

Introduction

Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux

*Élisabeth Dorier-Apprill **, *Sylvy Jaglin ***

Si les villes constituent par nature des espaces d'interactions denses où se combinent des processus exogènes et endogènes, leur montée en puissance est un fait marquant depuis les années quatre-vingt. En tant que territoires et échelles de régulation, elles soulèvent de nombreuses questions économiques et sociales. Dans la mondialisation, qui avive la compétition entre des territoires hétérogènes, les décentralisations, les repositionnements sélectifs des États et l'instauration d'un dialogue direct entre villes (coopérations décentralisées), comme entre villes et bailleurs de fonds (Union européenne par exemple), instituent de manière croissante les gouvernements urbains comme acteurs directs de la compétition entre les territoires. Cette évolution est attestée pour les villes européennes et nord-américaines [Le Galès, 1995; Lefèvre, 2001], elle l'est aussi dans les pays en développement, comme l'a illustré la conférence Habitat II d'Istanbul en 1996.

Dans le même temps, les principes et modalités de l'autonomisation municipale et de la gestion urbaine sont orientés par un credo libéral dominant qui prône une rationalisation des administrations publiques, une généralisation des régulations marchandes et une multiplication des partenariats public/privé [Programme de gestion urbaine, 1991]. L'influence de la Banque mondiale dans la diffusion de cette pensée néolibérale et de ses traductions opératoires dans la gestion des villes est incontestable [Osmont, 1995], notamment du fait de son implication directe dans l'élaboration et la validation de nombreux programmes urbains nationaux. Dans maintes villes en développement, les réformes liées aux plans d'ajustement structurels ont été l'occasion de stigmatiser les « externalités négatives » liées à la mauvaise maîtrise de la croissance spatiale des villes, aux dysfonctionnements des équipements, aux surcoûts induits par leurs carences, au mauvais recouvrement des redevances d'usagers, aux faillites financières et à l'endettement des opérateurs publics de services. Le renouvellement de la gestion urbaine y est présenté

* Maître de conférences, laboratoire Population-Environnement, Université de Provence-IRD (EA 2205), membre de l'Institut Universitaire de France.

** Maître de conférences, Institut français d'urbanisme (université Paris-8), chercheur au Latts (UMR 7082), IRD (UR 023).

comme un indispensable préalable au développement local, basé sur une meilleure efficacité du fonctionnement des villes qui serait conditionnée par l'affranchissement des tutelles publiques, l'ouverture aux principes du marché, l'amélioration de la productivité urbaine. Ces principes affectent toutes les dimensions de la gestion urbaine, entendue comme *l'ensemble des fonctions de coordination des services techniques et de régulation des sociétés et des espaces concourant au fonctionnement urbain*.

Ces principes de référence sont aujourd'hui à ce point prégnants et incontestés qu'ils n'ont plus toujours besoin d'interventions extérieures directes pour s'imposer : portés par des élites locales, relayés par des institutions régionales, les coopérations décentralisées, de grandes ONG, et déclinés dans des contextes très divers, ils sont en quelque sorte « endogénéisés ». Une jeune génération de cadres diplômés et familiers de la culture globale, spécialisés dans un interdiscours d'efficacité de la gestion urbaine, de la gouvernance et de la décentralisation, paraît jouer un rôle crucial de médiation culturelle dans la diffusion de ce système de représentations à tous les échelons de la vie locale. Mais, face à l'apparente universalité d'un modèle dominant, les différenciations locales des pratiques et des solutions observées invitent, au plan méthodologique, à une approche comparative et multiscale [Le Bris, 1998]. Ce volume souligne la diversité des conceptions et formes historiques nationales et locales de mise en œuvre des paradigmes globaux de gestion et de gouvernement des villes, en fonction des héritages historiques et politiques nationaux, des contextes urbains particuliers, des déterminants locaux du jeu social et politique, des rapports de forces entre catégories d'acteurs, institutionnels ou non. Il s'efforce ainsi de démontrer la diversité et l'hétérogénéité des effets matériels et concrets de la dialectique global/local dans le domaine de la gestion urbaine.

Partant d'entrées thématiques ou sectorielles très diverses, les contributions présentées dans ce numéro d'*Autrepart* démontrent aussi l'intérêt d'une approche « détechnicisée » de la gestion urbaine, dont la réorganisation est un élément constitutif de la (re)construction des gouvernements locaux et, par conséquent, des arrangements de la gouvernance territoriale. L'idée centrale est qu'au-delà des enjeux techniques ou économiques, les réformes de la gestion urbaine touchent au cœur même du pouvoir local (définition du noyau dur de ses fonctions et des lignes de partage avec le secteur privé, autonomie politique dans le choix des subventions croisées et péréquations, structuration du lien avec les citoyens/usagers) et à l'organisation de son territoire (centralisation/décentralisation inframunicipale). Elles recèlent en conséquence d'importants enjeux de pouvoir, entre les sphères de l'encadrement public territorial mais aussi entre celles-ci et les acteurs économiques privés, et de réorganisation des rapports sociaux, notamment à travers la redéfinition et la redistribution des facteurs d'accessibilité aux richesses et ressources urbaines que procurent les services collectifs.

L'hypothèse est ici que, d'une part, le poids croissant des acteurs locaux dans les systèmes d'organisation et de régulation, d'autre part, celui des logiques marchandes dans les dispositifs de l'offre conduisent à une différenciation croissante des complexes réformateurs urbains, en dépit de la centralisation du mécanisme d'impulsion et de pilotage des réformes. On peut donc s'attendre à une hétérogé-

néité accrue d'arrangements territorialisés, dans lesquels les facteurs institutionnels et non institutionnels locaux conditionnent la nature et l'efficacité du changement [Batley, 1996]. Il s'ensuit que les lieux comme les échelles d'observation de ces mutations sont susceptibles de modifier très sensiblement l'évaluation des réformes et de leurs résultantes urbaines.

La résistance des sociétés locales au changement venu « d'en haut » constitue à l'évidence un élément important de compréhension des échecs, détournements et autres dérapages des processus de réforme, et plus généralement des politiques publiques dans les villes en développement. Mais le local n'est pas un simple pôle de résistance au changement, son impulsion vient aussi du « bas », où elle se nourrit des effets de proximité, s'appuie sur des communautés d'acteurs, des savoirs partagés (cultures techniques locales) et des processus d'apprentissage. Lieu d'expérimentation des articulations possibles entre les logiques descendantes et remontantes, l'échelle locale est celle où peuvent se réaliser l'approvisionnement réciproque, le compromis stratégique ou, au contraire, s'exprimer l'irréductible antagonisme entre logiques d'acteurs souvent issus de cultures différentes (municipalités, ONG, grandes firmes internationales par exemple), que les nouveaux dispositifs de la gouvernance locale comme les montages de plus en plus hétérodoxes des financements de projets contraignent à un rapprochement au sein de systèmes multipolaires.

Creuset de mutations, l'échelle locale est donc aussi celle d'une observation empirique du contraste entre les grandes prescriptions internationales véhiculées par les réformes et leurs traductions multiples à l'échelle des villes, entre discours et pratiques, entre objectifs et résultats. En s'interrogeant sur les modes de gestion urbaine émergents, les textes rassemblés dans ce numéro thématique proposent une réflexion sur les conditions de l'action collective locale et ses résultantes dans les villes en développement, tout en offrant les matériaux empiriques nécessaires à une comparaison géographique.

Les villes, nouvelles échelles de régulation ? La « territorialisation » des modèles

Pendant plusieurs décennies, les modalités de la gestion urbaine dans les pays en développement ont été utilisées par les pouvoirs d'État comme un outil de construction et de stabilisation de leurs alliances avec les élites urbaines. L'ébranlement de cette régulation est dû à plusieurs facteurs concomitants :

- la fragilisation des États et la recomposition des échelles de l'action publique en général, souvent avec l'encouragement des grandes agences internationales dans les PED, mais sur fond de « crises » endogènes [Hibou (éd.), 1999];
- la recomposition des alliances des pouvoirs publics avec les élites urbaines et, plus encore, avec les couches moyennes, dont le déclassement et la paupérisation dans les années quatre-vingt ont fragilisé les équilibres sociétaux [Collectif, 1985; Dureau *et alii*, 2000];
- la libéralisation démocratique et économique, conduisant à une exigence renouvelée en termes de responsabilisation des pouvoirs publics, notamment à l'échelle locale.

En crise, affaibli par l'ébranlement des rentes sur lesquelles il était assis, discrédité par la corruption et l'inefficacité de sa bureaucratie, concurrencé par les organismes *ad hoc* mis en place par les filières de coopération, l'État serait de plus en plus marginalisé dans la gestion et les politiques urbaines tandis que les villes, à l'inverse, seraient une échelle de plus en plus pertinente d'impulsion et de prise en charge de l'action collective organisée dans les espaces urbanisés. Ce mouvement a d'abord semblé accréditer l'idée d'une rétraction générale des États. On sait aujourd'hui qu'il n'en est rien : on assiste plutôt à une reconfiguration complexe de leur rôle, en articulation avec les échelles locales d'une part, supranationales d'autre part [Le Bris, 1999].

Que les villes, depuis les années quatre-vingt, apparaissent de plus en plus comme des territoires politiques essentiels ne préjuge donc en rien de la capacité réelle de leurs institutions à assumer des fonctions de gouvernement. Si les conditions nationales de la décentralisation, les potentiels économiques et humains locaux, l'épaisseur historique des sociétés urbaines sont autant de contraintes fortes à l'émergence des villes comme acteurs collectifs, d'autres analyses y ajoutent le poids de la fragmentation urbaine [Vidal, 1997; Prévôt Schapira, 1999; Jaglin 2001]. Montrant que les territoires urbains sont de plus en plus hétérogènes, socialement et économiquement différenciés, désolidarisés par des systèmes gestionnaires autonomisés, ces analyses suggèrent que la capacité des institutions locales à créer un projet politique unitaire s'en trouve affaiblie de même que leur pouvoir de gouvernement, face aux « ententes oligopolistiques » de la gouvernance locale [Bourdin, 1998].

Il paraît dès lors justifié d'examiner dans quelle mesure les principes et modèles véhiculés à l'échelle internationale sont localement appropriés. Quel rôle jouent les gouvernements urbains dans cette appropriation, dans quelle mesure et selon quelles modalités les appareils étatiques accompagnent-ils ou favorisent-ils ce mouvement? Sur quels outils concrets s'appuie la traduction des principes généraux, constitutifs des modèles élaborés à l'échelle internationale, et leur utilisation dans le cadre de pratiques et procédures qui sont, au contraire, essentiellement du ressort des collectivités locales, en illustration de la dialectique « penser global, agir local »?

Ce questionnement est aussi l'occasion de s'interroger sur la « transférabilité » des expériences (que suggère par exemple la multiplication des inventaires de « bonnes pratiques » par la Banque mondiale) et la possibilité de favoriser les échanges entre lieux géographiques (ce que visent à faire ses « boîtes à outils »). S'il faut sans doute dépasser le constat d'une irréductible singularité du local, l'analyse fine des situations concrètes ne conduit-elle pas à valoriser le poids des dimensions non institutionnelles dans les réussites et les échecs des réformes de la gestion urbaine, conduisant à réfuter toute possibilité de reproduction simple?

Les trois premiers textes présentés ici abordent ces questions en confrontant un principe ou une théorie, participant du renouvellement des approches générales de la gestion et du gouvernement urbains, à ses conditions d'application locales. Ils montrent les effets de distorsion et, sinon toujours une instrumentalisation du modèle importé, du moins son rôle très inégal dans le changement local.

Analysant le remembrement urbain proposé à Bangkok (Thaïlande) pour aménager une trame viaire très déficiente, Éric Charmes explique ainsi pourquoi les

théories dominantes de l'action collective sous-jacentes sont ici inadaptées. Décrivant les comportements des acteurs de l'économie foncière, il montre que ceux-ci échappent au cadre normatif des tenants de la nouvelle économie institutionnelle, très présents au sein des grands organismes internationaux et bilatéraux de coopération et principaux promoteurs de la rationalisation de la trame viaire dans la capitale thaïlandaise.

Philippe Gervais-Lambony propose ensuite une analyse de la création d'une autorité métropolitaine de gouvernement dans l'East Rand (Afrique du Sud) en soulignant comment, tout en répondant à une évolution mondiale, cette réforme constitue une réponse originale à des impératifs locaux. À la fois quête d'une construction urbaine unitaire post-apartheid et réponse institutionnelle à l'impératif de compétitivité internationale, elle est aussi le fruit de l'échec de politiques d'intégration municipale et celui de manipulations politico-économiques endogènes.

Étudiant les interactions entre mesures de protection de l'environnement et contrôle de l'expansion urbaine à Monterrey (Mexique), Patrice Melé observe quant à lui comment l'adaptation du « paradigme environnemental » dans cette ville conduit à une recomposition des institutions et de l'action publique locales. L'exemple montre cependant que cette institutionnalisation localisée, en conformité avec des principes et modèles plus globaux, ne détermine pas les mutations des pratiques sociales ni n'assure la consistance des mesures, pourtant requises par le nécessaire contrôle de l'urbanisation.

La rationalisation marchande des services urbains : nouveaux discours, nouveaux acteurs

Dans le sillage des programmes de rationalisation/modernisation des administrations publiques locales, d'assainissement des finances publiques et de relance des programmes d'investissement, partout se généralisent des procédures de privatisation ou de délégation par appels d'offres qui bouleversent, plus ou moins rapidement et profondément, l'organisation effective des services urbains et disqualifient les systèmes antérieurs de financement et de subventions publics. Redistribuant les initiatives, les pouvoirs et les responsabilités, ces procédures mettent en compétition de nouvelles catégories d'acteurs sur des bases de sélection nouvelles. Cette évolution vise à modifier la hiérarchie des institutions, favorisant à la fois l'insertion de quelques grandes firmes multinationales sur le marché concurrentiel des villes en développement, petites et grandes, et l'émergence (ou le recyclage) d'entrepreneurs locaux privés. Parallèlement, l'économie urbaine informelle représente un défi majeur pour la rationalisation gestionnaire : pour la réduire, des projets tentent à la fois d'organiser/encadrer ses acteurs (petits métiers de services, mais aussi chefs de terre, commerçant(e)s sur les marchés, entrepreneurs de télécommunications...), de contractualiser leurs activités (cahier des charges, contrôles de qualité, normes techniques minimales) et, éventuellement, de les fiscaliser, suscitant éventuellement des réactions de rejet de la part des acteurs ou des usagers.

Ces processus paraissent générateurs de conflits d'intérêts, de concurrences et

de complémentarités nouvelles dont il faut comprendre les enjeux avec précision. Ils sont parfois encadrés par des programmes de formation destinés à du personnel politique et des édiles municipaux, et organisés localement par les coopérations bilatérales, les grandes ONG, qui délèguent une partie de leur activité auprès d'associations et de prestataires indépendants. Au-delà des jeux d'acteurs et de l'émergence d'acteurs privés dynamiques, la recherche de l'efficacité gestionnaire introduit surtout de nouvelles exigences de rentabilité et d'équilibre budgétaire, favorisant l'application de principes comme celui du juste coût et du financement des services par les usagers finaux, afin d'assurer la performance et la « durabilité » des systèmes d'exploitation sur la base d'une saine gestion comptable.

Les villes n'ont ainsi pas seulement à reformuler leurs articulations avec les autres échelons de l'encadrement public, national et international, elles doivent aussi inventer de nouveaux partenariats avec le secteur privé, les firmes internationales susceptibles de les épauler dans la poursuite de l'équipement urbain, aussi bien que les entrepreneurs locaux, créateurs d'emplois, et les organismes à but non lucratif, qui assument une part croissante de la solidarité et de la cohésion sociales. Cette quête est à replacer dans un contexte marqué par la complexité croissante des tâches, la différenciation des clientèles, l'écartèlement des objectifs (compétitivité et solidarité par exemple). En réponse, les collectivités locales tentent de spécialiser et de territorialiser leurs interventions, facilitant ainsi la recherche de coopérations *ad hoc* au profit de populations ciblées : l'externalisation de fonctions, notamment dans les services urbains, en direction de partenaires divers et au moyen de dispositifs variés, est alors souvent une des modalités de la redéfinition de l'offre.

Que devient l'accès aux services de base dans ce contexte ? Les nouveaux arrangements en favorisent-ils la généralisation ? Les villes en développement peuvent-elles adopter le modèle européen du « service universel » et instaurer des dispositifs de solidarité territoriale entre fractions des agglomérations par le biais de la fiscalité et/ou de l'intercommunalité ? Vaut-il mieux réguler directement une mosaïque de services de base étroitement territorialisés, en développant des subventions différenciées aux entreprises qui desservent les aires les moins rentables ? L'aide internationale doit-elle continuer à compenser les situations de carence trop extrême, ce qui permet d'éviter des explosions sociales, mais ne responsabilise ni les sociétés, ni les pouvoirs locaux ?

Les réponses diffèrent selon les villes, les États, les cultures politiques, les rapports de forces locaux, et expriment diverses formes de compromis entre compétitivité et solidarité, performance et atténuation des disparités. On observe néanmoins une tendance au « partage » des tâches : tandis que les contrats marchands s'imposent pour les services rentables, l'offre à destination des populations pauvres relève plus fréquemment de la « communautarisation », c'est-à-dire d'une prise en charge par des acteurs originaires de communautés de base, d'ONG ou encore de missions religieuses, agissant parfois pour le compte de projets associant des villes étrangères ou des coopérations bilatérales. Ces nouveaux arrangements opèrent un premier démarquage des espaces urbanisés, opposant les territoires des clientèles solvables et ceux de l'« encapsulage » des pauvres. Un des enjeux majeurs des mutations actuelles est ainsi de mesurer les conséquences, en termes de cohésion sociale, d'une assimilation croissante entre segments de clientèles

supposés homogènes, aires de desserte et territoires de gestion, qui enferment les logiques économiques, notamment celle du recouvrement des coûts, dans l'enclos étiqué de pseudo-communautés déshéritées et précipitent les quartiers pauvres illégaux dans l'« endogestion ».

Analysant les effets de la « privatisation » des services et équipements urbains, un deuxième ensemble de trois textes apporte des éclairages complémentaires sur les questions ainsi posées. Quoique les contextes considérés soient dissemblables et les entrées sectorielles différentes, ils convergent pour démontrer avec vigueur le poids des sociétés locales et des facteurs non institutionnels dans la conduite, ou l'absence de réelle conduite, des changements, soulignant, notamment dans le cas abidjanais, le rôle pour le moins ambigu des collectivités locales dans ce pilotage.

Henri Coing, dans son analyse de la réforme du secteur électrique dans l'État de Nueva Esparta au Venezuela, s'intéresse aux modalités de création d'une capacité régulatrice: fondée sur le modèle de l'agence, celle-ci est-elle en mesure de modérer le comportement de l'entreprise et de piloter le changement? Montrant que la définition de la régulation réduite au seul face-à-face entre régulateur et régulé est dramatiquement inefficace, il souligne au contraire la dimension politique de l'acte de création d'un service public efficient et durable, que seul peut asseoir un processus d'apprentissage réciproque et conflictuel entre de nombreuses parties. Les conflits sont précisément au cœur du travail de Bernard de Gouvello et Jean-Marc Fournier sur deux villes moyennes latino-américaines, Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie), dans lesquelles la résistance des sociétés locales a conduit à la résiliation de contrats de délégation des services d'eau et d'assainissement établis avec de puissantes compagnies privées. Dépassant les logiques sectorielles, la grille d'analyse adoptée offre une lecture commune des deux échecs en insistant sur l'inadaptation du modèle de gestion proposé aux spécificités locales et, plus encore, sur le déficit d'appropriation de ce modèle par des sociétés locales confrontées à une forme de mondialisation dont elles ne distinguent pas les avantages.

La privatisation des marchés à Abidjan pose une autre des questions clés de la privatisation, celle du rôle régulateur des pouvoirs publics face au déploiement des logiques marchandes dans la construction et la gestion d'équipements essentiels pour l'offre commerciale des villes africaines. Faut-il une action volontariste et politiquement légitimée dans ce domaine, il en résulte, selon Brigitte Bertonecello et Sylvie Bredeloup, une profonde remise en cause des conditions d'accessibilité des consommateurs et des commerçants à l'équipement, au détriment des plus vulnérables d'entre eux.

Gestion, gouvernance, gouvernement urbains ? Instrumentalisations locales du modèle

Le rôle des gouvernements urbains a été profondément orienté par l'affirmation croissante de leur responsabilité dans le développement local, à travers l'organisation et la régulation de la fourniture des infrastructures de réseaux, la gestion des équipements et services, le développement social, la gestion foncière, le logement, le développement économique [Banque mondiale, 1994]. Cette affirmation procède d'une double conviction, affirmée dans les nombreux documents de travail de

la Banque mondiale, mis à disposition du public et des collectivités locales [Ciesin-Banque mondiale, 1997]: les choix publics peuvent être en meilleure adéquation avec les préférences citadines à l'échelle locale où la responsabilisation publique (des fonctionnaires à l'égard des élus, et des élus face à leurs électeurs) peut être restaurée ou instaurée; les difficultés pratiques telles que l'insuffisante participation financière des usagers pourraient être surmontées en améliorant la qualité et l'adéquation de l'offre, ce à quoi des gouvernements locaux démocratiquement élus sont censés contribuer.

Le déterminisme institutionnel est cependant souvent illusoire [Schou, 1999] et la notion de *gouvernance* qui s'impose, à la fin des années quatre-vingt dans la littérature de la Banque mondiale, ses boîtes à outils et inventaires de « bonnes pratiques », prend acte des défaillances de l'encadrement public national et local et atteste d'une reconnaissance des systèmes d'acteurs, des dynamiques sociales, ressources et processus qui assurent *de facto*, en dehors de la sphère publique, la régulation des mécanismes d'urbanisation [Carter Center, 1989; McCarney (ed.), 1996]. La conséquence opérationnelle est claire: les dispositifs de « privatisation » et de « communautarisation » doivent circonscrire le domaine d'action directe des pouvoirs publics, recentré sur les deux fonctions stratégiques de régulation et de facilitation, tout en favorisant le déploiement d'autres acteurs, dits de la « société civile ».

Telle qu'utilisée par les institutions de développement, la notion de gouvernance demeure toutefois ambiguë [Collectif, 1998]. Dans son acception générale, elle est normative et mêle dimension politique (régime politique démocratique, transparence, contre-pouvoir d'une société civile active) et dimension technique (gestion publique assurée par une administration efficace, compétente, responsable). Dans sa dimension prescriptive, elle néglige les modalités concrètes d'expression des forces sociales pour survaloriser la production de règles et normes de « bonne gestion ». Pour les chercheurs, elle désigne à la fois la complexité des dispositifs institutionnels qui résultent des réorganisations en cours (diversification des acteurs de la gestion et multiplication des partenariats) et les formes de coordination qui en résultent.

Le fonctionnement de la gouvernance urbaine est toutefois fondé sur les techniques de la concertation, de la coordination et sur la construction de consensus entre des acteurs qui sont aussi parties prenantes. Comment passe-t-on de ces consensus à géométrie variable, à rayon de légitimité réduit, à de véritables politiques urbaines? La question, en effet, n'est pas seulement de partager le pouvoir, mais de savoir qui régule le partage et au profit de qui. Ainsi, c'est tout le mode de *gouvernement* des villes qui serait appelé à changer si l'on suivait à la lettre les programmes urbains fondés non seulement sur la réforme des principes *de gestion, d'équipement et de service*, mais aussi sur celui de la « bonne » gouvernance, impliquant la redéfinition des règles et des principes de l'action publique: autonomie plus grande des collectivités locales à l'égard de l'État (décentralisation), démocratie locale, partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé, coopération entre communes d'une même agglomération ou aire métropolitaine (intercommunalité).

Or les politiques publiques urbaines des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont souvent eu des résultats décevants: des pans entiers des sociétés échappent

à toute gouverne politique instituée et l'économie informelle s'est plutôt étendue. Les pouvoirs d'État (surtout africains) ont souvent instrumentalisés les programmes, transformé les mesures d'ajustement en nouvelle rente, mettant en péril le rattrapage des disparités sociales et territoriales. Dans les villes moyennes et petites, la fragilité et l'étroitesse des bases économiques, le déficit des compétences technico-administratives [Stren, White, 1993; Jaglin, Dubresson, 1993] peuvent saper la crédibilité des collectivités et leurs capacités à négocier et à piloter des partenariats équilibrés. Les élections municipales, pour novatrices qu'elles paraissent dans certains pays, permettent souvent à des oligarques ou notables traditionnels de donner une nouvelle légitimité à un pouvoir d'influence non démenti. Des revendications locales d'« autochtonie » [Bertrand, 1994; Piermay, 1998; Bayart, Geschiere, 2001] interprètent souvent la logique de démocratie locale et peuvent contrer les projets d'arbitrages municipaux, notamment dans le domaine foncier.

Dans cette configuration instable, les changements significatifs pour les citoyens procèdent avant tout des postures adoptées par les pouvoirs publics, de leur capacité à orienter les dividendes de la gouvernance en fonction de logiques marchandes ou d'objectifs de redistribution, à orchestrer des arrangements multiples, à évaluer, *a posteriori*, l'action de leurs partenaires. On ne peut donc, dans une réflexion sur les mutations de la gestion urbaine, faire l'économie d'une réflexion politique de fond sur les relations entre les modalités de l'action collective (mobilisant les États, les pouvoirs locaux et la société dite « civile ») et le jeu démocratique [Le Bris, 1999].

Le dernier ensemble de quatre textes présente, dans divers contextes de décentralisation, de municipalisation et de mise en œuvre de *projets urbains* inspirés par le prêt-à-gérer de la Banque mondiale, des trajectoires de collectivités locales, et des modalités de recomposition de l'action collective face à l'émergence ou à la réaffirmation d'acteurs aux intérêts et aux stratégies antagoniques sur la scène locale (communautés, leaders traditionnels, groupements de citoyens).

S'appuyant sur l'exemple de Durban (Afrique du Sud), le texte de Benoît Lootvoet et Sultan Khan analyse les initiatives multipliées par le gouvernement métropolitain en matière de développement local. Rappelant les conditions juridiques de la création d'une « sphère » de gouvernement local en Afrique du Sud, l'article pose la question des moyens de l'autonomisation économique des métropoles mais aussi celle du risque de désolidarisation engendré par la concentration des richesses dans de puissantes agglomérations au *leadership* réaffirmé, tandis que les écarts nationaux demeurent très importants.

À partir d'exemples ouest-africains, les contributions d'Élisabeth Dorier-Apprill et Monique Bertrand étudient les relations complexes établies entre acteurs locaux dans un contexte de concurrence et d'empilement des registres locaux de légitimité. Le premier texte souligne l'intérêt d'une analyse des formes renouvelées de l'autochtonie à Mopti (Mali) pour comprendre les jeux d'intérêt présidant à la définition des priorités municipales, en décalage apparent avec les urgences et recommandations des bailleurs de fonds, notamment en matière environnementale et sanitaire. Il s'interroge sur les conditions d'une réelle démocratisation du pouvoir local, compte tenu de l'inégal accès des

groupes de citoyens à la « citoyenneté » locale. Le second texte s'intéresse, dans la capitale ghanéenne, aux manipulations successives, opérées par l'ingénierie internationale du développement, de l'échelle inframunicipale des communautés, de leur leadership et des groupes d'habitants ainsi mobilisés. Il souligne le caractère contradictoire de cette échelle communautaire, à la fois puissant ressort identitaire et partisan, mais outil inopérant de la gestion urbaine, fragmentée entre de multiples entités sans rapport avec les dimensions fonctionnelles et économiques du développement urbain. Ces deux exemples amènent à se demander si, dans bien des cas, ce n'est pas le global qui est instrumentalisé par des « locaux » maîtrisant bien l'interdiscours adéquat... sans que la gestion concrète de la ville s'en trouve améliorée.

Le dernier texte analyse une procédure de participation, instituée par la cour des comptes de Bogotá (Colombie) entre 1997 et 1999 et destinée à permettre un « contrôle fiscal civique » par les citoyens. Présentant cette expérience intéressante comme un demi-échec, Thierry Lulle analyse la difficile appropriation populaire d'un outil de contrôle des dépenses publiques conçu pour être participatif. Il montre l'instrumentalisation de cet outil au profit de rapports de domination renouvelés, les contradictions qui traversent la « communauté » des citoyens, partagée entre ses loyautés clientélistes, aux bénéfices matériels bien visibles, et sa mobilisation au service d'une démocratisation locale, aux enjeux encore incertains.

Ces textes soulignent aussi que le façonnement de dispositifs durables de gestion et de régulation exige, au-delà des cadres législatifs et réglementaires, un projet politique local partagé qui transcende les antagonismes sociaux, ce que « l'autonomisation » progressive des villes comme échelles de régulation semblerait a priori devoir conforter. Réguler n'est pas gouverner néanmoins [Lefèvre, 2001] et on peut s'interroger sur la capacité réelle de nombre de gouvernements urbains à porter une vision du devenir de leur ville, à façonner un projet politique, à concevoir et mettre en œuvre des politiques urbaines, qui postulent une maîtrise et un leadership publics que ne concèdent pas forcément les « arrangements » locaux de la gouvernance.

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE [1994], *Une infrastructure pour le développement. Rapport sur le développement dans le monde 1994*, Washington, Banque mondiale, 268 p.
- BATLEY Richard [1996], « Public-Private Relationships and Performance in Service Provision? », *Urban Studies*, 33 (4-5): 723-751.
- BAYART Jean-François, GESCHIERE Peter (dir.) [2001]. « "J'étais là avant" : problématiques politiques de l'autochtonie », dossier, *Critique internationale*, 10, Paris, Presses de Sciences-po.
- BOURDIN Alain [1998], « Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance », in Nicole May *et alii*, *la Ville éclatée*, Paris, L'Aube: 314-330.
- CARTER CENTER [1989], *Beyond Autocracy in Africa*, Working Paper from the inaugural seminar of the Governance in Africa Program, Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia, February 17-18.
- CIESIN-BANQUE MONDIALE [1997] « La responsabilisation, la transparence et la corruption dans les administrations décentralisées », in *Sourcebook en ligne sur la décentralisation et développement*

- local* (Decentralization thematic team), Ciesin-Banque mondiale-Jennie Litvack, New York, Columbia University. www.ciesin.org/decentralization/French/Issues/Transparence.html.
- COLLECTIF [1985], *Classe moyenne : la montée et la crise*, numéro spécial de *Tiers Monde*, XXVI (101), janvier-mars, 226 p.
- COLLECTIF [1998], *Gouvernances*, numéro spécial des *Annales de la recherche urbaine*, 80-81, 214 p.
- DUREAU Françoise *et alii* (éd.), [2000], *Métropoles en mouvement : une comparaison internationale*, Paris, Economica-IRD, coll. Villes, 656 p.
- HIBOU Béatrice (éd.) [1999], « L'État en voie de privatisation », dossier *Politique africaine*, 73, Paris, Karthala : 6-121.
- JAGLIN Sylvvy, DUBRESSON Alain [1993], *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 308 p.
- JAGLIN Sylvvy [2001], « Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe », *Annales de géographie*, 619, mai-juin : 243-265.
- LE BRIS Émile [1998], « Culture(s) de la gestion urbaine, universalisme ou métissage », in J.-P. Deler, É. Le Bris, G. Schneier, *Les Métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*, Karthala : 253-258.
- LE BRIS Émile [1999], « La construction municipale en Afrique », *Politique africaine*, 74, Paris, Karthala, juin 1999 : 6-12.
- LE BRIS Émile (éd.) [1999], « Espaces publics municipaux », dossier *Politique africaine*, 74, Paris, Karthala, juin 1999 : 6-83.
- LEFÈVRE Christian [2001], « The Changing Context and Directions of Urban Governance », in UNCHS (Habitat), *Cities in a Globalizing World*, London, Earthscan : 57-68.
- LE GALÈS Patrick [1995], « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1) : 57-95.
- MCCARNEY Patricia (éd.) [1996], *Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, CUCS-University of Toronto, 206 p.
- OSMONT Annik [1995], *La Banque mondiale et les Villes*, Paris, Karthala, 309 p.
- PIERMAY Jean-Luc [1998], « Entre ville et communauté : Rehoboth (Namibie) ou le dilemme de l'ouverture et de l'identité », in *Le Voyage inachevé... Les espaces de la culture*, Paris, IRD-Prodig : 393-399.
- PRÉVÔT SCHAPIRA Marie-France [1999], « Amérique latine : la ville fragmentée », *Esprit*, novembre : 128-144.
- PROGRAMME DE GESTION URBAINE (PGU) [1991], *Prospectus révisé : renforcement des capacités de gestion urbaine pour les années 90*, New York, Nations unies, 39 p.
- SCHOU [1999], « Responsive Local Government : Does Democracy Matter ? A Comparison of a Zimbabwean and a Tanzanian Council », communication n° 317 à la 9^e conférence générale de l'EADI, Paris, 22-25 septembre, 27 p.
- STREN Richard, WHITE Rodney (dir.) [1993], *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan.
- VIDAL Laurent [1997], « Les mots de la ville au Brésil. Un exemple : la notion de "fragmentation" », *Cahiers des Amériques latines*, 18 : 161-181.