

LES MUNICIPALITÉS DANS LE CHAMP POLITIQUE LOCAL. LES EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA GESTION DES VILLES EN AFRIQUE ET AU MOYEN-ORIENT

Responsable scientifique : Émile Le Bris, Institut de recherche pour le développement (IRD)

Contact : emile.lebris@bondy.ird.fr

Équipe scientifique : Rachid Sidi Boumedine, Yassine Ferfera, Ahmed Bouyacoub, Youcef Benabdallah, Bruno Dewailly, Agnès Favier, Karam Karam, Harb Al-Kak Mona, Tristan Khayak, Aude Signoles, Myriam Catusse, Raffaele Cattedra, M'hammed Idrissi-Janati, Olivier Toutain, Olivier Legros, Alioune Thiam, Alexandra Biehler

Auteurs de la communication : Rachid Sidi Boumedine et Émile Le Bris

Les effets de la mondialisation bouleverseraient en profondeur les mécanismes de l'urbanisation et les systèmes urbains et territoriaux ; on assisterait à une montée en force des acteurs locaux, porteurs d'alternatives en matière de gestion urbaine. Au consensus présidant sur la base de ces hypothèses à la mise en œuvre d'un management urbain contractuel, nous avons opposé un examen minutieux et multiforme des modalités de construction d'un champ politique à l'échelle locale, champ qu'animent de multiples coalitions d'intérêt chevauchant la frontière entre le légal et l'illégal, entre le public et le privé. Ces coalitions promeuvent certes des pratiques originales de négociation, mais les stratégies hétérogènes que l'on peut observer se combinent-elles pour former un territoire intégrateur des intérêts particuliers et des politiques nationales ? Ces questions ont été traitées de manière comparative avec le souci de dépasser les coupures géo-culturelles habituelles, mais sans tomber dans l'écueil des fausses transgressions.

Quelle décentralisation ?

À l'exception de la Palestine, les réformes décentralisatrices étudiées se présentent comme des politiques publiques empruntant un itinéraire top-down. Il s'agit d'une délégation de pouvoirs et de compétences consentie par l'État au bénéfice des collectivités locales, mais généralement non accompagnée d'un transfert de moyens financiers et humains. Cette conception va, dans certains pays, à la rencontre d'une conception bottom-up selon laquelle les « sociétés civiles » arrachent certaines prérogatives aux États centraux, soit dans le but de les délégitimer, soit aux fins de contribuer à leur reconstruction sur un mode démocratique. Peu convaincante sur les autres terrains, cette hypothèse de reconstruction de l'État par le bas semble pertinente au Liban et en Palestine. Dans ces pays, la décennie 1990 a été marquée par une dynamique de (re)construction politique, économique et urbaine, consécutive à de longs cycles de violence. Les systèmes juridiques et financiers adoptés au cours de cette décennie laissent certes peu de marges d'autonomie aux institutions municipales, mais les maires ne se trouvent pas dans une relation de subordination totale à l'égard de leurs pouvoirs centraux respectifs. Si le Liban a pu organiser à l'automne 1998 des élections municipales disputées avec un taux de participation

important, il n'en est pas de même en Palestine où la poursuite de l'occupation, mais aussi la complexité des relations entre municipalités et État, conduisent le pouvoir central à désigner les représentants plutôt qu'à organiser des élections.

Souvent présentée comme un habillage du désengagement de l'État, la décentralisation se heurte à une tendance récurrente à la recentralisation. Avérée au Sénégal, la mise à l'écart des élus locaux est encore plus nette au Maroc, au Burkina Faso et en Algérie. Dans ce dernier pays, la décentralisation confère à l'État une apparence démocratique, alors que la « bonne gouvernance » interne continue de fonctionner dans un système vertical d'allégeances dérivant vers une forme sultanique. Jamais le pouvoir déconcentré n'est en mesure de préparer une réelle décentralisation à travers un travail de formation à la fois technique et politique des élus locaux. Les transferts formels de compétences s'appuient sur des textes nombreux et souvent imprécis, l'effet d'empilement institutionnel et normatif étant source d'ambiguïté et renvoyant finalement les arbitrages aux différents échelons du pouvoir central. Plusieurs cas de figure ont été distingués en fonction de la nature des enjeux :

- Si les questions posées représentent un faible enjeu (l'écologie au Liban), le pouvoir central va laisser – sans pour autant se désengager complètement – l'acteur municipal et l'acteur associatif se mesurer dans l'espace local.
- Dans les domaines que l'État ne maîtrise pas ou lorsque l'intervention publique est grosse d'un risque politique, le champ est ouvert à des formes plus ou moins instrumentées de « participation ». Dans le cas des collectifs associatifs sénégalais, certains acteurs locaux parviennent cependant à capturer ces formes consenties de participation et à négocier le contenu de certaines actions publiques.
- Lorsque les questions locales s'avèrent porteuses d'enjeux nationaux forts, l'État reprend la main. C'est le cas au Burkina Faso et en Algérie où toute manifestation d'opposition est réduite à travers le recours aux catégories de l'incivilité, de l'incivisme ou de l'anarchie.

Dans les grandes agglomérations comme Alger, Casablanca ou Dakar, la figure du Maire apparaît comme un artefact au « sommet » d'un dispositif alternant une couche d'assemblées élues et une couche d'administrateurs nommés. Dans la plupart des cas étudiés, la décentralisation a pour effet majeur la neutralisation du champ politique par technicisation des problèmes, émiettement des espaces de gestion et des champs de compétence.

Acteurs multiples de l'action collective

Notre étude met en évidence la multiplication des acteurs de l'action publique et la complexification d'un jeu où les municipalités n'occupent qu'une place bien modeste ; en attestent le discrédit attaché aux fonctions électives locales, la morosité et la démobilisation qui marquent les élections locales. Au Maroc, la proclamation de « l'unicité de la ville » (en référence à une mythologie fonctionnaliste faisant coller découpage territorial et unité politique), s'accompagne dans la réalité d'une extraordinaire fragmentation du processus de décision et des procédures. Au Liban en revanche, face à des structures étatiques sclérosées, les élections municipales de 1998 connurent une participation importante et furent très disputées. Les élections locales mettent le plus souvent en valeur les logiques notabiliaires et patronales mais, au final, ce sont les logiques partisans et de proximité du centre qui prévalent. Confrontés à un urbanisme de contrainte comme à Ouagadougou, les citoyens se retournent moins vers l'équipe municipale que vers les acteurs religieux et vers la chefferie

traditionnelle. Il arrive pourtant, comme à Beyrouth dans le cadre du projet Elyssar, que la municipalité, investie par un parti politique fort, retrouve une position éminente dans la mise en œuvre de l'action publique. Cette potentialité d'ancrages au sein de l'institution municipale explique en partie les pratiques d'entrisme de partis politiques soucieux de territorialiser leur influence (le FIS – Front islamiste du salut – en Algérie ou le MJD au Maroc). Si au Burkina Faso l'expression de revendications populaires passe par des « groupes problématiques », trop hétéroclites pour enclencher un réel processus civique, au Sénégal, la repolitisation de la société urbaine après 1996 passe par une sphère associative jouant à la fois comme courtier, comme espace de formation de futures élites et comme contre-pouvoirs (organisation de forums de débat entre les candidats aux élections locales et la « société civile »). On assiste ici et là à l'ouverture de nouveaux espaces de débat public, en même temps que se développent des formes, inédites en Afrique, de communication politique (rôle des médias libres et plus particulièrement des radios communautaires)

Problématique circulation des modèles

Nous avons enfin cherché à construire des « comparables » autour du rôle des bailleurs de fonds internationaux dans la circulation des modèles. Le poids de l'aide internationale dans la prise de décision publique est variable d'un pays à l'autre. Il convient de se défier des représentations que véhiculent les classes dirigeantes, promptes à minorer la porosité des processus en cours par rapport aux modèles d'importation. Nous avons également insisté sur la diversité des bailleurs de fonds (IFI – Institutions financières internationales –, banques régionales, coopérations bilatérales, opérateurs privés, etc.) et de leur modus operandi. Il n'en reste pas moins que l'ajustement structurel a touché le Maroc en 1983, le Sénégal en 1985 et le Burkina Faso en 1991 ; dans les années 90, les orientations libérales imposeront une privatisation de l'appareil de production en Algérie, au Liban et au Maroc.

Les pays concernés sont conviés à un effort de normalisation des modes de gestion des affaires publiques, le kit de la « bonne gouvernance » imposant une logique de marchandisation des pouvoirs locaux et traduisant une « mise en dépendance ». Les donateurs trient entre collectivités locales destinataires, privilégiant celles qui disposent de ressources suffisantes et sont susceptibles d'intégrer aisément le « prêt à penser » de la gestion urbaine. Les ordres urbains convoqués à l'occasion de la mise en œuvre de la décentralisation combinent en réalité à la fois les effets de modèles d'importation et des modèles historiques localisés. Au Liban et en Palestine, les donateurs s'alignent sur les équilibres communautaires et régionaux. Au Sénégal, la municipalisation constitue une forme d'actualisation des liens entre pouvoir central et réseaux politiques locaux. Les bailleurs internationaux se contentent-ils de déclencher une inflation discursive, sans parvenir à faire « bouger les lignes » de partage des pouvoirs ? L'aide jouerait certes, comme au Sénégal, un rôle dans l'émergence de groupes de pression et d'entrepreneurs politiques, mais elle conforterait finalement le statut quo social en régulant admirablement la société post-ajustement, tout en alimentant ses élites. L'effet d'écho des modèles importés, amplifié par les experts, n'en reste pas moins puissant, au point que, dans les pays receveurs d'aide, les systèmes d'acteurs tendent à se standardiser en fonction des attentes des partenaires internationaux.

Éléments de conclusion

L'exercice d'écriture transversale auquel se sont livrées les équipes de notre groupement a permis de mesurer le poids relatif des facteurs exogènes et des dynamiques endogènes dans

les déterminants de l'émergence de dispositifs de pouvoirs locaux. Compte tenu de la grande diversité des études de cas, le cadre municipal a d'emblée été moins considéré comme territoire pertinent a priori que comme échelle problématique. Par ailleurs, dans un groupement d'équipes largement pluridisciplinaire, nous avons été confrontés à d'inévitables « effets de frottement » sur différents concepts (acteur, rente, entrepreneur, etc.) et sur certains choix théoriques (théories de la gouvernance, de la régulation).

Si la comparaison entre six pays a permis la mise au jour de certaines constantes, elle a aussi fait apparaître des dissemblances, les coupures ne passant pas nécessairement là où nous les attendions. La coupure entre Afrique sub-saharienne et Monde arabe semble moins heuristique que les scénarios divergents observés au Maroc et en Algérie, ou encore au Burkina Faso et au Sénégal. Nous avons également constaté que ces scénarios variaient sensiblement selon que l'on se situait dans un système doté d'une stabilité relative (Algérie, Burkina Faso, Maroc, Sénégal) ou, au contraire, dans des systèmes soumis à des déstabilisations brutales (Liban, Palestine).

Trop vite assimilées à l'espace du « refoulé du politique », les villes étudiées n'en constituent pas moins l'arène d'une compétition politique acharnée portée par des groupes plus ou moins anciennement constitués. Dans un contexte général de perte de puissance de la hiérarchie politico-administrative (perte de puissance qu'il convient cependant de nuancer), la question posée par notre projet de recherche s'apparente à la quadrature du cercle. Comment éviter l'atomisation des organisations locales tout en valorisant les communautés d'appartenance et reconnaître dans le même temps aux collectivités locales une position privilégiée? De nouvelles recherches sont à l'évidence nécessaires pour affiner nos réponses.



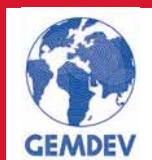
Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

DgCiD

GOUVERNER LES VILLES DU SUD

DÉFIS POUR LA RECHERCHE
ET POUR L'ACTION

ACTES DU COLLOQUE
INTERNATIONAL DU PRUD
(UNESCO 5-7 MAI 2004)



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

GOUVERNER LES VILLES DU SUD

DÉFIS POUR LA RECHERCHE ET POUR L'ACTION

ACTES DU COLLOQUE INTERNATIONAL DU PRUD

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

Coordination :

Charles Goldblum, président du Comité scientifique du PRUD

Annik Osmont, secrétaire exécutive du PRUD

Isabel Diaz, chargée de mission à l'Isted

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

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

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

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

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

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

Impression : ADLIS Lille

© Ministère des Affaires étrangères, 2004.

ISBN : 2-11-095075-7