

COORDONNÉ PAR ÉMILE LE BRIS

INTRODUCTION AU THÈME

### LA CONSTRUCTION MUNICIPALE EN AFRIQUE

LA LABORIEUSE GESTATION D'UN NOUVEL ESPACE PUBLIC

---

#### LE XXI<sup>e</sup> SIÈCLE VERRA-T-IL LA REVANCHE DES VILLES SUR LES ÉTATS ?

La dernière livraison de *Politique africaine* consacrée à la ville remonte à une quinzaine d'années<sup>1</sup>. Ce long intervalle autorise un recul sur des changements profonds qui ne faisaient que s'ébaucher au milieu des années 80. En 1985, les auteurs nous parlaient de l'impuissance des États, de leur incapacité à imaginer, à partir de choix politiques explicites, ce qu'allaient être les grandes villes à l'horizon de l'an 2000 ; l'organisation par les Nations unies d'une « année des sans abris » en 1987 ne faisait que souligner cette impuissance. La Banque mondiale s'affirmait comme acteur central d'interventions sur la ville réduites à leur dimension technique<sup>2</sup>. La contrainte d'ajustement à un ordre économique mondial devenu hégémonique au début des années 80 s'accompagne d'injonctions en vue de parer aux effets sociaux négatifs d'un tel alignement : lutte contre la pauvreté, participation populaire, décentralisation, démocratisation, etc. Ce qui est en cause derrière la rhétorique du contrat entre ville et État est une démarche imposée de facilitation des « lois du marché », au terme de laquelle l'État renonce à toute fonction de régulation pour se replier sur la fonction répressive. La gouvernance se trouve réduite à un processus administré d'ajustement mutuel entre plusieurs acteurs publics et privés, processus d'autant plus efficace, prétend-on, qu'il se déroule au plus près des populations.

Les contributions qui suivent illustrent le renouvellement des approches de la recherche urbaine africaniste, toutes disciplines confondues, ainsi que la

nécessité de mettre au premier plan des préoccupations les rapports entre ville et politique. Dans un monde qui devient pour la première fois majoritairement urbain, la cité reste en effet un espace de substitution. La conférence Habitat II qui s'est tenue en 1996 à Istanbul a consacré l'irruption, au niveau local, de nouveaux acteurs sur les scènes économiques, sociales, culturelles et politiques. À l'occasion de cette dernière grande conférence onusienne de la décennie, force est cependant de constater que les États n'ont lâché aucune parcelle de leur souveraineté et de leurs prérogatives. La formidable pression exercée par les collectivités locales allait pourtant dans le sens « d'une superposition de territoires sollicitant conjointement l'allégeance d'un même individu<sup>3</sup>. » Elle faisait resurgir les particularismes urbains qui contesteront longtemps l'émergence des États-nations avant d'entrer provisoirement dans le rang durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

Les débats d'Istanbul ont mis en évidence la profondeur des modifications intervenues un siècle plus tard dans les rapports entre États-nations et grandes villes ; il fut suggéré que l'on arrivait à la fin d'un long cycle historique, celui de la « gouvernementalité », définie au XVII<sup>e</sup> siècle comme apanage et modalité d'action de l'État moderne. Au pouvoir transcendant de ce dernier, organisé à partir du droit, se substituerait un simple « management contractuel et partenarial » dont la ville constituerait le lieu d'éclosion privilégié. *L'homo urbanus* n'occupe plus un espace défini par sa centralité et la juxtaposition des fonctions ; la ville se pense désormais en réseau, mais est-elle porteuse d'une citoyenneté universelle ?

---

**DES « VILLES GLOBALES » AU SERVICE  
DE LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE**

La globalisation de l'économie produit une nouvelle hiérarchisation des villes et entraîne de profonds changements dans l'organisation et les fonctions de celles-ci. Alors que « l'État minimum » du modèle thatchérien a de moins en moins de prise sur les économies nationales, les villes sont appelées à jouer un rôle décisif dans l'accrochage à l'économie-monde. Beau paradoxe que celui de grandes villes promues au rang d'espaces politiques essentiels et

---

1. « Les politiques urbaines », *Politique africaine*, n° 17, mars 1985.

2. Le grand virage des institutions de Bretton Woods date en fait de la fin des années 80 : les villes entrent alors dans un projet stratégique (« elles sont le facteur par excellence du développement ») et, sans remettre en cause la validité des recettes techniques exogènes, les bailleurs polarisent désormais leur attention sur les conditions institutionnelles de l'efficacité desdites recettes, la fameuse « bonne gouvernance ».

3. B. Badie, *La Fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.

d'un phénomène de « métropolisation » fonctionnant largement en dehors de la sphère de régulation par l'autorité publique ! Il est bien difficile, en effet, de redéfinir le rôle de cette dernière lorsque l'espace public, au sens physique du terme, se trouve réduit au statut de simple marchandise et que, dans sa définition « immatérielle », il consacre l'articulation entre libéralisation économique et libéralisation politique caractéristique de la « démocratie de marché ».

L'Afrique est-elle pour autant hors du jeu de la métropolisation ? Les indicateurs macro-économiques le donnent à penser et les performances récentes de quelques pays du continent n'ont cependant pas « valu » à l'Afrique d'être contaminée par la crise asiatique. Un quart de siècle d'ajustement structurel et de conditionnalités diverses imposées par les bailleurs de fonds ne peut pas être resté sans effets sur la vie sociale et politique.

On relèvera dans les contributions qui suivent certains changements intervenus dans la vision de la société, plus précisément dans la représentation des rapports entre individus, groupes et espaces. Il est plus difficile de lire l'évolution de la vision de l'action politique dans un contexte caractérisé par une gouvernementalité passablement chaotique. En dépit du caractère aigu de la crise de l'État postcolonial, celui-ci continue incontestablement, dans un contexte politique particulièrement opaque, à revendiquer le monopole d'une « action publique » orientée vers la préservation d'un « bien commun ».

Les nouveaux rapports institutionnels entre villes et États sont placés sous le signe d'une extrême confusion conceptuelle. La démocratie décentralisée compenserait certains excès du marché globalisé. À moins que l'assimilation d'une pluralité de centres de pouvoirs locaux à la démocratie locale ne serve de justification « politiquement correcte » au désengagement de l'État ou, inversement, à la reproduction de ses fonctions prédatrices.

Les propagandistes de la participation populaire à base communautaire s'exposent au risque de faire de la ville une somme de territoires plus ou moins étanches et de la condamner à une « gestion d'archipel » aux antipodes de la « discussion critique et sincère conduite à l'aide de procédures reconnues par tous » (J.-N. Ferrière). Tout comme il est vrai que l'honnêteté n'implique pas la qualité de la gouvernance, on peut poser comme postulat que les formes les plus efficaces de participation populaire ne sont pas nécessairement celles qui sont organisées démocratiquement.

Ceux qui voient dans la municipalisation la chance de l'Afrique et l'occasion de restructurer l'État depuis la base jusqu'au sommet s'exposent au même risque<sup>4</sup> ; ils feignent d'ignorer que les libertés locales ne peuvent résulter d'autre chose que d'un partage consenti de la puissance publique. Ni la participation populaire ni la municipalisation ne sauraient crédibiliser une politique de désengagement public, comme voudraient le faire accroire les théo-

ries de la *society centered approach*. Ce sont pourtant les axes selon lesquels se construit le développement municipal africain au risque de la fragmentation et du localisme.

---

#### L'INSTITUTION MUNICIPALE PARTICIPE-T-ELLE

##### À LA CONSTITUTION D'UN « ESPACE PUBLIC » LOCAL ?

Les vellétés de construction d'un champ politique à l'échelle locale en Afrique sont moins récentes qu'on ne l'imagine. L'idée municipale n'en a pas moins un caractère exogène et elle fut à l'origine introduite, assez parcimonieusement en vérité, comme mode proprement colonial de gouvernance administrative (M. Diouf). À la fin des années 50, les jeux politiques locaux devinrent tributaires des enjeux nationaux et le demeurèrent longtemps après, comme le montre l'exemple de la Namibie développé dans ce numéro. Le souci de rééquilibrage entre centre et périphérie ne fut pas moins manifeste ; c'est ce dont témoignaient les « communes rurales » du Sénégal, les organismes régionaux de développement (ORD) de la Haute-Volta, les villages Ujamaa de Tanzanie, les *local governments* du Nigeria ou les *districts assemblies* du Ghana. Plus que d'une véritable décentralisation, ces expériences attestaient d'un effort de déconcentration des jeunes États.

Les transitions politiques observables en Afrique noire depuis la fin des années 80 procèdent d'une autre logique et obéissent à d'autres contraintes. Au-delà des luttes pour le pouvoir qui se déroulent sur la scène officielle des élections et du jeu partisan, les élites de rang national entendent bien continuer à diriger le jeu politique. Ces élites se montrent généralement peu soucieuses d'inculquer des pratiques politiques susceptibles de susciter des exigences démocratiques et une société civile indépendante. Un thème récurrent dans la plupart des contributions est celui de l'évitement du politique : à l'instar de ce qui se passe au Maroc, on observe en Afrique subsaharienne une dissociation nette de l'espace public et de l'espace du pouvoir. S'il est vrai que l'idée de démocratie locale repose sur l'investissement, par la population, de la scène politique locale comme signe d'une réappropriation d'un pouvoir dont elle aurait été antérieurement dépossédée, on admettra aisément, à la lecture des contributions, que la critique des notables est rejetée hors du champ du politique. On peut dès lors parler de « municipalités résiduelles » (M. A. Pérouse de Montclos) ou encore de « villes rendues libres par l'oubli » (J.-L. Piermay, C. Sohn), supposant du même coup que ne s'est pas enclenché, à cette échelle,

---

4. La municipalisation serait, nous dit M. Diouf, la création d'un champ politique qui favorise à l'échelle locale une certaine *autonomie des acteurs*.

un véritable processus de renouvellement des élites. L'hypothèse mériterait cependant de plus amples développements, tant il est vrai que nombre d'acteurs ont su profiter, à l'échelle locale, de la décripation politique des années 90 pour accéder à des positions politiques leur assurant certains moyens d'influence. C'est ainsi que, au Burkina Faso, R. Otayek<sup>5</sup> parle de « professionnalisation de l'espace public » à propos de ces leaders religieux, à la fois « entrepreneurs de développement » et « politiciens investisseurs », qui se montrent capables de saisir toutes les opportunités en jouant aussi bien sur le registre du local que sur celui de l'espace mondial. L'auteur n'en insiste pas moins sur la « mise à distance » de ces nouvelles élites religieuses par des élites laïques de rang national bien décidées à conserver la primauté sur les leaderships symboliques. Le religieux est prié de circonscrire ses actions à des « espaces-refuges » où il supplée certaines carences des pouvoirs publics nationaux et communaux tout en confortant des identités séparées et peu communicantes.

L'exemple abidjanais (F. Leimdorfer) conforte cette hypothèse d'une « revilla-gisation de la ville » en mettant en évidence l'ambivalence de la problématique des mobilisations identitaires à base ethnique. Il souligne le caractère plural des sociétés africaines, mais pose aussi le problème de la conciliation entre esprit communautariste et identification citoyenne, solidarités particularistes et solidarité nationale ou municipale. La question du sentiment d'appartenance (à la nation, à la famille, au milieu de travail) s'impose décidément comme condition de la gouvernabilité. À Port Harcourt, au Nigeria, le discours indigéniste n'a pas évité à la ville le destin de « ville-poubelle », et ce en dépit du boom pétrolier des années 70. Si, en Côte d'Ivoire, la succession présidentielle n'a pas donné lieu aux violences annoncées par la montée de « l'identité ivoirienne », c'est précisément parce que « les citadins [ont voulu] à tout prix préserver la stabilité de leurs insertions dans des communautés d'originaires, des collectifs religieux et des associations liées aux intérêts urbains<sup>6</sup> ». Le style de vie politique aux échelles nationale et locale a incontestablement été influencé par la prise en compte de ces appartenances multiples, et F. Leimdorfer montre bien comment prévaut désormais une solidarité plus abstraite que celle en vigueur dans le cadre communautaire. Les Abidjanais prennent en charge les normes d'une sociabilité différente et l'idée se fait jour que l'espace public doit être régulé au nom de la préservation d'un « bien public ».

---

**COALITION D'INTÉRÊTS ET GENÈSE D'ACTEURS COLLECTIFS  
EN CHARGE DE GESTION MUNICIPALE**

N'importe quel maire de grande ville africaine cherche aujourd'hui à coller à l'image du *city manager*. Dans la réalité, F. Leimdorfer montre bien comment

les critères d'hygiène, de sécurité et de liberté de circulation circonscrivent le bien public. Les édiles municipaux en sont réduits à réprimer les entorses au bon usage de ce bien, un peu à la manière de gardes champêtres. La décentralisation s'apparente bien, de ce point de vue, à une tactique de pouvoirs centraux soucieux d'évacuer vers le local certaines fonctions de contrôle des populations, mais aussi des secteurs stratégiques tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, etc. On assiste à une délocalisation de la lutte pour l'accès aux ressources – l'espace public municipal étant considéré comme source de rente – à travers la réactivation, à l'échelle locale, des réseaux clientélistes et la récupération des initiatives populaires par le pouvoir notabiliaire.

Les logiques présidant aux choix dépensiers des municipalités se trouvent en vérité obliérées par l'insigne faiblesse des ressources disponibles. On est frappé par l'affaissement, depuis le début des années 70, de l'investissement public de fonction locale (voirie, drainage, eau, électricité, etc). L'effort d'équipement par habitant aurait été divisé par quatre ! Pourvoyeuses des deux tiers du PIB, les villes d'Afrique de l'Ouest collectent pour leur budget moins de 1 % de ce dernier, ce qui représente de 40 à 50 FF par habitant et par an.

Après l'échec du « recouvrement des coûts » des équipements, les bailleurs de fonds internationaux s'attachent aujourd'hui à promouvoir une meilleure mobilisation de la fiscalité locale dans des pays où, il est vrai, le taux de prélèvement public total n'excède pas 15 %<sup>7</sup>. La question est d'importance si l'on veut bien considérer que cette régulation entre acteurs passant par l'impôt ne peut pas se cantonner à l'échelle municipale. Elle entre par ailleurs assez vite en contradiction avec le recours généralisé au développement d'une « économie populaire urbaine » dont la capacité contributive est des plus modestes.

Trop rares sont les recherches qui s'attachent aux relations entre citoyenneté, fiscalité et s'interrogent sur la recherche, à travers elles, d'une véritable éthique démocratique<sup>8</sup>. Une exploration plus approfondie de ces rapports fera d'ailleurs l'objet d'une autre livraison de *Politique africaine*. Il est intéressant cependant de renvoyer le lecteur au travail de Thierry Paulais sur les marchés urbains en Afrique noire, qui montre comment une certaine

---

5. R. Otayek (dir.), *Dieu dans la cité. Dynamiques religieuses en milieu urbain ouagalais*, Bordeaux, CEAN, à paraître.

6. M. Le Pape, *L'Énergie sociale à Abidjan. Économie politique de la ville en Afrique noire, 1930-1995*, Paris, Karthala, 1997.

7. Les chiffres cités sont extraits de C. Farvacque-Vitkovic et L. Godin, *L'Avenir des villes africaines. Enjeux et priorités du développement urbain*, Washington, Banque mondiale, coll. « Le développement en marche », 1997.

8. Sur la relation entre fiscalité et citoyenneté, voir J. Roitman, « La garnison-entrepôt », *Autrepart*, nouvelle série, n° 6, 1998, pp. 39-51

prédominance des financiers et des gestionnaires dans la conception des projets urbains transforme ces marchés en instrument à alimenter les recettes municipales et non en service destiné à satisfaire un besoin d'intérêt général<sup>9</sup>. L'auteur souligne bien la nécessité d'une bonne maîtrise d'ouvrage municipale à l'échelle de l'ensemble de la ville, ce qui disqualifie la gestion « communautaire » comme solution alternative ; il montre aussi les limites et les risques de délégations mal contrôlées dans lesquelles le concessionnaire s'empresse d'imputer à la collectivité les coûts des dysfonctionnements occasionnés par l'équipement qu'il a reçu en gestion.

Une dernière question, celle des appuis au développement municipal, aurait également mérité plus d'attention. Un programme ambitieux, le PDM (Programme de développement municipal), s'efforce depuis une dizaine d'années de pallier la faiblesse des finances municipales et de conforter les capacités techniques des municipalités. Il conviendrait, à cet égard, de s'interroger sur l'évolution du paysage institutionnel, marquée par l'affaiblissement des administrations techniques centrales ou déconcentrées. Les nouvelles institutions municipales ne sont à l'évidence pas en mesure de compenser cet effacement, et l'on ne voit pas à ce jour émerger un véritable secteur privé en matière d'ingénierie urbaine. Il faut aussi s'interroger sur la « logique de projet » travaillant sur des unités opérationnelles à durée de vie courte (de l'ordre de cinq ans) et échappant le plus souvent à l'institution municipale. Dans le cadre de cette logique – qu'elle soit impulsée par les coopérations bi- et multilatérales ou par la coopération décentralisée –, la dictature de l'urgence l'emporte trop souvent sur la responsabilisation des acteurs.

Le chemin sera encore long pour faire des municipalités africaines le nouveau cadre d'une gestion urbaine profondément ancrée dans le tissu social et favorisant l'articulation entre structures « traditionnelles », organisations populaires et formes techniques modernes de l'administration. Doit-on s'étonner que la décentralisation ait besoin en Afrique d'un accompagnement sur le long terme ? Après tout, il aura fallu près de deux siècles en France pour donner tout leur rôle aux collectivités locales... ■

Émile Le Bris

IRD-Bondy

---

9. T. Paulais, « Le marché dans la ville d'Afrique noire. Équipements publics et économie locale », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, pp. 35-41.