

# Addis-Abeba 2003 au risque de l'agglomération De l'encadrement territorial urbain à l'enjeu politique national

## *Addis Ababa 2003 : the urban agglomeration risk. From the urban territory management to the national political stake*

Dominique COURET

Géographe IRD Île de France, Dominique.Couret@bondy.ird.fr

Bezunesh TAMRU

Géographe, MCF Université Lyon2, IRD Ethiopie, Tamru@univ-lyon2.fr

**Mots clés :** risque politique, développement urbain, politiques urbaines, Addis-Abeba (Ethiopie), découpage territorial.

**Keywords:** *Political risk, urban development urban policies, Addis Ababa (Ethiopia), territorial management division*

**Résumé :** En Janvier 2003, Addis-Abeba, capitale de l'Éthiopie et ville de 3 millions d'habitants, est dotée d'une nouvelle charte permettant la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation. Pour les concepteurs de la loi, ce découpage en 10 keflä kätäma, répond à la nécessité d'une meilleure gestion de la ville en terme de services, de gouvernance, de responsabilisation et de décentralisation administrative, économique et politique, tel qu'il en est de règle pour les capitales dans le contexte international actuel. Il n'en reste pas moins que ce changement soulève bien des interrogations. Cette décentralisation était-elle le dernier avatar d'une politique fédérale surtout agricole et qui ne perçoit Addis-Abeba que comme la capitale ayant vampirisé les provinces ? Dans ce cas Addis-Abeba serait-elle définitivement dépouillée de son incarnation de l'Éthiopie moderne pour être livrée à elle-même ? Au contraire assiste-t-on à l'éternelle recherche d'une modernisation de la ville-vitrine dans laquelle l'État central se personifie ? Nombreux ont été les cheminements politiques antérieurs qui ont cherché à transformer la capitale éthiopienne en une agglomération moderne. Nous proposons ici de relire l'histoire des découpages territoriaux de cette ville d'essence non coloniale pour éclairer l'évolution des politiques. Nous posons pour cela l'hypothèse d'un rapport de risques politiquement établi à l'origine de chaque nouvelle organisation territoriale.

**Abstract:** *In January 2003, Addis Ababa, Ethiopia's capital and 3 millions inhabitants city, get a new urban charter and go through a decentralization process. For the new urban policy makers, this subdivision in 10 keflä kätäma goes together with the necessity for a new urban management ways about services, governance, responsibility and administration, economic and political decentralization, as it is in all capital cities in the actual international context. But lot of questions appears about this new political choice. Is this decentralization the last stage of a federal policy mainly focused on agriculture and for which Addis Ababa is no more than a dominating capital? In this case is Addis Ababa going to lose its symbolic image of Modern Ethiopia first place to be left to its own devices? Or if the reverse point of view is true, is it once again the continuous strive to modernize Ethiopia's state urban showcase? Numerous political plans have been interiorly made to transform Ethiopia's capital into a modern urban agglomeration. We propose to read the historical changes in urban subdivision of this non colonial city, to enlighten the political evolution. For that we lay down the hypothesis of a risk ratio, politically posed, at the source of each new territorial organization.*

### Introduction

En Janvier 2003, Addis-Abeba, capitale de l'Éthiopie et ville de 3 millions d'habitants, est dotée d'une nouvelle charte permettant la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation. Les 10 keflä kätäma ou communes ainsi créées doivent bénéficier d'un transfert accru

de compétences et d'une direction assurée par un maire. Ce nouveau découpage se situe à mi-chemin entre la communauté des communes et les mairies d'arrondissements. Pour les concepteurs de la loi (ORAAMP, 2002), ce découpage répond à la nécessité d'une meilleure gestion de la ville en termes de services, de gouvernance, de responsabilisation et de décentralisation administrative, économique et politique, tel qu'il est de règle pour les capitales dans le contexte international actuel. Il n'en reste pas moins que ce changement soulève bien des interrogations sur les facteurs locaux de ce choix politique. Cette décentralisation était-elle le dernier avatar d'une politique fédérale surtout agraire et qui ne perçoit Addis-Abeba que comme la capitale ayant vampirisé les provinces ? Dans ce cas Addis-Abeba serait-elle définitivement dépouillée de son incarnation de l'Éthiopie moderne pour être livrée à elle-même ? Ou au contraire assiste-t-on à l'éternelle recherche d'une modernisation de la ville-vitrine dans laquelle l'État central se personnifie ; la décentralisation pourrait-elle alors rendre cet objectif plus efficace en délimitant officiellement un noyau central dynamique et sa périphérie ? Nombreux ont été les cheminements politiques antérieurs qui ont cherché à transformer la capitale éthiopienne en une agglomération moderne. Nous proposons ici de relire l'historique des découpages territoriaux de cette ville d'essence non coloniale pour éclairer l'évolution des politiques. Nous posons pour cela l'hypothèse d'un rapport de risques politiquement établi à l'origine de chaque nouvelle organisation territoriale.

## **I - L'agglomération : un certain partage territorial auquel correspond un certain partage de risques**

Une approche classique du risque consiste à le considérer comme une interaction entre un aléa et une vulnérabilité. La nature territoriale du risque a été aussi démontrée (November, 2002) en insistant sur une succession de différentes menaces imprimées sur le même espace. Beaucoup d'auteurs soulignent aussi les représentations sociales (Coanus *et al.*, 2001) en tant que composantes inhérentes de la menace. Le risque comme construit social polysémique est aussi un puissant révélateur des jeux et enjeux d'acteurs (Tamru, 2001) s'exprimant sur un même territoire. Le risque social (et donc politique) mérite d'être plus fouillé lorsqu'il s'agit d'interroger les politiques urbaines. Gérer le territoire urbain va de pair avec un choix de société qui est discernable au sein des documents d'urbanisme. En effectuant ce choix, le pouvoir politique révèle sa volonté d'atténuer un certain faisceau de risques, ceci implique qu'il en accepte nécessairement d'autres. Risques prévenus et risques acceptés constituent ce que nous appellerons le rapport de risque politique et polysémique. La part acceptée à l'échelle du gestionnaire politique est par contre synonyme d'une mise en danger plus imminente pour une partie de la société pour qui elle constitue une menace, voire un préjudice réellement subi. Tant que la part acceptée reste supportable pour la partie exposée de la société, ce risque social restera une probabilité certes dangereuse mais gérable pour le politique. Mais lorsque cette part de risque accepté tend vers des situations intolérables, elle sature totalement le rapport de risques. Ceci peut alors culminer vers la crise majeure et une mise en danger du politique. Le moment de latence pendant lequel la menace se développe en crise pourrait qualifier le risque social accepté comme un risque ignoré par le politique. Les différentes politiques d'aménagements et de partages territoriaux de la ville sont ainsi autant de révélateurs de cette gestion de risque politique en termes de risque prévenu et risque accepté.

La première menace, souvent évoquée à propos du développement urbain, est l'évolution vers une forte ségrégation socio-spatiale qui tend à éloigner les plus pauvres du pôle urbain central, lieu de concentration des activités, et plus généralement de l'accès aux richesses et à l'innovation. Cette exclusion et cette inégalité d'accès aux opportunités de développement sont facteurs d'émergence d'un risque social et d'insécurité urbaine. Le type de partage vo-

lontaine du territoire adopté est alors un indicateur pour déceler les risques prévenus et les risques acceptés par le pouvoir politique à une époque donnée. Le décryptage du rapport de risques se présente ainsi comme une entrée pertinente pour comprendre les différents jeux et enjeux des acteurs urbains, autorisant une lecture géopolitique et intra-urbaine de la ville (Lacoste, 2001). Le cas d'Addis-Abeba et l'évolution du partage de son territoire sont ainsi, et à bien des titres, éclairants.

## **II - Addis-Abeba de Menelik II : l'essence d'une iniquité foncière pour une gestion d'un risque national**

Quand Addis-Abeba est fondée en 1886 par l'empereur Ménélik II, sa création répond à des fins militaro-politiques (Garretson, 1974) et s'inscrit dans la tradition des sites successifs des capitales éthiopiennes itinérantes. Le choix d'Addis-Abeba correspond à la montée en puissance de Ménélik II, alors simple roi du Choa<sup>1</sup>, qui a réussi à rallier un grand nombre de seigneurs de la guerre à sa cause. Il s'est ainsi taillé un immense glacis de terres conquises autour de son royaume, avec une délégation obligée de leur gestion à de puissants généraux. La stratégie de Ménélik II pour prévenir le risque d'éclatement territorial est double : poursuivre incessamment les conquêtes de nouveaux territoires et, entre les batailles, rassembler ses généraux et leurs armées en sa proximité, à Addis-Abeba.

Cette politique s'est traduite par un partage territorial en *säffärs* ou quartiers militaires de la ville actuelle. La première morphologie de la ville est ainsi polynucléaire, proche d'un ensemble de villages-campements disséminés sur les interfluves de ce site fortement compartimenté par les nombreux cours d'eau et torrents. La formation de la proto-ville dévoile déjà une volonté de réduction d'un risque politique national par le pouvoir de Ménélik II, le risque local alors accepté d'un épuisement des ressources du site, principalement le bois, étant résolu par l'introduction de l'eucalyptus.

### **A - La première municipalité d'Addis-Abeba : construction structurelle de l'iniquité foncière.**

En 1896, Ménélik II remporte la bataille d'Adoua sur les Italiens ; selon Garretson (1974) cette date marque un tournant dans la gestion d'Addis-Abeba. En effet, cette victoire décisive permet une reconnaissance internationale à Ménélik II qui va accueillir dans sa capitale plusieurs ambassades des puissances internationales de l'époque. La ville est alors de plus en plus gérée par une nouvelle classe de cadres politiques civils. Vers 1900, Ménélik II établit la première mairie (Eshetu Assen, 1986), dotée de compétences administratives et fiscales. Celle-ci va rester dans les mémoires pour avoir surtout créé une milice urbaine veillant à la sécurité de l'*arada*<sup>2</sup> et, sur ordre de l'empereur, pour avoir initié l'immatriculation des terres urbaines. Beaucoup de ses généraux ayant périés au combat, Ménélik II accorde à leurs descendants la propriété des *säffärs* que leurs pères ont commandés. Ceux-ci deviennent les grands propriétaires d'une majorité du sol d'Addis-Abeba, ainsi se crée l'essence de l'iniquité foncière dans la capitale. Pour Ménélik II, l'injustice foncière est un risque minimal et largement ignoré, l'unique risque qui compte à ses yeux étant l'éclatement du territoire national. Une clarification de la délimitation de la ville est aussi esquissée par le plan dit de Taitu<sup>3</sup>, qui suggère de conserver l'organisation polynucléaire (fig. 1). Les successeurs de Ménélik II réalisent une certaine mo-

<sup>1</sup> Ancienne province située au centre de l'Éthiopie.

<sup>2</sup> Ce mot est un des noms communs qui indiquent dans l'amharique ancien un centre-ville, un lieu de commerce et de socialisation et aussi et surtout le lieu où les rois ou leur représentant rendaient une justice publique.

<sup>3</sup> Épouse de Ménélik II

dernisation des équipements mais ne remettent pas en cause l'iniquité du système foncier et la ville va continuer à croître dans un système polynucléaire peu connecté.

**B - Addis-Abeba capitale de « l’Africa Orientale Italiana »**

Le pouvoir italien (1936 – 1941) choisit de rompre avec l’urbanisme local qu’il considère dangereux pour sa sécurité. La première idée est d’abandonner le site, mais finalement un schéma directeur va être élaboré par Guidi et Valle. Ceux-ci préconisent une organisation de la ville selon un strict zoning fonctionnel et ethnique, de resserrer ses limites et de les ramener vers les aires plus basses en abandonnant définitivement les pentes et les sommets des collines prisés par les quartiers militaires d’antan. L’iniquité de partage des terres urbaines s’est par contre maintenue au profit des colons blancs. Entre 1937 et 1941, les Italiens n’ont réussi à mettre en œuvre qu’à peine 20 % de leur projet (Berlan, 1963), ils sont pourtant parvenus à marquer durablement la morphologie de la capitale éthiopienne.

L’époque italienne se singularise par une volonté de redessiner complètement le tissu urbain au bénéfice d’une population future à protéger. En faisant table rase du passé, les responsables coloniaux acceptent le risque de marginaliser totalement les premiers occupants. La future ville blanche doit aussi être ségréguée : Casa Popolare pour les plus modestes et Casa Incis pour les fonctionnaires et les plus aisés. Ce partage territorial permettait d’attirer un spectre élargi de classes sociales d’Italiens à Addis-Abeba pour en faire rapidement la capitale et la locomotive de l’empire colonial de l’« Africa Orientale ». Le risque à prévenir est l’échec du projet de peuplement, ce qui explique le lourd investissement des Italiens dans l’aménagement de la ville dans un si court laps de temps.

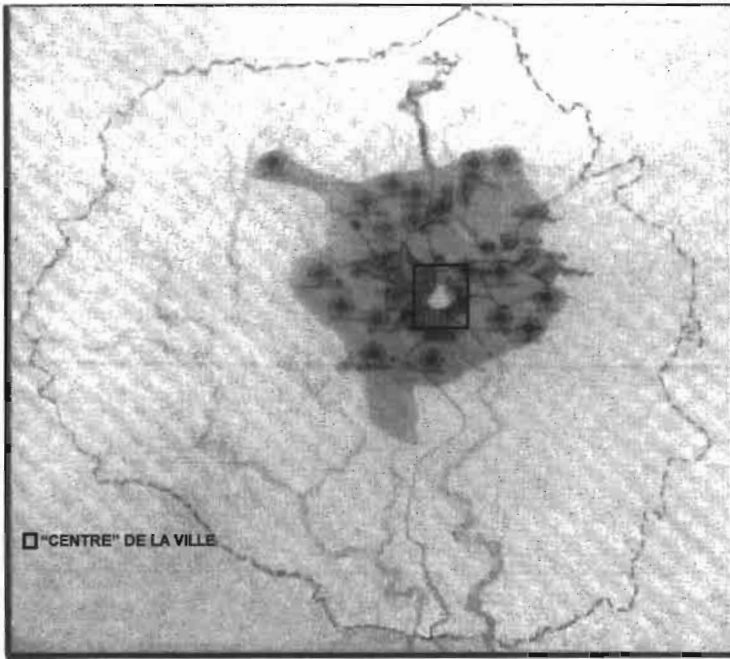
L’occupation italienne s’est achevée en 1941. Si elle s’était prolongée, il est hautement probable que le rapport de risque établi par les Italiens aurait débouché à terme, et par le simple jeu de la croissance urbaine, sur une forte crise sociale de par la marginalisation de la population locale. Cette période « italienne » peut être considérée comme une parenthèse, certes très marquante, mais qui s’insère dans le long règne de Haile Selassié I (1930-1974). Avec le retour du régime impérial, l’idée de ségrégation spatiale sur des critères ethniques disparaît, mais l’iniquité structurale dans l’accès au foncier demeure.

**C - Le découpage territorial de Haïlé Selassié I : marginalisation et modernisation**

En 1941, l’empereur Haïlé Selassié I se réinstalle dans une capitale bien changée où, cependant, le système polynucléaire s’est maintenu, bien que fortement perturbé par l’urbanisme italien. Plus qu’au problème de l’iniquité foncière, le pouvoir s’attaque à celui de la modernisation des équipements.

Le territoire administratif de la ville est partagé en quatre zones gérées par quatre sous mairies. Sur ce premier niveau de découpage territorial se greffe celui des dix circonscriptions électorales et fiscales, dites *wäräda* (fig. 2a). Un centre-ville est ainsi délimité, composé par les trois *wärädas* médians, et entouré par une couronne des sept *wärädas* périphériques. C’est dans ce centre que s’inscrit le projet de l’empereur Haïlé Selassié I de modernisation des équipements et de la trame viaire. Ce projet conforte l’image de pouvoir moderne que les médias de l’époque attribuent à l’empire (Pankhurst, 1960). La ville est alors conçue comme un projet plus physique que social, les schémas directeurs proposés à l’époque sont éclairants par l’accent qu’ils mettent sur l’aspect architectural et monumental de la ville. Cette modernisation urbaine devait être soutenue par une fiscalité conséquente, la mairie établissant une taxe foncière et une taxe d’habitation payées par les propriétaires. Cette politique urbaine s’appuie donc sur les grands propriétaires terriens ainsi que sur une classe montante de petits propriétaires. La capitale va alors croître selon un schéma dual, d’un côté la façade moderne verticale et bien équipée et, de l’autre, l’envers du décor de la forte densité, du sous-équipement et de l’accueil vétuste des nouveaux arrivants en provenance des campagnes.

Figure 1 - Addis-Abeba



Le pouvoir a ainsi mis en place un rapport de risques satisfaisant à ses yeux avec une ville à devanture moderniste et un contrôle du territoire urbain par les possédants. Plutôt que vendre par petits lots ses vastes terrains dans les wärädas périphériques, la classe minoritaire des gros propriétaires préfère les valoriser par des plantations d'arbres. Cette forme de spéculation foncière confère à Addis-Abeba le nom de ville forêt (Berlan, 1963 ; Horvath, 1968). Le verrouillage du système foncier est devenu tel que même une partie importante de la classe moyenne n'a pratiquement plus aucune chance d'accéder à la propriété de son logement et reste immobilisée dans un centre-ville dense et cher. Le risque accepté de la marginalisation d'une grande majorité des citoyens s'est ainsi transformé peu à peu en menace sociale réelle...

### III - La réforme de 1975 : la ville redécouvre ses habitants

Un soulèvement populaire aboutit en septembre 1974 à un coup d'État conduit par une junte militaire dite Derg. La loi du 26 juillet 1975 constitue une des grandes réformes de ce pouvoir. Elle énonce que toutes les terres urbaines et tous les bâtiments urbains considérés comme secondaires, ou en extra de la résidence principale, sont dorénavant propriété de l'État. Par voie de conséquence tous les loyers afférents à ces logements seront perçus par l'État.

#### A - Les Coopératives de citoyens

Cette loi met aussi en place des coopératives de citoyens<sup>4</sup>, rassemblant la masse laborieuse, des simples locataires aux petits propriétaires. Ces coopératives ont été établies sur trois

<sup>4</sup> *Urban dwellers association*

échelles de représentation. La première est de voisinage, elle a des missions administratives, sociales et juridiques propres à son échelle de compétence ainsi que celle de la conscientisation des masses et de la collecte des loyers de moins de cent birrs. Le second niveau est celui des hautes coopératives<sup>5</sup>. Elles coordonnent les fonctions des coopératives locales et assistent le ministère de l'Urbanisme et du logement pour l'établissement du découpage territorial, de manière à équilibrer le partage des ressources. Le dernier et troisième niveau est la coopérative centrale, coordinatrice des hautes coopératives et tribunal central. À part cette coopérative centrale qui gardera le nom de la ville d'Addis-Abeba, les hautes coopératives (fig. 2.b) et les coopératives locales sont désignées par des numéros, à l'instar des arrondissements parisiens.

Le ministère de l'Urbanisme demeure cependant l'acteur principal de la mise en œuvre de la loi dans toutes les villes du pays et surtout dans la capitale. Il est ainsi le seul habilité à attribuer les lots de terrains<sup>6</sup> et le collecteur de tous les loyers supérieurs à 100 Birrs, par le biais de son « *Agency for the Administration of Rental Houses* ».

### ***B - Les premiers pas de la réforme urbaine : volonté révolutionnaire et contrôle étatique***

Cette première loi de la réforme révèle une primauté du discours politique fondé sur la confrontation des classes et un fort affichage de justice sociale. Par contre, elle semble faire peu de cas du territoire. Dans le texte de loi, le découpage n'est cité qu'une seule fois pour souligner qu'il est de la compétence du ministère de l'Urbanisme. Aucune indication n'est fournie sur les critères de découpage, de partage de la population, des ressources, des services, des équipements ou des activités. Ce découpage ne montre pas clairement l'empreinte d'une logique spatiale centre - périphérie (fig. 2b). La loi donne aussi peu de pistes sur les moyens donnés aux coopératives pour réaliser l'ambitieux projet social pour lequel elles ont été créées. Tout semble indiquer l'émergence d'un État démiurge, tablant sur le contrôle global et total de la ville, physique comme social, pour mener à bien ses projets urbains. Si les coopératives locales et les hautes coopératives sont de nouvelles créations de la loi, le niveau central se surimpose, très exactement et dans tout le pays, aux anciennes municipalités. Le décret n° 79 du 26 février 1976 indique cependant que les anciens conseils municipaux sont officiellement dissous et leurs compétences définies en 1954 transférées aux maires.

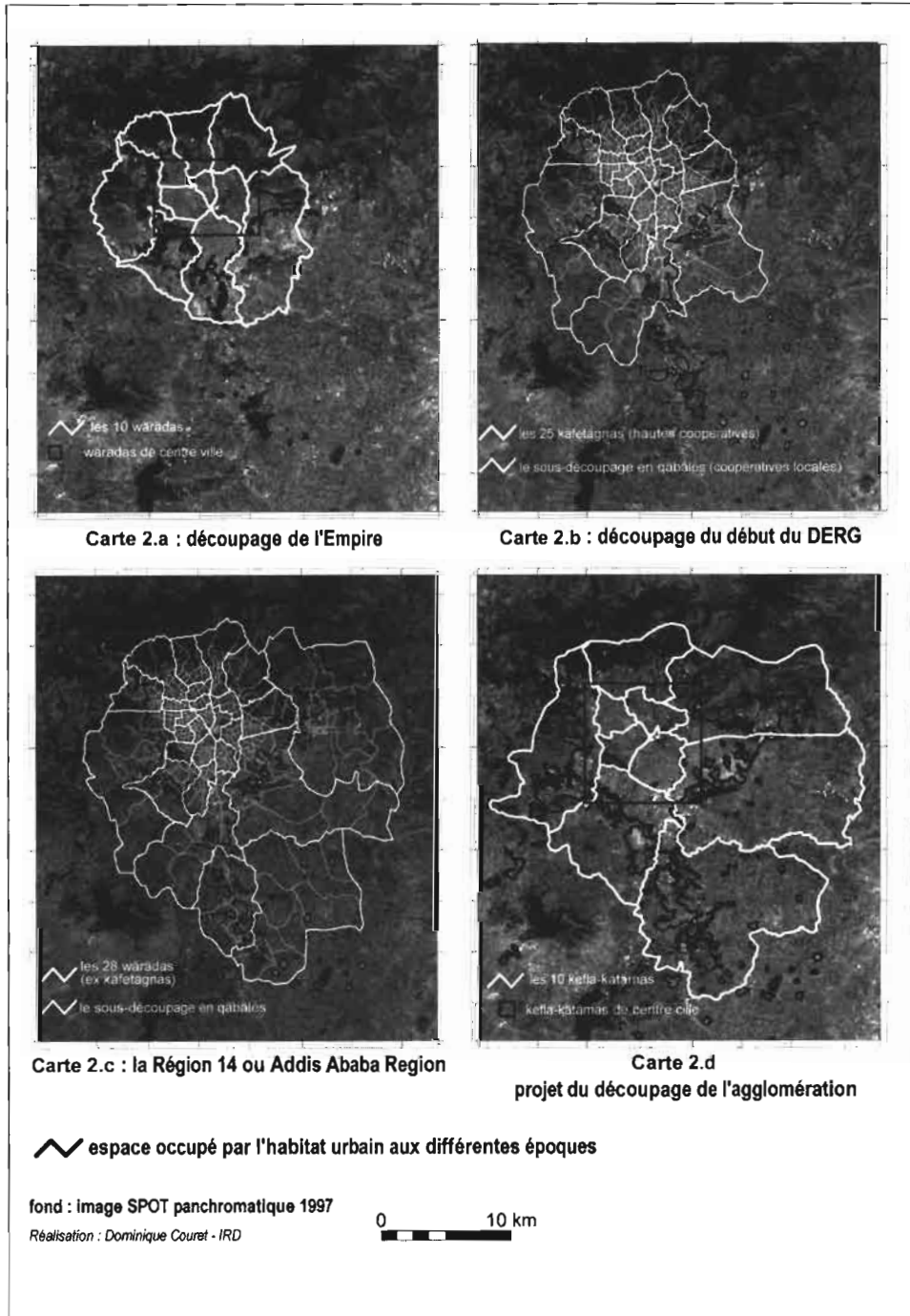
Dans cette loi initiale, une volonté duale se profile, la première est d'organiser la société urbaine en coopératives capables de prendre en main leur destin, la seconde est de laisser une large marge de contrôle à l'État à travers son ministère de l'Urbanisme. Un flou volontaire entoure les fonctions et surtout les moyens dont dispose la coopérative centrale d'Addis-Abeba. Ceci augure d'une plus grande prise en main étatique de la société urbaine, basée sur le très fin nouveau maillage territorial (fig. 2b).

Cette réforme considère la ville avant tout en tant que société urbaine, d'où la volonté forte de l'organiser et de l'encadrer au plus près. Nous serions presque tentées de dire qu'à l'instar des Italiens, les militaires du Derg tablent sur un peuplement urbain organisé et encadré pour créer une ville dynamique. Le risque accepté est par contre de s'aliéner les pouvoirs économiques, toute la frange des propriétaires et des chefs d'entreprises lésés par la réforme. Ce risque est contrebalancé par l'adhésion d'une plus grande majorité de citoyens et par la mise en place des coopératives, instruments de contrôle social, qui n'ont cessé de montrer au fil du temps leur redoutable efficacité.

<sup>5</sup> *Higher cooperative of urban dwellers*

<sup>6</sup> La loi de 1975 a instauré le droit pour tous les citoyens de bénéficier de l'attribution gratuite d'un maximum de 500 m<sup>2</sup> de terres urbaines pour leur logement principal. En réalité, ces attributions nécessitaient de monter un dossier financier, que seuls les plus aisés ou les membres de la petite classe moyenne organisée en association réussissaient à faire accepter.

Figure 2 - Évolution du découpage territorial d'Addis-Abeba



**C - La réforme à l'épreuve du territoire : l'instrumentalisation policière des coopératives**

La proclamation n° 104 d'octobre 1976 cherche à consolider, voire à territorialiser, les coopératives locales créées par la loi de 1975. Le mot *qābālē* apparaît pour la première fois dans la *Negarit Gazetta* ou Journal Officiel lors de la publication de cette loi. Ce terme de *qābālē* signifie quartier, terroir ou paroisse dans le monde rural et s'est imposé pour désigner les coopératives du niveau local. N'ayant pas trouvé d'équivalent dans la mémoire collective, le terme de *kāfetāgna* pour les hautes coopératives semble être moins approprié par les citoyens. Le niveau central demeure toujours ambigu par sa confusion avec les municipalités. En fait, cette loi d'octobre 1976 cherche surtout à régler et à mieux contrôler les corps directionnels des différents niveaux des coopératives.

Les *qābālēs* deviennent surtout des organes de propagande car ils doivent veiller à l'encadrement idéologique des citoyens par la diffusion et l'explication de toutes les mesures prises par le gouvernement. Les compétences des hautes coopératives restent le contrôle de l'équilibre des biens et des revenus entre les *qābālēs* qui sont dans leur juridiction, l'aide aux familles et aux individus pour l'accès à la propriété immobilière individuelle et la justice rendue à leur niveau. Dans cette loi, un plus grand effort est fait pour mieux faire coïncider les compétences des coopératives centrales avec celles des municipalités classiques sans pour autant les sortir de la forte tutelle du ministère de l'Urbanisme.

Malgré l'effort d'une meilleure lisibilité du niveau central, la séparation entre les compétences du ministère de l'Urbanisme et celles des coopératives locales, *qābālēs* et hautes coopératives, demeure floue. Par leur dimension et leur nombre restreint, les hautes coopératives restent, de fait, les interlocutrices préférées du ministère de l'Urbanisme.

En 1976, l'État n'est pas encore prêt à déléguer le contrôle de la société urbaine. Le maillage territorial devient un outil policier de prévention face au risque politique de déstabilisation majeure dans cette période de transition et l'essence idéologique et populaire de la loi de 1975 est quelque peu oubliée.

**D - Vers un découpage administratif classique : la ville redécouvre sa municipalité**

Le 25 avril 1981 une nouvelle loi est promulguée. Elle est basée sur le constat qu'il est plus efficace que le local reçoive des instructions d'un seul centre. Il s'agit aussi de réduire les confusions entre pouvoirs et de mettre au pas les baronnies qui se sont créées dans les *qābālēs* et surtout dans les hautes coopératives. Désormais, le ministère de l'Urbanisme donne directement un certificat à toutes les coopératives de tous les niveaux lorsqu'il juge qu'elles remplissent les conditions citées dans la loi de 1981.

Selon cette loi, pour un citoyen être membre d'un *qābālē* se limite à avoir une adresse administrative, le sens d'une adhésion volontaire à une communauté idéologique a disparu. Les pouvoirs et les devoirs des *qābālēs* se diversifient tout en étant plus contrôlés.

Les hautes coopératives ne subissent pas de changements notables dans leurs missions sauf le renforcement du comité d'inspection au travers duquel l'État pouvait exercer un contrôle plus strict sur leurs affaires. Le peu de cas fait des hautes coopératives dans cette loi augure déjà de l'effacement progressif de ce niveau territorial. Le plus grand changement concerne les coopératives centrales qui deviennent responsables devant l'ensemble du Gouvernement et non plus seulement devant le ministère de l'Urbanisme. Les conseils municipaux peuvent désormais lever des impôts, édicter des lois, travailler à la mise en place d'un schéma directeur et le revenu collecté des loyers de moins de 100 birrs leur est désormais affecté.

Cette dernière loi de l'époque du Derg sur les découpages des territoires urbains dévoile un net retour de l'administratif au détriment du politique. La junte militaire est en place depuis 1974 et n'a jamais été un groupe monolithique. Les années 1970, et particulièrement l'année 1976, ont été le théâtre de ses luttes intestines sur l'espace public, les différentes factions récupérant à leur profit les coopératives urbaines en s'imposant dans leur direction. En 1977, le



colonel Mänegestou Haïle Mariam réussit à dominer totalement le Derg et par delà tous les niveaux des coopératives.

Après la pacification des villes en particulier et celle du pays en général, la dictature du colonel Mänegestou se consacre à une administration de la ville d'Addis-Abeba moins policieusement cadenassée. Ainsi, si la loi de 1975 était fondamentalement idéologique, esquissant l'espoir d'une vraie existence sociale des trois niveaux de coopératives, celle de 1976 cherche surtout à créer un quadrillage serré de contrôle territorial. En cette période, une coopérative centrale telle que celle d'Addis-Abeba, représentant des centaines de milliers d'individus, est tout simplement ingérable pour le pouvoir. Mais en 1981, ce niveau central présente pour l'État l'intérêt d'une délégation des charges administratives. Un nouveau rapport de risque apparaît, l'État souhaite revenir à une gestion classique de la ville pour éviter la menace d'un sous-développement urbain et accepte ainsi le risque de renier les fondements idéologiques de la réforme. Sur ce reniement se greffe le problème du financement de la modernisation urbaine que les campagnes étaient nécessairement amenées à supporter.

#### IV - Vers l'agglomération

Dans les années 1980, les idées de modernisation urbaine chères à l'empire de Haïle Selassie I sont reprises et l'État va mettre en œuvre des politiques impliquant plus clairement la municipalité<sup>7</sup>. En 1987, une loi de planification urbaine est promulguée et l'État décide de reprendre l'élaboration d'un schéma directeur pour Addis-Abeba, dans la lignée de ceux conçus par le défunt empire. Une première ébauche est esquissée par le hongrois C. K. Polony qui préconise la mise en place d'une aire métropolitaine. Cette idée est reprise dans la loi de 1987 en élargissant le concept à celui de région urbaine. Cette même année, l'État met en place le National Urban Planning Institute.

Après les années de stabilisation de sa base, surtout de la classe moyenne qu'il a favorisée dans les attributions de terrain, le pouvoir militaire reprend le projet de modernisation de la ville avec plusieurs handicaps : le manque d'investissements locaux ou étrangers, une certaine reprise de l'exode rural (Galaud, 1994), et une économie nationale que les incessantes guerres ont rendu exsangue. L'idéologie de la première réforme de 1975 a été vidée de son sens par la transformation progressive des coopératives locales en maillage policier puis en simples relais administratifs. Ce risque, accepté en 1976, devient menaçant dans les années 1980, car aucune forme d'organisation populaire et locale n'émerge pour porter les projets d'aménagement. La trop grande faveur accordée aux classes moyennes urbaines a été faite au détriment d'une population rurale surexploitée dont les jeunes viennent gonfler la misère addissienne. La ponction de ressources économiques des zones rurales pour l'aménagement de la capitale ne peut plus se faire en raison des fortes et continues pressions pour les efforts de guerre et l'approvisionnement des villes. À l'intérieur même de la ville d'Addis-Abeba, « la masse laborieuse » ne se sent pas concernée par ces projets de modernisation lointains et pouvant aboutir à son déplacement (Tamru, 2002). C'est donc dans cette ambiance de saturation du rapport de risque que l'un des plus ambitieux schéma directeur est élaboré pour Addis-Abeba par le gouvernement de Mänegestou Haïle Mariam pour être promulgué en 1991 par ses adversaires de l'EPRDF (Ethiopian People Revolutionary and Democratic Front) qui lui ont succédé.

<sup>7</sup> Depuis 1975, les services techniques de la municipalité d'Addis-Abeba n'ont jamais cessé de fonctionner. Mais les compétences de la municipalité n'ont cessé de fluctuer au gré des réformes et des aléas politiques sous la désignation de « coopérative centrale ». Les années 1980 marquent le retour de la municipalité sur, non seulement ses compétences techniques, mais comme acteur important des politiques urbaines.

**A - L'agglomération dans les années 1990 : un concept mort-né dans une ambiance de décentralisation régionale**

L'élaboration de l'avant dernier schéma directeur a débuté en 1986 pour être mis en application en 1991. Le premier souci de ce schéma est d'éviter la macrocéphalie d'Addis-Abeba, par la création d'une région programme. Ce large hinterland ne doit pas être une base arrière de ravitaillement pour la ville mais doit avoir ses propres centres par une organisation polycentrique de villes relais.

La mise en application de ce schéma directeur a rencontré beaucoup de difficultés. Il a en effet été promulgué dans une ambiance politique et socio-économique différente à celle de son élaboration car en 1991 l'EPRDF a renversé le régime de Mängestou Haïlä Mariam. L'État-nation éthiopien devient un État fédéral avec d'importants transferts de compétences vers les régions, la nouvelle orientation socio-économique s'affiche aussi comme plus libérale. Addis-Abeba est désormais une région autonome mais dont le territoire est réduit à son noyau dense et à sa première couronne. La région-capitale est entourée par l'immense région de l'Oromya qui englobe toutes ses croissances digitées, ses villes satellites et ses sources d'approvisionnement immédiat. Addis-Abeba, région urbaine autonome, ne peut plus dorénavant compter sur l'aide d'un État centralisé pour l'application de son schéma directeur. Le pouvoir considère même que la capitale, ayant bénéficié dans le passé de privilèges exorbitants au détriment des provinces, doit plutôt assister à ces dernières. L'abandon *de facto* de l'idée de l'agglomération est donc au début des années 1990 une acceptation du risque de dégradation de la situation urbaine en arrêtant les projets de modernisation. Ce risque est minoré pour le pouvoir central par le transfert de la plupart des compétences de gestion à la municipalité, ce qui lui permet de créer une administration tampon entre lui et le mécontentement citoyen.

**B - La chartre de 1997 : décentralisation fédérale et hiérarchisation régionale**

La loi du 7 juillet 1997 définit la nouvelle charte d'Addis-Abeba pour remplacer celle de 1954. Selon cette loi, Addis-Abeba devient une région urbaine et bénéficie de larges transferts de compétences, mais son statut de municipalité est mal défini. La charte de 1997 ne modifie pas le découpage mis en place par le Derg mais transforme les anciennes hautes coopératives en simples *wäräda* urbains (fig. 2c.). Désormais, les *qäbälés* comme les *wärädas* ne sont plus que des échelons strictement administratifs de la région autonome. La capitale est gérée par un conseil régional élu, le Premier Ministre ayant le pouvoir de le dissoudre. Le conseil élit un président qui devient le gouverneur de la région en même temps que le maire de la capitale. Le niveau central d'encadrement de la ville, dont le Derg se méfiait tant à ses débuts, devient ainsi un puissant levier de réduction de risque pour le nouveau pouvoir sous la forme floue d'un gouvernement régional. En effet, le transfert accru de compétences permet au nouveau pouvoir de déléguer sans frais la modernisation de la ville à ses gestionnaires. Le risque accepté est de voir la capitale se marginaliser et périliter par manque d'aides publiques substantielles de la part du gouvernement fédéral. Mais en même temps, le nouveau pouvoir peut s'attirer les faveurs des campagnes et des régions ethniques qu'il a créées en leur concédant plus de subventions. Les chiffres sont à ce titre éloquentes : l'Éthiopie compte 15 à 16% de population urbaine (Pnud, 2000) ; ceci se calque à peu de choses près sur les scores électoraux officiels de l'opposition. Il semble donc clair que le pouvoir a intérêt, pour sa pérennité, à favoriser un développement centré sur l'économie rurale.

Pourtant, et à partir de l'année 1997, une nouvelle tendance se dessine avec le début de la révision du schéma directeur d'Addis-Abeba. L'administration régionale est la cible d'un flot incessant de critiques, surtout en ce qui concerne la déliquescence des services municipaux. Plus inquiétante pour l'image du pouvoir fédéral est la menace de déménagement des organismes internationaux, en particulier celle de l'Union Africaine dont Addis-Abeba est le siège depuis sa création en 1963. Les exigences des nouveaux cadres des organismes internationaux

et des représentations diplomatiques qui les accompagnent s'accommodent mal de la faible offre en logements et en services de la capitale éthiopienne, ville considérée comme chère, et où la vie est de mauvaise qualité.

Les années quatre-vingt-dix ont été ainsi une période ambiguë pour Addis-Abeba. Ancienne capitale d'un État très centralisé, elle est devenue une métropole accueillant un État fédéral n'ayant d'autres choix que d'y demeurer. Ce dernier développe un discours politique fondé sur l'opposition classique ville-campagne et sur le concept anglo-saxon de « *l'urban bias* » dans la répartition nationale des richesses. Le besoin pour la ville d'un cadre législatif et juridique lui assurant soit la pleine autonomie d'un État fédéral, soit le statut de place du pouvoir national, devenait donc urgent en ce début de millénaire.

### **C - Le dernier schéma directeur d'Addis-Abeba : modernisation urbaine et risque national**

Selon ses concepteurs, ce schéma est bâti sur l'acceptation du paradigme de la ville en continuel changement. L'idée générale est d'abandonner un projet fondé sur le contrôle pour aller vers plus de permissivité. Parmi les nombreuses propositions du schéma directeur, existe une volonté de doter le pays d'une capitale moderne, en lui appliquant une décentralisation interne plus efficace et en lui accordant des moyens plus conséquents.

La charte de 2003 entérine ces propositions en créant 10 *keflä kätäma* qui soulignent clairement la naissance d'une agglomération par un important transfert de compétences vers ces « mairies d'arrondissement ». Les concepteurs ont aussi veillé à la mise en place d'un centre-ville composé de quatre *keflä kätäma* médians avec une couronne périphérique formée des six autres (fig. 2d.). Cette organisation présente une forte similitude dans la logique d'organisation spatiale avec le découpage de l'empire (fig. 2a). Le boulevard périphérique récemment construit délimite à peu de choses près ce centre-ville qui, à terme, matérialisera le noyau de la capitale. La modernisation de la ville va donc favoriser l'émergence d'espaces moteurs et prioritaires qui auraient un effet d'entraînement sur leurs périphéries. Pour mener à bien cet ambitieux projet de décentralisation et de modernisation, l'administration régionale a aussi subi d'importants changements dans sa structure. Le principal est la séparation de ses missions municipale et régionale : la première sera de la compétence du « *city manager*<sup>8</sup> » et la seconde celle du corps élu et en particulier du maire.

En encourageant fortement les nouveaux changements à Addis-Abeba, l'État fédéral semble prendre la mesure de l'importance de l'urbain dans les politiques de développement. La nouvelle tendance révèle une meilleure prise en compte de la question urbaine que ce soit dans la capitale ou dans toutes les grandes villes régionales. L'État éthiopien recherche ainsi des têtes de pont de propagation de « ses » idées de modernisation et en même temps des locomotives entraînant et surtout contrôlant leur arrière pays. Cette stratégie qui consiste à favoriser la mise en place d'une armature urbaine de contrôle territorial sous le leadership d'Addis-Abeba n'est point neuve. Ce qui est original est la contradiction idéale entre l'autonomie des régions et la politique de renforcement du réseau urbain national.

Le rapport de risque dans les nouvelles données des années 2000 est radicalement inversé. Le pouvoir central cherche à réinvestir Addis-Abeba avec laquelle il semble mieux se personifier<sup>9</sup>. Débarrassé de ses derniers habits de mouvements régionalistes, il présente l'image d'un gouvernement national assurant la continuité de l'État « millénaire » éthiopien. Ce changement d'orientation lui permet de passer, sans encombres internes, le redoutable écueil de la guerre

<sup>8</sup> Sorte de Secrétaire général, la charte stipule que ce haut fonctionnaire sera nommé par le conseil municipal sur proposition du maire.

<sup>9</sup> À l'instar de la France, on peut maintenant désigner par le nom d'Addis-Abeba le pouvoir éthiopien, ce qui aurait été impossible dans les débuts des années 1990 où l'EPRDF victorieux et tombeur de la capitale témoignait une assez grande méfiance pour la ville et pour la question urbaine en général.

« fratricide » qui l'a opposé avec son ex-allié érythréen. Mais, en s'appliquant cette transformation radicale, le pouvoir s'est aussi fermé toute possibilité de repli en s'ancrant définitivement à Addis-Abeba, c'est-à-dire au lieu même de cette idée de nation éthiopienne qu'il avait autrefois vigoureusement combattue. Le risque qu'il accepte est de s'éloigner de sa base rurale et régionaliste, voire de l'aliéner, pour atténuer celle du rejet populaire qui se cristalliserait dans les villes et surtout dans la capitale. La modernisation de celle-ci, au travers d'un ambitieux projet qui ferait d'elle la ville phare du pays, voire du continent, est donc le gage que veut donner le nouveau pouvoir pour démontrer sa capacité à mener le pays vers de nouveaux horizons de développement.

Au final, ce parcours de l'évolution des formes d'encadrement territorial d'Addis-Abeba révèle la constance et la permanence d'un enjeu politique majeur, au-delà de celui du développement urbain : le contrôle du territoire national éthiopien.

### Conclusion

La décentralisation en cours à Addis-Abeba est la facette gestionnaire d'un projet de modernisation de la capitale et, par delà, d'une refonte de la politique urbaine nationale que l'actuel pouvoir entend mener rapidement. À ce titre, il reste dans la continuité de ses prédécesseurs qui ont à chaque fois choisi de travailler sur une façade moderniste de la ville comme gage de leur propre capacité à développer le pays en entier. Ce choix d'une ville moderne implique nécessairement un coût que la société urbaine n'est pas en mesure de supporter. Le libéralisme ambiant de ce début de millénaire encourage surtout la participation d'acteurs privés pour externaliser au maximum les dépenses publiques. Presque 50 ans après la première charte de la ville, le retour du modernisme est donc intéressant à plus d'un titre, si analysé à la lumière du rapport de risque politique qu'il dévoile.

Dans l'histoire éthiopienne, une forme urbaine particulière car itinérante a émergé lors des périodes de troubles. Cette itinérance de la ville, avec toutes ses fonctions principales, permettait au pouvoir politique de contrôler son territoire au plus près. Il existait donc une résilience du système urbain face au risque politique permettant à l'État éthiopien de se pérenniser. Addis-Abeba fait partie d'un grand nombre de ces capitales temporaires et la stabilisation de l'État en son sein a vulnérabilisé ce dernier aux divers risques politiques nationaux (Tamru, *op. cit.*). En modernisant la ville, l'État cherche donc à se créer un espace prioritaire de médiation. L'importance de cet espace augmente lorsque le territoire national devient de plus en plus source de difficultés, voire de risque politique. L'État choisit ainsi un dialogue avec les classes urbaines aisées et la « communauté internationale ». Le risque accepté est donc de s'aliéner une grande partie de la société nationale et rurale en tablant sur la frange supérieure et urbaine comme moteur d'un développement par le haut. C'est le risque que prirent en leur temps l'empire de Haïle Selassié I et la dictature du Derg. Peut-on pour autant affirmer que le même type de risque émergerait en ce début de millénaire et de période de mondialisation ? Cette hypothèse est trop complexe à formuler surtout si l'on considère le projet visant à intégrer Addis-Abeba dans le réseau international des métropoles de la sous-région. Car, dans ce cas, doit-elle nécessairement être le noyau et le symbole de cette nation Ethiopie pour acquérir un statut de grande métropole ? De la même façon, son développement dans un statut d'agglomération favorisant un centre-ville dynamique ne prédestine-t-il pas ce dernier à un statut d'une « global-city » (Prévôt-Schapira, 2001) qui n'aurait point intérêt à s'arrimer une périphérie urbaine et encore moins un hinterland rural nécessaire ? S'il est vain de chercher à répondre à ces interrogations, trop récentes pour Addis-Abeba, nous pouvons tout de même souligner la complexité multiscalaire du rapport de risques politiques dévoilés par le dernier découpage du territoire de la capitale éthiopienne.

## Bibliographie

- BERLAN E., *Addis-Abeba. La plus haute ville d'Afrique. Etude géographique*. Grenoble : Imprimerie Allier, 1963, 217 p.
- City government of Addis-Ababa, ORAAMP, *Administrative restructuring and service decentralization in Addis-Ababa executive summary*. Addis-Ababa, ORAAMP, 2002, 56 p.
- COANUS T., DUCHÊNE F., MARTINAIS E., ***L'industrie chimique vue par ses riverains : le rôle du facteur territorial***, in Actes du Colloque International Risques et Territoires, Atelier 3 p. 131, UMR 5600 du CNRS, 16-18 mai 2001, ENTPE - Vaulx-En-Velin. Lyon : UMR 5600 du CNRS, p. 5-42
- ESHETU Assen, *The growth of municipal administrations and some aspects of daily life in Addis-Ababa (1910-1930)*, Proceedings of the International Symposium of the Centenary of Addis-Ababa, Nov. 24-25 1986. Addis-Abeba : Addis-Ababa University Center for Ethiopian Studies, 1987, p. 79-92.
- GALAUD J. *Les politiques urbaines en Ethiopie*, Addis-Abeba. Paris: École supérieure d'aménagement et d'urbanisme, 1994, 128 p.
- GARRETSON PH., *A history of Addis Ababa from its foundation in 1886 to 1910*. Ph.D. Thesis. London : University of London, 1974.
- HORVATH R.J. *Addis Ababa eucalyptus forest*. Journal of Ethiopian Studies, 1968, vol. 6, n° 1, p. 13-19.
- LACOSTE Y. *Géopolitique des grandes villes*, Hérodote, n° 101, 2001, p. 3-9.
- NOVEMBER V. *Les territoires du risques*. Bern : Peter Lang, 2002, 332 p.
- PANKHURST Sylvia. "The changing face of Addis-Ababa" in *Ethiopia Observer*, 1960, vol IV n° 5, p. 134 – 173
- PNUD, *Rapport Mondial sur le Développement Humain 2000*. New York/Bruxelles : PNUD - De Boeck Université, 2000, 290 p.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA M.F. « Buenos Aires, métropolisation et nouvel ordre politique » *Hérodote*, 2001, n° 101, p. 122-152.
- TAMRU B., 2001, « Les échelles d'émergence des risques: éléments de réflexions sur les risques agro-climatiques et sanitaires en Ethiopie », in *Actes du Colloque International Risques et Territoires*, Atelier 3 p. 269-282, UMR 5600 du CNRS, 16-18 mai 2001, ENTPE - Vaulx-En-Velin. Lyon : UMR 5600 du CNRS, p. 269-282.