

POURQUOI FAUT-IL PRENDRE POLITIQUEMENT AU SERIEUX LE DEVELOPPEMENT URBAIN EN AFRIQUE ?

LE BRIS Emile
ORSTOM

L'intitulé du colloque de Ouagadougou a toutes les apparences de la simplicité mais, on le sait, les apparences sont souvent trompeuses... A partir d'un inventaire rapide de la notion complexe de politique urbaine, je me propose de montrer que sa dimension **instrumentale** (sans doute la plus simple) découle de sa dimension **politique**, laquelle n'est compréhensible qu'après un détour par le terrain de la **théorie** de la question urbaine.

Contraint à la brièveté, je pourrai paraître sommaire et enclin à enfoncer des portes ouvertes. Mon propos ayant, par ailleurs, une portée générale, je m'expose à être contredit sur des cas particuliers mais je pense que, dans l'exercice proposé à un tel colloque, il faut avoir l'ambition de dépasser les particularités locales ou régionales.

Je m'efforcerai, en revanche, de confronter mon questionnement aux conditions spécifiques de l'urbanisation en Afrique et de montrer en quoi ces conditions appellent l'ouverture de nouvelles pistes de recherche. Je m'interrogerai enfin sur la place de la recherche dans la mise en œuvre de solutions aux problèmes que pose le développement urbain.

EXTENSION DU CONCEPT DE POLITIQUE URBAINE.

On répète à l'envi depuis plusieurs décennies que le contrôle de rythmes d'urbanisation sans précédents dans l'histoire de l'humanité passe par la conception de politiques urbaines adaptées. Il n'est pas du tout évident que les différents acteurs s'accordent sur l'extension du concept.

Les interventions publiques sur le domaine urbain ne se limitent pas, loin s'en faut, à la seule réalisation **d'opérations d'urbanisme**, l'urbanisme étant ici défini comme une "technique de conditionnement physique et spatial à travers l'équipement et le lotissement". La politique urbaine recouvre également l'ensemble des dispositifs opérationnels consacrés à la **gestion urbaine** et à la **planification urbaine**, elle même articulée, du moins idéalement, à la planification nationale. Je dis "idéalement" car on peut se demander si les politiques urbaines sont réellement inscrites dans les **politiques de développement**. Il faut enfin citer, au chapitre des interventions publiques, l'ensemble des actions économiques ayant, directement ou indirectement, un **effet urbain**.

J'ajoute qu'il est abusif, à mon sens, de réduire les politiques urbaines à un catalogue d'interventions publiques; elles recouvrent aussi l'ensemble des **mouvements sociaux urbains** concourant à la production et à la consommation de l'espace. Les populations urbaines africaines ne constituent pas un **univers administré** soumis aux dispositifs de l'autorité publique; selon l'heureuse expression de D. Martin, "elles n'ignorent pas le pouvoir mais elles n'obtempèrent pas non plus".

La question principale dont il me paraît important de discuter dans ce colloque est la suivante : **Est-il possible d'identifier une logique globale des politiques urbaines africaines** dans l'acception large qui vient d'être proposée?

RETOUR SUR LA THEORIE.

Le courant fonctionnaliste apporte à cette question une réponse positive en appréhendant la ville comme un système fonctionnel au sein duquel on habite, on travaille et on se récréé. A chaque fonction doivent correspondre des espaces spécialisés reliés entre eux par un réseau hiérarchisé d'artères. Ce système fonctionnel est censé se reproduire indéfiniment. La politique urbaine accompagne cette reproduction ou corrige des **dysfonctions** qui ne peuvent résulter que d'une mauvaise gestion technique. Une question essentielle est soigneusement évacuée par les fonctionnalistes : **pour qui et par qui se fait la ville ?** Or, même s'ils s'en défendent, la raison et l'art des urbanistes ne vont pas, comme l'indiquent Massiah et Tribillon, sans choix de société. Il faut de surcroît abandonner l'illusion tenace selon laquelle ordonner l'**espace** urbain signifie *ipso facto* ordonner la **société** urbaine. Inscrire un groupe social dans l'espace est une opération des plus difficiles qui exige un soubassement théorique autrement plus solide que celui qui vient d'être exposé.

Le point de vue, qu'à la suite de beaucoup d'autres, je propose d'adopter me paraît inconciliable avec celui qui vient d'être exposé. La politique urbaine est le produit de **contradictions** urbaines, de **rapports entre forces sociales** opposées dans la production et l'occupation de l'espace urbain.

Ces forces sociales (que l'on appellera ici les **acteurs**), entrent dans des systèmes d'**alliance** évolutifs difficiles à saisir par les méthodes analytiques classiques. L'Etat est au cœur de ces transformations sociales et l'efficacité de ses interventions sur la ville dépend en grande partie de "l'épaisseur" des relations qu'il entretient avec la société et l'économie urbaines.

D'une manière générale, l'Etat intervient à deux niveaux :

- Il peut être considéré comme une entité consciente matérialisée par l'instance planificatrice (production de schémas directeurs à long terme, encadrement juridique etc.)
- Il joue aussi comme **soupape de sureté** régularisant ou neutralisant les contradictions urbaines.

Sur ces deux registres, l'Etat a la possibilité d'intervenir de plusieurs manières :

- Il peut organiser la production et la circulation des marchandises foncières et immobilières ou simplement contrôler la localisation des différents types de logements,
- Il a une fonction d'organisation de l'usage du sol par "socialisation" de certains espaces (zones industrielles, espaces de loisir...) au profit de certains acteurs,
- A travers la programmation d'équipements publics, il contribue enfin à la formation "d'effets utiles d'agglomération" qui ne profitent évidemment pas uniformément à toutes les couches de la population.

L'ensemble de ces fonctions ne sont pas, de toute évidence, de nature exclusivement technique. Face au formidable enjeu de pouvoir que représente l'espace urbain, l'autorité publique peut jouer à deux mains une partition qu'elle a écrite ou improviser à une seule main sur un thème incertain...

REINVENTER LA POLITIQUE

Ce retour à la théorie permet de mieux mesurer la **faiblesse actuelle du débat sur les politiques urbaines**. Ce débat se trouve en effet empêtré dans la manipulation de quelques paradigmes à la mode dont la validité comme objets scientifiques n'est même plus discutée. D'un autre côté, tout se passe comme si **l'on ne prenait pas politiquement au sérieux** le développement urbain. Passons en revue quelques uns de ces paradigmes.

Modernisation.

Longtemps circonscrite au domaine de la technologie (matériaux, équipements), l'exigence de modernisation tend aujourd'hui à se déplacer sur le terrain de **l'organisation**. Qu'il s'agisse de dispositifs techniques ou de dispositifs institutionnels, on se préoccupe toujours aussi peu de leur appropriation réelle par les opérateurs ou par les usagers. On ne se préoccupe pas plus de ce que M. Coquery appelle le "service après vente". On postule enfin que ces panoplies modernes

s'inscrivent dans un Etat de Droit et un principe de rationalité des actions publiques selon le modèle réalisé dans les pays du Nord. Ce paradigme de la modernité ne vise-t-il pas à transformer les enjeux politiques et sociaux en enjeux techniques et à masquer les rapports de pouvoir qui se manifestent dans le processus d'appropriation et de contrôle de l'espace urbain?

Croissance.

Les vieux poncifs sur le thème de la ville-parasite, lieu de concentration de la pauvreté de masse ont tendance à disparaître et c'est heureux. Les ultra-libéraux prêchant l'ouverture généralisée au marché mondial sont convaincus que leur "économie-monde" est et sera de plus en plus structurée par les villes, lieux d'accumulation et points de passage obligé dans la circulation de l'information. La croissance, à laquelle on réduit trop souvent le développement, passe donc par les villes et il faut tout mettre en œuvre **pour que les villes améliorent leur contribution à la croissance**. Deux débats s'appuient sur les paradigmes de la modernisation et de la croissance :

- Tout un chacun est invité à constater que la ville a un prix et que ceux qui ne peuvent pas le payer doivent en tirer les conséquences...
- La crise de l'Etat-providence appelle une condamnation sans détour des politiques de **subvention** (qui constituent pourtant un levier important des politiques urbaines) et la mise en œuvre de dispositifs efficaces de **fiscalisation**.

Décentralisation.

L'impératif du moment est de décentraliser l'Etat. L'impératif d'hier était de favoriser la participation populaire. On ne peut qu'être d'accord a priori dans les deux cas tant le décalage constaté entre les desseins politiques et les pratiques réelles est important. Au delà des grands principes, il faut bien cependant s'interroger sur la réalité municipale dans un très grand nombre de pays du Sud et sur les ambiguïtés des intentions de ceux qui prêchent la participation populaire.

Si l'on admet que la simple déconcentration du pouvoir central n'est pas synonyme de décentralisation, n'est-il pas hasardeux de

placer tant d'espoir dans le rôle de municipalités sans moyens et sans autonomie réelle de décision. Or ceux qu'il est convenu d'appeler les "décideurs" font comme si les communes existaient et étaient en mesure de mettre en œuvre des politiques.

Quant à la participation populaire, elle se résume trop souvent à la prestation gratuite et plus ou moins volontaire d'heures de travail dans le cadre d'opérations décidées à d'autres niveaux. Elles constitue enfin un cadre idéal pour le développement de pratiques clientélistes au profit de notables ou de **médiateurs** habiles à monopoliser la relation entre les autorités et les populations. Que dire enfin des "urbanistes aux pieds nus" qui, en prétendant installer une relation directe entre les techniciens et le peuple, ne font en fait qu'évacuer la dimension politique des problèmes. L'appui de professionnels à des groupes engagés dans des opérations d'urbanisme est nécessaire mais à condition que ces groupes restent maîtres-d'œuvre.

Si l'on veut dépasser ces paradigmes fonctionnant largement comme brouillard idéologique, il faut revenir à la question initiale. Plus que d'une logique globale des politiques urbaines, il faut parler de logiques propres aux différents acteurs, aux différentes formes d'intervention sur la ville. Face aux interventions programmées par la puissance publique, se développent des **logiques de situation** assimilables à ce que Gurvitch appelle des "régularités tendancielle". Pour l'Etat, la logique de **domination-exclusion** constitue une tentation permanente mais, ce qui est vrai au niveau de l'Etat ne l'est pas nécessairement à l'échelle locale, où se joue la réalisation des projets. L'Etat lui-même peut être amené à privilégier une logique **d'intégration**, par exemple dans le cadre d'une opération de réhabilitation. La compréhension de l'enchaînement de ces logiques multiples présente un intérêt évident mais cet exercice devient quasi-impossible lorsque prévalent ce que l'on a appelé des **logiques de l'immédiat** échappant, dans une large mesure, aux "régularités tendancielle" qui viennent d'être évoquées.

IDENTIFIER LA SPECIFICITE DU CONTEXTE AFRICAIN

Le débat sur les politiques urbaines est traversé par la question de la **Crise**. L'Afrique n'est pas seule concernée mais elle est sans doute affectée plus durement que les autres continents par les effets directs de la crise mondiale (réduction de sa part dans le commerce international, perte importante de ressources dues à la dégradation des cours des matières premières, perte qu'est très loin de compenser l'aide internationale, etc.) mais aussi par les **médecines de crise** imposées de l'extérieur. Les effets de ces "médecines" sont connus : restructuration drastique de l'Etat et appauvrissement de couches urbaines de plus en plus nombreuses venant tendanciellement grossir le "secteur populaire". Notre propos n'est pas de discuter ici les arguments présentés en faveur de ces médecines. Il faut bien, en revanche, constater qu'elles suscitent en ville l'apparition de nouveaux acteurs, qu'elles favorisent de nouvelles alliances et que se profile, à terme, un **nouvel ordre** sur lequel pèseront lourdement les **coûts sociaux urbains de l'ajustement structurel**. Les réponses rassurantes ne manquent pas. L'Afrique sub-saharienne est encore caractérisée par un taux d'urbanisation relativement faible et les "monstres urbains" (excédant cinq, voire dix millions d'habitants) n'y ont pas encore fait leur apparition. On reste donc dans le domaine du "gérable". Et puis, les processus d'urbanisation passent encore par des canaux traditionnels de contrôle des secteurs populaires qui jouent comme **amortisseurs de crise**, ce qui explique en partie la faiblesse et le caractère éphémère des mouvements sociaux urbains.

La portée de ces "avantages" se trouve cependant limitée par le faible niveau des activités productives non agricoles et, sans exploiter outre mesure le catastrophisme démographique, il faut bien constater que l'Afrique se trouve, sur ce terrain à la pointe de la croissance avec un mouvement d'exode rural dont rien ne permet de prévoir le ralentissement. Que peuvent faire, dans ces conditions, des Etats largement dépourvus, sinon de compétences et de talents, du moins d'une véritable **ossature technico-administrative** qui permette de mettre en œuvre, tout en les contrôlant, des politiques urbaines conçues et largement financées par des acteurs extérieurs. Que peut signifier, dans un tel contexte, l'application d'un **urbanisme bancable** fondé sur la récupération des coûts ?

N'est-il pas à craindre que, face à ces contraintes, l'intervention de l'Etat (et, à toutes les échelles, de l'autorité publique) se limite à la **réorganisation de la symbolique urbaine**, sorte de supplément idéologique à des tendances réputées spontanées et considérées une fois pour toutes comme inmaîtrisables. On me permettra un retour au cadre théorique pour refuser ce renoncement fataliste. L'absence de maîtrise de l'urbanisation relève, non d'une fatale nécessité (la pression démographique, l'explosion spatiale rapportée à la faiblesse des moyens financiers, etc.) mais bien des caractéristiques d'une formation sociale **historiquement et géographiquement déterminée**.

Ceci m'amène à suggérer, sans aucunement prétendre à l'exhaustivité, quelques **pistes de recherche urbaine en Afrique**.

1. Une question n'est guère abordée par les chercheurs, en particulier africains, alors qu'elle conditionne largement la maîtrise de l'urbanisation dans les prochaines années : Comment évoluent dans le temps les alliances entre les acteurs urbains ? S'achemine-t-on vers une unification des représentations et des expressions collectives préfigurant une stratification en termes de **classe sociale** ou les formes de conscience sociale se jouent-elles sur des **bases territoriales** et à travers des représentations composites quant à leur modèle de référence ?

2. Comment se jouent, en Afrique sub-saharienne, les enjeux de la **mondialisation** des villes et de la "**métropolisation**" ?

L'on considère aujourd'hui que les très grandes villes s'organisent en réseau mondial et deviennent de plus en plus étrangères à leur environnement national. De telles évolutions sont-elle perceptibles en Afrique ou les villes africaines restent-elles, pour l'essentiel, des constructions étatiques ?

Sur d'autres continents, le phénomène de "métropolisation" se caractérise par l'apparition de nouvelles dynamiques territoriales (processus de **segmentation-fragmentation**) et sociales (montée des classes moyennes salariées) ainsi que par l'émergence de **nouvelles cultures urbaines**.

Des chercheurs travaillent enfin sur une "**nouvelle périphérisation**". Les périphéries actuelles se trouvent intégrées sur le plan foncier (régularisations) et sur le plan économique (développement *in situ* d'établissements pourvoyeurs d'emplois salariés). On constate, en revanche, le développement de nouvelles formes d'exclusion par taudification des centres et développement de bidonvilles intra-urbains. Peut-on observer de telles évolutions dans les villes africaines et, sinon, que faire pour les prévenir ?

3. Comment passer d'un univers urbain africain sous-administré à un monde de citoyens ? Une telle interrogation permet de poser, dans une perspective plus heuristique, les problèmes d'organisation, de gestion urbaine et de fiscalisation...

QUELLE PLACE POUR LA RECHERCHE ?

Toutes les questions relatives à la maîtrise du développement urbain devraient être abordées dans le cadre d'une collaboration étroite entre les politiques, les techniciens et les chercheurs. Sans entrer dans la recherche de responsabilités, constatons avec Tribillon que, dans bien des cas, "le technicien soliloque ou, dans le meilleure des cas, tient colloque secret avec le politique". N'est-il pas possible de sortir de cette impasse et même -mais n'est-ce pas un vœu pieux ?- de trouver les voies pour mettre tous les acteurs de l'urbain en position de débat ?

Je voudrais ici faire part de quelques inquiétudes. Je me demande en effet si les principaux protagonistes des politiques urbaines attendent encore quelque chose de l'offre de recherche. Le savoir-faire me semble outrageusement privilégié par rapport au savoir sur la ville et le politique se trouve trop souvent réduit à sa dimension instrumentale. En guise de provocation, je dirai que le côté "cuisine" prend en quelque sorte le pas sur le côté "jardin".

Le côté jardin n'est pas, il est vrai, exempt de tout reproche. La recherche se complaît trop souvent dans des attitudes descriptives ou contemplatives. Le milieu apparaît atomisé et, globalement, assez peu soucieux de s'ouvrir au problèmes de transfert et de valorisation.

Le manque de moyens n'explique pas tout et je dirai même que, souvent en Afrique, les facteurs organisationnels pèsent plus lourd que les arguments budgétaires. C'est pourquoi, il me paraît utile de profiter de ce colloque pour faire avancer l'idée d'un **réseau africain de recherche** auquel reviendra la responsabilité de faire prendre politiquement au sérieux le développement urbain.

Le Bris Emile (1991)

Pourquoi faut-il prendre politiquement au sérieux le développement urbain en Afrique ?

In : Le Bris Emile (ed.), Giannitrapani H. (ed.) Maîtriser le développement urbain en Afrique sub-saharienne

Bondy : ORSTOM.Laboratoire des Sciences Sociales, 371-380

Maîtriser le Développement Urbain en Afrique Sub-Saharienne : Colloque International, Ouagadougou (Burkina Faso), 1990/10/1-5