par les habitants du Pool, et par les brazzavillois n'engage des actions judiciaires contre les dignitaires du PCT s'il était élu.

39. Cette coalition a aujourd'hui éclaté, et l'histoire des alliances politiques réserve sans doute encore des surprises...

40. Forces démocratiques unies.

bien que même parmi les Laris, certains l'envisagent comme recours à la tête du pays lors des prochaines élections présidentielles (1997).

Pourtant, ces mêmes hommes politiques ont dangereusement stimulé la grille populaire d'interprétation ethno-régionaliste. Non pas dans leur discours, qui fait toujours appel à l'union nationale, mais de facto, en éveillant un sentiment d'appartenance sur le mode ethnique dans leur électorat régional, en centrant leur campagne électorale dans les régions et les quartiers qui leur étaient déjà acquis, et plus tard, en armant les milices recrutées exclusivement parmi des jeunes de leur quartier, parfois de leur région d'origine (de nombreux *Zulus* sont d'origine rurale, ce qui expliquerait leurs agissements irresponsables et incontrôlables à Brazzaville...). C'est bien l'enjeu politique qui exacerbe et même *instrumentalise*⁴¹ le sentiment ethnique parmi les fractions populaires les plus manipulables de la population.

Territorialisation violente et fantasmée des quartiers brazzavillois (carte n° 8)

Au cours de l'année 1994, les positions de chaque parti se consolident sur la base des zones d'influence ainsi définies : FAN à Mfilou (rebaptisé : *Beyrouth* par les miliciens *zulus*), *Ninjas* à Bacongo, rebaptisé *Sarajevo* par ces mêmes *zulus* qui font allusion à l'« épuration ethnique » dont ils accusent les laris (rebaptisés les « *Tchèques* »). De leur côté, les *Cobras* établissent leur contrôle sur Mpila (où ils « protègent » la résidence de D. Sassou Nguesso), Talangai, et quadrillent sporadiquement Ouenzé, se ravitaillant parfois (de manière expéditive) à Poto Poto. Le quartier des ministères et la présidence sont officiellement protégés par les « *Aubevillois* ». Un seul quartier voit se croiser des miliciens de toutes tendances : c'est le Plateau des 15 ans, situé à l'ouest de Mougali. En effet de nombreux hommes politiques de tous bords résident dans sa partie la plus cossue, sous la protection de leurs miliciens respectifs : *zulus*, *ninjas*, *cobras* et même *requins*⁴² s'y côtoient donc au rythme de salves périodiques (cf cartes 7 et 8)⁴³.

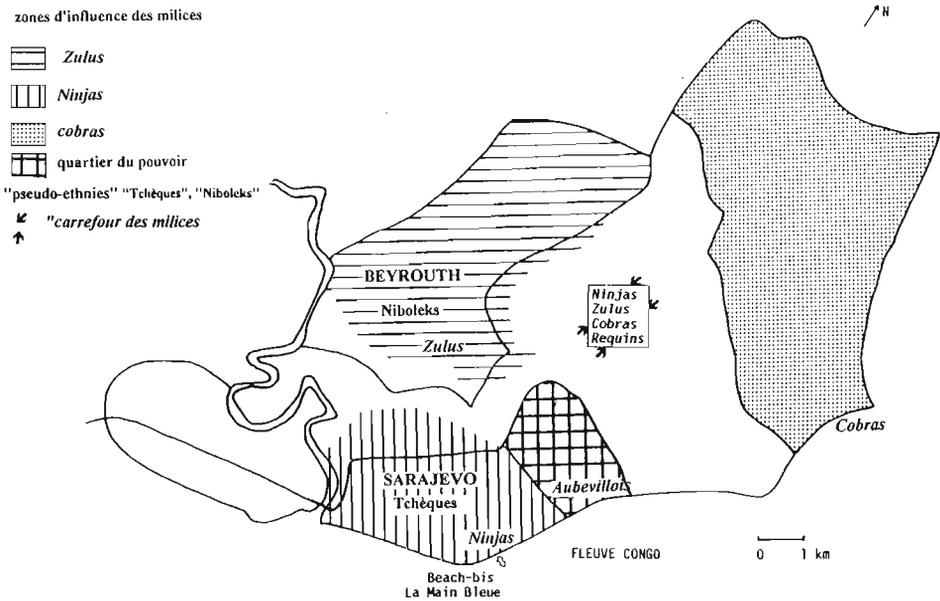
La ville se retrouve donc aujourd'hui fragmentée en territoires jalousement contrôlés. Deux ans après les « événements », la peur et la rumeur, plus que les armes et les violences, contribuent toujours à limiter les déplacements inter-quartiers, surtout la nuit.

41. Cf. analyses de Fabrice Weissman (1993) et Patrick Quantin (1994).

42. Milice du RPDS de Thystère tchikaya, actuel maire de Pointe-Noire.

43. Source : R. Ziavoula, ENAM, Université Marien Ngouabi.

Carte 8. 1994-1995 TOPONYMIE FANTASMATIQUE DES « TERRITOIRES BRAZZAVILLOIS »



Tout Brazzaville prétend que l'« étranger » à Baongo est immédiatement identifié et filé dans ses moindres déplacements. Des *Ninjas* en armes contrôlent encore tous les accès à l'embarcadère clandestin de la « Main bleue », également surnommé « Beach-bi » ou « Beach de Kolelas »⁴⁴, et seule une clientèle lari ose encore fréquenter le fameux dancing ! L'importation « parallèle » de produits venant du Zaïre (vêtements, tissus notamment) alimente les marchés de Baongo, et sans doute les caisses du MCDDI, dont le président est aussi le maire de Brazzaville ! Symétriquement, aucun Lari n'oserait s'aventurer à Mfilou (« de l'autre côté des rails »), ou à Diata. Cela n'empêche pas les habitants de ces quartiers de clamer que le calme y est revenu.

La toponymie fantasmatique créée par les jeunes miliciens pour décrire ces territoires brazzavillois, largement inspirée des médias internationaux, n'utilise plus aucune appellation ethnique « traditionnelle ». Elle révèle bien que la dimension « ethnique » du conflit brazzavillois n'est guère qu'un prétexte, dangereusement manipulé et non maîtrisé par les hommes politiques. L'as-

44. Un seul port fluvial (ou « beach ») fonctionne légalement sur le fleuve à Brazzaville, au centre ville.

pect moderne et proprement urbain de ce conflit est bien plus préoccupant : c'est la mobilisation violente et massive d'une frange de la jeunesse désœuvrée en quête d'identité, dans une ville en crise.

L'IRRUPTION VIOLENTE D'UNE JEUNESSE DÉSŒUVRÉE

Il faut rappeler que, contrairement au conflit rwandais, les violences brazzavilloises de 1993-1994 n'ont pas engagé massivement toute la population, mais une frange restreinte de partisans recrutés par les partis politiques parmi plusieurs générations de « jeunes » des quartiers⁴⁵ et de certaines zones rurales (Réserve ministérielle – *Aubevillois* – et certains « *zulus* »)⁴⁶.

Comme la plupart des métropoles d'Afrique Noire, Brazzaville est une ville jeune : en 1985, 45 % de ses habitants avaient moins de 15 ans. Malgré l'amorce de baisse de la fécondité, le taux de natalité de 42 %⁴⁷ ne permet pas d'envisager un changement de profil démographique dans la capitale. Plus de 80 % des moins de 20 ans sont nés à Brazzaville et ont été socialisés dans l'horizon des quartiers.

Les jeunes qui ont 20 ans en 1993 sont nés en 73, c'est-à-dire au moment du boom pétrolier, dans un contexte euphorique où les portes de la fonction publique s'ouvraient toutes grandes aux diplômés de l'enseignement secondaire.

L'originalité du contexte social brazzavillois tient à la scolarisation presque totale de sa jeunesse, et ce presque depuis l'Indépendance. Brazzaville est une ville d'écoliers et d'étudiants, largement alphabétisée, et en tous cas massivement « francisée » : la grande majorité des citoyens, y compris les femmes, comprennent le français et ont les moyens culturels d'accéder aux médias modernes.

Lieu d'une double mixité révolutionnaire, mixité sexuelle dans tout le pays et ethnique dans les grandes villes, l'école fut conçue comme l'outil primordial d'unification idéologique et d'effacement des particularismes ethniques et régionaux, et considérée

45. Ils sont parfois encadrés par de vieux « routiers » de l'opposition, par exemple d'anciens membres des JMNR.

46. Certains commentateurs (citadins) n'hésitent pas – en privé – à attribuer la violence des troubles brazzavillois à la « brutalité » de ces ruraux !

47. Soit environ 25 000 naissances chaque année, et 70 % de l'accroissement de Brazzaville (Achickbache C.B., 1986).

comme un pilier essentiel de la République Populaire. Dans cette perspective, la scolarisation fut intégralement prise en charge par l'État, l'éducation nationalisée en 1965, et la fréquentation d'écoles privées interdite aux jeunes congolais sur tout le territoire national⁴⁸. L'école est obligatoire de 6 à 16 ans, et à Brazzaville, 95 % des enfants (environ 200 000 écoliers) sont scolarisés.

Le taux de scolarisation après 16 ans est aussi l'un des plus élevés du continent : 72 % des jeunes de 15 à 19 ans, malgré l'entrée dans le cycle secondaire facultatif. D'après le recensement de 1984, 39 % des habitants de Brazzaville étaient en cours de fréquentation scolaire⁴⁹ !

La politique d'élargissement de l'appareil d'État au cours des années d'opulence pétrolière a massivement orienté les aspirations de la population vers le salariat dans les emplois publics ou privés au détriment d'un artisanat utilitaire local dévalorisé, ou même du commerce : en 1987, un tiers des chefs de ménage brazzavillois étaient des salariés de la fonction publique. L'enseignement secondaire était encore la voie d'une réussite individuelle assurée, si bien qu'entre les deux derniers recensements, on a pu observer un allongement des études et une forte baisse du taux d'activité chez les 20-24 ans⁵⁰.

Mais, depuis 1985, le Congo vit à l'heure de la désillusion, surtout Brazzaville et Pointe-Noire où s'étaient concentrés les investissements et les espoirs. Depuis la crise liée à l'endettement du pays et à la chute des cours du pétrole, ce prolongement des études apparaît comme une fuite en avant d'autant plus vaine que les conditions de scolarisation elles-mêmes ne cessent de se dégrader.

La pléthore des effectifs (79 élèves par classe primaire) est beaucoup plus grave dans la capitale que dans le reste du pays : pas de matériel ni même de bancs, les élèves s'assoient par terre, les instituteurs restent debout. Ces conditions de scolarité aboutissent à des taux dérisoires de réussite aux examens du secondaire : 7,5 % pour le brevet qui permet d'accéder aux lycées,

48. Aujourd'hui les écoles privées, y compris confessionnelles sont à nouveau autorisées, et elles prolifèrent. Seuls les enfants des familles les plus modestes fréquentent encore l'école publique.

49. Il y a évidemment un leurre des chiffres. A Brazzaville d'après une enquête récente, les élèves mettent en moyenne 11 ans pour accomplir le cycle fondamental (la durée normale est de 6 ans). Les 3/4 doublent ou triplent chaque classe jusqu'à arriver au terme de la scolarité obligatoire... sans être vraiment alphabétisés.

50. Dans cette tranche d'âge, on dénombrait 47 % d'hommes scolarisés à Brazzaville.

10,5 % au baccalauréat, volontairement très sélectif par souci de parité avec l'examen français, et pour restreindre l'afflux dans l'enseignement supérieur. Depuis la libéralisation de l'enseignement, et l'incroyable prolifération des écoles privées, seuls les enfants des milieux les plus modestes continuent à fréquenter l'école publique.

Sous la pression du FMI, le Congo a dû réduire les postes de fonctionnaires, licencier les contractuels en surnombre, privatiser les entreprises d'État. Même ralentie, la croissance de la population scolarisée dans le secondaire et dans le supérieur n'aboutit qu'à produire un groupe de plus en plus important de chômeurs « intellectuels » dont le sentiment de frustration ne fait que grandir.

Depuis 1990, au moins 15 000 bacheliers se trouvent chaque année sans emploi. Ils ne trouvent guère à s'investir ailleurs. Le secteur privé moderne tout comme la petite production marchande sont encore embryonnaires, même si l'abandon de l'étatisme économique ouvre de plus larges possibilités. Ce sont souvent les travailleurs immigrés zaïrois qui se glissent dans cette brèche, grâce au faible coût de leur travail (lié au différentiel de change). Ils occupent aujourd'hui la majeure partie de certaines activités comme la menuiserie ou des emplois agricoles saisonniers dans le Pool. De son côté, la diversification du petit commerce est entravée par l'effondrement du pouvoir d'achat de la masse des fonctionnaires qui accumulent les arriérés de salaires (14 mois à la fin de 1995), et par les hausses de prix consécutives à la dévaluation du franc CFA.

Dans ce contexte, la mobilisation scolaire massive, mais inadaptée et sans issue, apparaît comme un lourd facteur de tension sociale en amplifiant les espoirs et les frustrations : celles des exclus de l'école, et celles des diplômés sans perspective professionnelle.

Ces frustrations ont trouvé à s'épancher par le biais de violences au sujet desquelles les acteurs eux-mêmes avancent l'explication ethnique, commode et rassurante. De fait, elle reconstruit des aspirations et des antagonismes d'aujourd'hui en fonction de vieilles catégories liées à l'ordre lignager.

Est-elle pertinente à propos de jeunes grandis à Brazzaville, scolarisés ensemble, nourris par les mêmes médias transnationaux ⁵¹ – comme en témoignent d'ailleurs leurs surnoms de

51. Grâce à la proximité de relais à Kinshasa, les Brazzavillois peuvent, depuis quelques années, capter, avec une antenne ordinaire, quelques chaînes de télévision américaines et européennes – notamment le journal télévisé français en direct. Dans les quartiers, nombre d'officines de location de cassettes

guerre ? Le détour des surnoms paraît révélateur : ils désignent simplement l'autre en tant qu'adversaire, en substituant aux véritables dénominations ethniques une néo-ethnicité urbaine, rêvée, cosmopolite. La toponymie fantasmatique qui en résulte (*Beyrouth, Sarajevo*) extrait symboliquement Brazzaville de son isolement de petite capitale secondaire d'Afrique centrale pour la situer au cœur de l'actualité mondiale !

Parallèlement, cette territorialisation violente des quartiers traduit évidemment une perception fragmentée de l'espace urbain. Ces farouches combats entre *Ninjas* et *Zulus* pour délimiter les frontières de leur zone d'influence traduisent bien un fort sentiment d'appartenance au quartier, mais pas à la ville – repli d'exclus de la modernité économique et culturelle ?

Cet éclatement du sentiment d'identité repose lui-même sur une réalité matérielle : la ségrégation spatiale effective, vécue par les jeunes brazzavillois désœuvrés de la périphérie (Mfilou, Talangai), et qu'ils cherchent peut-être à transcender par une appropriation de leur milieu de vie.

En leur offrant la violence armée pour seule clé de cette appropriation et source de reconnaissance sociale, certains hommes politiques ont à l'évidence commis plus qu'une imprudence, une faute irresponsable et qui pourrait être lourde de conséquences. Plus que la question locale de l'ethnicité, ces violences urbaines finissent par poser les problèmes très universels de l'intégration citadine, et de l'accès des cadets sociaux à l'autonomie et à la citoyenneté.

Aujourd'hui, les tensions se sont un peu calmées. Si le thème ethnique est toujours au centre de la controverse politicienne, la question de la jeunesse ne peut plus être évacuée⁵². Tous les principaux partis politiques ont signé un « Pacte de paix » à la veille de Noël 1995, s'engageant à respecter la constitution et à désarmer leurs miliciens... mais qu'en faire ? Plusieurs milliers d'entre eux (*zulus* principalement) ont été intégrés à l'armée nationale⁵³, et le Pacte de la paix prévoit l'élargissement de ce recrutement aux autres milices partisans. Cependant, dès janvier 1996, la

vidéos se sont créées. Cette ouverture aux médias d'actualité, tardive au Congo, car longtemps bridée par la censure et le monopartisme, a profondément changé le rapport au monde des Brazzavillois.

52. Sur la sociologie de ces milices, cf. les travaux en cours de Rémy Bazenguissa (chercheur au Centre d'études africaines).

53. Intégration controversée, compte tenu de leurs antécédents, de leur jeunesse, et des modalités de leur formation, à Loudima (au cœur du « niboland ») par des instructeurs israéliens.

mutinerie violente de jeunes fraîchement enrôlés, laisse mal augurer de l'avenir de cette entreprise.

De leur côté, Églises chrétiennes et ONG laïques ont créé de nombreuses associations pour « motiver » les jeunes sans formation ou sans emploi. On retrouve partout, aux postes de responsables bénévoles des nouvelles églises pentecôtistes qui prolifèrent à Brazzaville, les jeunes diplômés à la recherche désespérée d'un statut social⁵⁴....

Face à ce champ d'initiatives parallèles, quel crédit la masse des jeunes brazzavillois peut-elle encore accorder à l'État et à la classe des « aînés politiques » qui continue à monopoliser le pouvoir ?

BIBLIOGRAPHIE

- Achickbache B., Anglade F., 1987. Comparaison entre Poto-Poto et Baongo, *Cahier du GRASU*, n° 1, Brazzaville.
- Amselle J.L., Mbokolo E., dir., 1985. Au cœur de l'ethnie. Ethnie, tribalisme et État en Afrique. Paris, éd. La Découverte, 225 p.
- Auger A., 1977. Les ethnies du Congo, *Atlas jeune Afrique de la RP du Congo*.
- Balandier G., 1955. Sociologie des Brazzavilles Noires, 2^{de} éd. 1985, presses de la fondation nationale des sciences politiques, coll Références.
- BIM (Bulletin d'information missionnaire), 1991. Dossier Congo, 9 p.
- Bonnafé P., 1968. Une classe d'âge politique, la JMNR de la République du Congo-Brazzaville, *Cahiers d'études africaines*, 8-3, 1968 : 327-368.
- Breton J.M., 1990. La transition vers la démocratie au Congo, *Revue congolaise de droit*, n° 10, juil.-déc. 1990.
- Chrétien J.P., Prunier G., dir., 1989. Les ethnies ont une histoire, Paris, Karthala-ACCT, 435 p.
- CNSEE (Centre national de la statistique et des études économiques), Recensement général de la population. Commune de Brazzaville de 1974.
- Recensement général de la population et de l'habitat de décembre 1984. Ministère du plan, Brazzaville.
- Colloque Identités et démocratie en Afrique, Pointe Noire, 14-16 déc. 1995, publication prévue en 1996 : association Rupture/Mission française de coopération au Congo.

54. Cf. Dorier-Apprill E., 1995. Recherche (en cours) sur les Nouveaux mouvements religieux à Brazzaville/Équipe « Citadins et religions », ORSTOM Département SUD-UR Enjeux de l'Urbanisation.

- CRETH-URBANOR, 1980. Schéma directeur de Brazzaville, étude socio-urbaine, Ministère des Travaux publics et de la Construction, 159 p.
- Devauges R., 1977. L'Oncle, le Ndoki et l'entrepreneur, Paris, ORSTOM, *Travaux et documents*, n° 75, 187 p.
- Devauges R., 1977. La population urbaine au regard de ses conditions de survie : dépendants et producteurs, *Actes des journées d'études sur Brazzaville*, ORSTOM-AGECO, 1986, p. 275-296.
- Devauges R., 1984. Atlas de Brazzaville, ORSTOM, Travaux et documents n° 180.
- Devesa J.M., 1992. L'appartenance ethnique contre la conscience nationale, démocratie et modernité au Congo, *Le Monde diplomatique*, août 1992, p. 26.
- Dorier-Apprill E., 1993. Environnement et santé à Brazzaville, de l'écologie urbaine à la géographie sociale, thèse de géographie, Paris X, 668 p. *Chap. 2 Une société urbaine en évolution*, p. 63-118
- Dorier-Apprill E., 1996. Rapport d'une mission de recherche à Brazzaville, 14/12 au 9/1 1996, ORSTOM, inédit.
- Dorier-Apprill E., 1995. Brazzaville, la territorialisation violente d'un espace urbain. Communication au colloque *Territoire, lien ou frontière*, ORSTOM/laboratoire Espace et Culture, Paris, 2-4 octobre 1995, à paraître, éd l'Harmattan.
- Kitongo T., 1994. La violence urbaine au Congo : une plénitude de sens, *Rupture*, n° 1, juillet-sept. 1994.
- Le Bris E., Quantin P., 1992. Les barricades sont-elles constitutionnelles, *Politique africaine*, 1992, n° 48, p. 142-145.
- Manckassa C., 1992. De l'État parti à l'État ethno-régional. *La semaine africaine*, n° 1927, 6-12 août 1992.
- Ossebi H., 1988. État et ethnie au Congo : nouvelles situations, vieux démons. *Revue de l'institut de sociologie*, n° 3-4 : 211-217 (cité par Weissman).
- Philippe C., 1992. Démocratie au Congo : la transition difficile, *Défense nationale*, mai 1992 : 43-56.
- Politique africaine*, n° 31, oct. 1988, Le Congo, banlieue de Brazzaville.
- Poungui Pindy Léopold, 1994, Parti-Ethnie et manipulation culturelle, *Rupture*, oct.-déc. 1994 p. 110-115.
- Quantin P., 1994. Congo : décomposition d'une libéralisation, in *Afrique politique* 1994 : 167-190, éd. CEAN.
- Rupture*, revue trimestrielle, depuis juillet 1994. BP 5876 Pointe Noire.
- Soret M., 1978. Histoire du Congo Brazzaville, Berger-Levrault, 237 p.
- Tchikaya J., Lallemand M., 1987, Brazzaville, ville d'écoliers et d'étudiants, in : *Actes des journées d'études sur Brazzaville*, ORSTOM-AGECO, 1986, p. 367-375.
- Weissman F., 1993. Élection présidentielle de 1992 au Congo, entreprise politique et mobilisation électorale, éd CEAN-IEP Bordeaux, 138 p.
- BQA de l'AFP, 1992-1995 ; n° 1412, 2/2/1995 récapitulatif des événements :

La Semaine africaine⁵⁵. Années 1992-1995, et notamment :
27/5/1993 : *Élections législatives anticipées : confusion dans les résultats.*
1/7/1993 : *Dossier : La démocratie à l'épreuve des armes.*
25/11/1993 : *Drame à Bacongo et Makélékélé/ milices et politique.*
3/2/1994 : *Réfugiés de Bacongo-Makélékélé.*
3/3/1994 : *Pillage de l'ORSTOM: à chacun ses responsabilités.*
14/4/1994 : *Début du désarmement civil.*
30/6/1994 : *Bernard Kolelas, candidat à la mairie de Brazzaville.*
Le Chemin, journal de l'Église évangélique du Congo.
Presse politique brazzavilloise, et notamment : la Rue meurt (MCDDI),
la corne enchantée (mouvance présidentielle), le gardien (PCT).

55. Hebdomadaire d'actualité, édité par le diocèse catholique de Brazzaville.



Achévé d'imprimer par  Corlet, Imprimeur, S.A.
14110 Condé-sur-Noireau (France)
N° d'Imprimeur : 17599/469 - Dépôt légal : mai 1996
Mise en pages : Reprotyp - 14110 Condé-sur-Noireau
Imprimé en C.E.E.

VILLES DU SUD

Haeringer Philippe (ORSTOM). La mégapolisation n'est pas une crise. Esquisse de mise au point sémantique et problématique

de Maximy René (ORSTOM). Méga (lo) poles ou mégalopolisation

Rodriguez Alfredo et Winchester Lucy (SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago du Chili). Un nuevo contexto urbano en América Latina

Hindson Doug (Université Westville, Durban, Afrique du Sud). - The Apartheid City : construction, decline and reconstruction

Prévôt-Schapira Marie-France (Université de Tours). Territoires urbains et politiques sociales en Amérique Latine. Réflexions à partir des cas argentin et mexicain

Vidal Dominique (CNRS/EHESS). Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local : dépasser l'opposition clientélisme/participation politique. L'exemple de Recife (Brésil)

Grégoire Emmanuel (ORSTOM). Réseaux de commerce et maillages urbains en Afrique de l'Ouest

Armand-Fargues Myriam (ORSTOM/Université de Paris I). L'environnement urbain entre écologie et urbanisme

Couret Dominique (ORSTOM). Entre environnement urbain et développement local à Abidjan. Pour une nouvelle mise en perspective de la ville du Sud

Agier Michel (ORSTOM). Pauvreté, culture et exclusion. La question du sens en anthropologie urbaine

Giraut Frédéric (Université de Grenoble) - La violence politique dans les petites villes d'Afrique de l'Ouest

Durier-Appréll Elisabeth (Université de Paris IV) L'émergence des ethnies, géographie des conflits à Brazzaville (Congo)

ORSTOM Éditions
213, rue La-Fayette
F-75480 Paris Cedex 10
Diffusion
32, avenue Henri-Varagnat
F-93143 Bondy Cedex

ISBN 2-7099-1322-4