

# La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation

par Alain DUBRESSON\*, Sylvie JAGLIN\*\*

*Les gouvernements locaux urbains d'Afrique subsaharienne issus des réformes de décentralisation mises en œuvre depuis le début des années 1980 sont confrontés à un défi majeur. Produits et vecteurs du changement social (Dubresson, Raison, 1998), les villes sont particulièrement affectées par la crise des complexes politico-économiques dont procède un accroissement de la pauvreté que les dynamiques citadines " du bas " ne parviennent plus à enrayer. Or, en dépit du ralentissement de leur croissance démographique, les villes africaines, qui concentraient 209 millions de citoyens en 2000, pourraient en rassembler 592 en 2030.*

Il est donc impératif d'impulser des politiques de développement localisées susceptibles, sur le court terme, d'accroître la valeur ajoutée urbaine et de réduire la pauvreté, d'assurer le financement des équipements et des infrastructures, de moderniser les espaces centraux tout en assurant le rattrapage des aires défavorisées. Il faut aussi forger de nouveaux dispositifs capables de prendre en compte les demandes des couches sociales moyennes et supérieures et celles des fractions citadines les plus pauvres. Concilier des objectifs aussi contradictoires alors que la libéralisation des économies est accompagnée d'une mise en concurrence accélérée des villes, dans un cadre institutionnel en mutation, mal stabilisé et avec des ressources financières souvent limitées implique de difficiles arbitrages. Ceux-ci reposent sur une recomposition de l'action publique locale combinant des principes de " bonne gouvernance " et de " bon gouvernement ". Les travaux de sciences politiques, de sociologie et d'économie consacrés à la genèse, au contenu et aux enjeux théoriques des concepts de gouvernance et de régulation sont aujourd'hui très nombreux, mais peu d'entre-eux prennent en compte les dimensions spatiales des processus enclenchés.

Or, la redistribution des responsabilités tend aussi à reconfigurer les territoires urbains des politiques locales par la multiplication des périmètres de l'action collective en fonction des intérêts et coalitions diverses. Cette nouvelle territorialisation intra-urbaine constitue-t-elle une réponse adéquate à la différenciation socio-économique croissante des citoyens ? Rend-elle plus gouvernables des villes marquées par la ségrégation et la polarisation sociale ou accentue-t-elle une gestion en archipels ? Favorise-t-elle une intégration ou nourrit-elle un processus de fragmentation urbaine ?

## I - GOUVERNANCE ET DÉMARQUAGES TERRITORIAUX INTRA-URBAINS

### **1. De la gestion à la mise en gouvernance : des complexes réformateurs métissés**

Au début des années 1980, décentralisation et gestion urbaine, définie comme l'ensemble des fonctions de coordination des services techniques et de régulation concourant au fonctionnement urbain, ensemble d'actes visant à concilier des demandes et intérêts antagoniques qui ne peu-

\* Professeur de Géographie, Université Paris X, Nanterre

\*\* Maître de conférences, géographie et urbanisme, Institut Français d'Urbanisme, ENPC-LATTS, Marne-la Vallée

vent être également satisfaits, constituaient les fondements d'une nouvelle ingénierie politico-institutionnelle. Celle-ci visait, avec les plans d'ajustement structurel, à réformer des États post-coloniaux dont la nature et le fonctionnement étaient considérés comme des entraves au développement et à la démocratisation. Outre une efficacité gestionnaire accrue, on attendait des réformes qu'elles favorisent un processus d'organisation des villes comme acteurs politiques et économiques collectifs, animateurs du développement local et de politiques sociales territorialisées. Analysées en termes d'efficacité accrue des politiques publiques sectorielles et de la gestion urbaine, les réformes décentralisatrices ont eu jusqu'ici des résultats décevants alors que des pans entiers des sociétés échappent à toute gouvernance politique instituée et que les pouvoirs d'État fonctionnent sur plusieurs registres.

À la fin des années 1980, la notion de gouvernance, entendue comme l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés (Jaglin, 1998-a ; McCarney, 1996) s'est imposée. Le recours opérationnel à la gouvernance, concept ancien dans la pensée anglo-saxonne, n'est pas tant un constat de carence que la reconnaissance explicite de systèmes d'acteurs, de ressources et de processus qui, en dehors de la sphère étatique, assurent *de facto*, et depuis longtemps, la régulation des mécanismes d'urbanisation dans nombre de villes africaines où 40 à 70 % de citoyens vivent dans des quartiers illégaux et dépendent d'emplois informels.

Pour les bailleurs de fonds, en particulier la Banque mondiale, il faut favoriser le déploiement d'acteurs divers en rétractant au maximum, via divers dispositifs de privatisation et de "communautarisation" <sup>1</sup>, le domaine d'action directe de l'État, recentré sur les deux fonctions stratégiques de régulation et de facilitation. Laisant la sélection des nouveaux intervenants aux mécanismes du marché, la Banque concentre son action sur l'assainissement des États et sur l'amélioration de leurs fonctions (Banque mondiale, 1997), mettant l'accent sur les conditions d'affermissement d'un "bon gouvernement", fut-il minimaliste.

Sous couvert de mesures "techniques" d'assainissement macro-politique et macro-économique, de réels choix de société sont ainsi évacués (Jaglin & Dubresson, 1993). Le débat sur les conditions d'articulation des initiatives non encadrées aux dispositifs institutionnels de la gestion urbaine n'est cependant pas clos. Pour certains, le

contrôle de ce mécano doit demeurer du ressort de la sphère publique : la gouvernance résulterait alors de la façon dont les pouvoirs publics entretiennent la vitalité des autres acteurs sociaux, pilotent, gèrent et négocient l'articulation entre ceux-ci et leurs propres intérêts (Swilling, 1997). Pour d'autres, la gouvernance doit être plus "civile" et rompre avec l'hégémonie décisionnelle des appareils publics en les obligeant à partager le pouvoir (McCarney, 1996). Les pouvoirs d'État et les gouvernements locaux urbains africains ont louvoyé entre ces deux approches, de sorte que le triptyque décentralisation-privatisation-participation et les principes de la gouvernance ont été localement réappropriés et combinés selon des formules très diverses aboutissant à une variété de complexes réformateurs. Entre les puissants gouvernements métropolitains d'Afrique du Sud et les appendices locaux du pouvoir central en Éthiopie ou au Togo, une large gamme de métissages institutionnels caractérise les collectivités locales urbaines.

Il reste que la logique des choix de gouvernance favorise le partage plus ou moins coordonné des régulations entre divers organismes, publics, privés (nationaux et internationaux), ONG et associations diverses. Ces "arrangements" ont de multiples conséquences. Ils réduisent d'abord le rôle des pouvoirs publics et du gouvernement urbain *stricto sensu*, plaçant souvent les régulations effectuées hors du contrôle électoral des citoyens dont le vote sanctionne un acteur qui n'est plus toujours dominant. Ils cantonnent ensuite la participation directe de ces mêmes citoyens, y compris dans sa version du *community empowerment*, à un outil opérationnel à l'usage exclusif des citoyens déshérités, ce qui laisse dubitatif sur les affirmations liant gouvernance et mobilisation "communautaire". Ils contribuent enfin à l'émergence ou à l'accentuation de démarquages intra-urbains.

## 2. Les espaces des nouveaux arrangements : territorialisations des espaces urbanisés

Face à la complexité des tâches, à la diversité des objectifs et à la différenciation des clientèles, les collectivités locales urbaines africaines spécialisent et spatialisent leurs interventions, ce qui facilite la recherche de coopérations *ad hoc* au profit de populations ciblées. La tendance est à une externalisation croissante des fonctions, notamment dans les services urbains, en direction de partenaires très divers et au moyen d'arrangements et de dispositifs variés. La "privatisation",

<sup>1</sup> Transfert d'une fonction ou d'une responsabilité assurée par le secteur public à des acteurs non gouvernementaux ou de type associatif.

sous ses formes de commercialisation et de délé-  
gation, est ainsi privilégiée par les gouverne-  
ments locaux des villes d'Afrique anglophone qui  
disposent de la maîtrise des services. Dans les  
quartiers pauvres de celles-ci et dans les villes  
gérées par des pouvoirs qui ont, *de jure* ou *de*  
*facto*, des compétences plus restreintes, c'est la  
" communautarisation " qui domine, la prise en  
charge d'un ensemble de compétences par des  
communautés de base, des ONG ou encore des  
missions religieuses, agissant parfois pour le  
compte de projets associant des villes étrangères  
ou des coopérations bilatérales. En opérant ainsi  
un démarquage des espaces urbanisés, ces nou-  
veaux arrangements concourent à l'émergence  
de territoires intra-urbains. En accord avec Sack  
(1986, p. 19), nous désignons par territoire un  
espace dont la délimitation et le contrôle visent à  
exercer un pouvoir sur une population.

#### *a. Les territoires des clientèles solvables*

La privatisation vise à rationaliser la gestion des  
services et à offrir des prestations améliorées à un  
prix avantageux pour l'usager tout en allégeant  
les budgets locaux. La question est rarement  
posée d'emblée en termes spatiaux. Pourtant,  
comme le montrent les privatisations en Afrique  
orientale, c'est sur la question de la généralisation  
des services à l'ensemble des espaces urbanisés  
qu'achoppent surtout les expériences (UNCHS,  
1998). En témoignent les contrats de gérance  
signés pour la collecte des déchets : leur gestion  
se révèle malaisée pour les collectivités locales,  
peu respectueuses de leurs engagements finan-  
ciers, mais la plus grande insatisfaction procède  
du fractionnement des services en fonction de la  
répartition spatiale des clientèles solvables. En  
effet, la privatisation concerne surtout les quar-  
tiers de moyen et haut standings, tandis que ceux  
des pauvres et des couches moyennes modestes  
n'ont pas trouvé preneur lors des appels d'offres.  
Aucune des entreprises privées délégataires n'a  
encore étendu ses prestations dans des quartiers  
non desservis. Les gains en termes d'efficacité du  
service ont ainsi été conquis au profit d'une partie  
de la population solvable et des quartiers où elle  
réside, au détriment de l'universalisation du ser-  
vice, qui n'était certes pas assurée dans le dispo-  
sitif antérieur des régies municipales mais qui  
trouve désormais une expression légale et offi-  
cielle. La question demeure donc posée de la des-  
serte des quartiers pauvres et, partant, celles de  
l'intégration et de l'équité sociale.

#### *b. Sécessions des riches : les ghettos dorés du " haut "*

La privatisation est aussi utilisée comme un outil  
de retranchement par les nantis : dans beaucoup  
de grandes villes, l'appropriation privée de voies

et espaces publics ainsi que le recours à des ser-  
vices personnalisés de sécurité amorcent un  
mouvement de sécession, encore souvent  
modeste il est vrai. Dans les métropoles sud-afri-  
caines, il a parfois été accompagné d'une autono-  
misation des aires de desserte des clientèles  
aisées (Heymans, 1991), dans un contexte où l'ac-  
cumulation des arriérés de paiement dans les  
quartiers pauvres témoigne d'une crise des prélè-  
vements publics tandis que la fronde des riches  
traduit une réticence à payer pour les contribu-  
ables " inciviques ". Au compartimentage géné-  
ralisé des paysages, lotissements emmurés,  
*townhouses* soigneusement protégées, se com-  
binent parfois des disjonctions tarifaires et fis-  
cales mettant en cause tout projet de solidarité  
urbaine (Bénil, 2001 ; Chipkin, 1999). Ces séces-  
sions provoquent-elles un véritable isolement des  
plus riches ? L'état des connaissances est insuffi-  
sant pour appréhender les relations des habitants  
de ces " ghettos dorés " avec leur environnement  
et préciser la nature de leur retranchement. On  
peut toutefois admettre, avec Yves Grafmeyer  
(1994), que l'isolement n'est pas nécessairement  
antinomique de l'intégration pour les citoyens  
aisés.

#### *c. L'encapsulation territoriale des pauvres*

Dans les aires urbaines où vivent les " pauvres ",  
catégorie très hétérogène, les interventions pas-  
sent aussi par une territorialisation croissante ;  
elle s'appuie en partie sur des logiques de projet  
qui valorisent l'échelle du quartier pour ses vertus  
supposées d'homogénéité sociale, d'ancrage de  
la citoyenneté et de la démocratie locale.

Cette territorialisation trouve des expressions  
caractéristiques dans le domaine des services,  
dont les opérateurs sont quotidiennement  
confrontés à des difficultés commerciales et tech-  
niques (Lyonnaise des Eaux, 1998). À la dérégle-  
mentation passive et à l'informalisation qui ont  
dominé les deux dernières décennies, ceux-ci  
cherchent aujourd'hui à substituer des dispositifs  
qui encapsulent la desserte des pauvres et ten-  
dent à l'autonomiser en fonction de trois prin-  
cipes : une spécification territoriale et institu-  
tionnelle des filières de desserte, une diversification  
technique des dispositifs, une mobilisation/parti-  
cipation des usagers, organisés ou non. Cette  
stratégie peut passer par une autonomisation des  
organismes spécialisés chargés de la desserte des  
pauvres, justifiée par la mobilisation de dispositifs  
techniques appropriés à la diversification de la  
demande solvable des pauvres, voire, lorsque la  
différenciation croissante de prestations s'inscrit  
dans la durée, par une externalisation de seg-  
ments de services, par délégation formelle ou  
informelle isolant des types de dessertes et des  
clientèles dont la rentabilité est médiocre (Jaglin,

1998-b). L'association entre un service intégré et moderne et un éventail de micro-services spatialisés pour les populations défavorisées est ainsi de plus en plus fréquente.

En atomisant les dispositifs technico-gestionnaires, cette pratique d'encapsulation des territoires des pauvres tend à disqualifier les mécanismes de transfert et, surtout, à cloisonner les dispositifs de régulation, encellulés dans les territoires de proximité où ils sont abandonnés à des pouvoirs locaux de modeste envergure. L'habileté de leurs leaders, médiateurs, courtiers en financements, peut temporairement masquer le déficit de régulation officielle, mais elle suffit rarement à établir un système fiable et stable de garantie et de recours, même à l'échelon du voisinage, et, faute d'arbitrages à une échelle satisfaisante (agglomération, province), elle aggrave la compétition inter-communautés pour l'accès à des ressources modestes.

Un des enjeux majeurs 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 étriqué de pseudo-communautés déshéritées et précipitent les quartiers pauvres illégaux dans l'endogestion.

## II - SYSTÈMES D'ACTEURS, ARTICULATION, DÉARTICULATION : LA QUESTION DE LA RÉGULATION

Les réformes de décentralisation ont surtout tenté d'émanciper les villes de la tutelle d'États réputés corrompus et bureaucratiques. Ce faisant, elles n'en ont pas pour autant consolidé des pouvoirs locaux urbains souvent dépourvus de moyens et de compétences. À la seule tutelle de l'État s'est ajouté un ensemble de relations avec le secteur privé, le tiers secteur non marchand national et international et les réseaux d'aide internationaux, au sein desquelles les collectivités locales occupent des postures très diverses. En instaurant une certaine autonomie des collectivités locales, les décentralisations ont ainsi suscité de nouvelles formes de subordination et diversifié les modes de régulation.

Au sens étroit du terme, celui utilisé par les Anglo-saxons et les organismes internationaux, la régulation fixe le cadre légal de l'action et recouvre un ensemble de règlements et procédures d'encadrement énoncés par les pouvoirs publics. En France, ce terme renvoie plutôt aux travaux des

économistes régulationnistes travaillant sur les processus d'adaptation à long terme des macro-systèmes capitalistes (Boyer & Saillard, 1995) ; nous l'utiliserons ici pour qualifier les mécanismes (juridiques, économiques et politiques) auxquels recourent les collectivités locales urbaines pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social. Sauf cas exceptionnels (Éthiopie, Soudan, Togo par exemple), la régulation étatique hégémonique est en retrait et la gestion quotidienne des compromis est souvent dominée par une régulation locale fondée sur le clientélisme et le patrimonialisme (Jaglin & Dubresson, 1993). La nouveauté réside dans l'apparition d'une troisième forme de régulation, celle de la délégation ou de la décharge (Hibou, 1999), dont les modalités demeurent variables tant dans les processus de mise en œuvre que dans la nature des partenaires sollicités. Quelles sont les résultantes de ces empilements sur les ségrégations urbaines ?

### 1. Systèmes d'acteurs et échelles intra-urbaines : vers la fragmentation ?

#### *a. Ségrégation, fragmentation : deux clés de lecture*

La division sociale de la ville africaine, héritée des politiques coloniales, résulte d'une action organisée créatrice d'un modèle de la ville ségréguée et, surtout, de la ville d'apartheid. Les agencements spatiaux consécutifs furent loin d'être partout identiques mais, au-delà de la diversité des formes, accentuée par la production illégale du sol et du bâti, les villes, surtout les plus grandes, étaient homogénéisées en tant qu'outils des économies administrées coloniales. Elles furent façonnées par deux logiques dominantes, exploitation et ségrégation, longtemps convergentes, parfois infléchies mais toujours prégnantes après les indépendances, qui ne marquèrent pas une rupture. Or, la crise des économies de rente et des régulations étatiques, le passage de l'accumulation fordienne à l'accumulation flexible, l'ajustement structurel et les réformes de l'État imposés depuis 1980, l'accroissement de la pauvreté et l'informalisation remettent en cause l'unité de ce qui auparavant faisait système, dans et par la ségrégation.

Pour comprendre le processus en cours, nombre d'auteurs recourent aux notions d'éclatement et de fragmentation (Vidal, 1997). Multidimensionnelle, cette dernière associe des composantes spatiales (déconnexions physiques, discontinuités morphologiques), sociales (ségrégations résidentielles, replis communautaristes), économiques et surtout politiques (dispersion croissante des acteurs et autonomisation des dispositifs

de la gestion et de la régulation urbaines (Jaglin, 2001). Elle serait caractérisée par la dilution des liens organiques entre les morceaux de ville, l'appauvrissement du continuum spatial antérieur et la répétition des inégalités sociales aux différentes échelles intra-urbaines, des îlots de pauvreté jouxtant des isolats de richesse au sein d'un kaléidoscope urbain. Dans la littérature récente, l'idée dominante est que la fragmentation réduit la gouvernabilité des villes et valorise de nouvelles formes d'exercice du pouvoir. À l'inverse, les nouveaux arrangements gestionnaires entretiennent-ils et confortent-ils le processus de fragmentation, notamment en privilégiant des formes de co-responsabilité limitées à la durée et au territoire de projets disparates ?

#### *b. Fractionnement politique, coordinations sélectives et micro-régulations : des facteurs de fragmentation*

Le pluralisme gestionnaire repose sur une flexibilité croissante des territoires de compétence et sur des assemblages d'acteurs et de ressources composites.

Certains systèmes d'acteurs relativement fermés et sélectifs, associant des représentants de l'appareil d'État, des entreprises privées nationales et étrangères, des bailleurs internationaux, parfois les planificateurs locaux que leurs intérêts corporatistes poussent à ce genre d'alliance, sont à l'œuvre dans les métropoles engagées dans la compétition régionale, voire internationale (Le Cap, Johannesburg). Portés par des *policy communities* influentes et dotées de ressources diversifiées, les projets privilégient d'une part la modernisation des centres-villes, outils de la productivité urbaine (amélioration des infrastructures et rationalisation gestionnaire de services urbains de qualité internationale, réfection d'équipements majeurs tels les grands marchés en Afrique de l'Ouest), vastes opérations d'aménagement - immeubles de bureaux, centres commerciaux, complexes hôteliers...), d'autre part des aires périphériques où surgissent de nouveaux pôles suburbains de centralité et des parcs de haute technologie. Il est frappant de constater combien le retrait des États est très relatif dans les centres-villes, où les enjeux immobiliers et les dimensions symboliques de la modernisation sont soigneusement contrôlés, notamment dans les capitales.

Des systèmes d'acteurs souvent plus ouverts, associant à des degrés divers des services municipaux, des représentants du secteur privé local et national et des acteurs extérieurs, notamment les collectivités locales du Nord et des ONG, opèrent dans les quartiers résidentiels légaux et les secteurs d'intervention privilégiés des collectivités

locales (gestion foncière et immobilière, services urbains, équipements publics de proximité). Ces partenariats sont actifs, hors logement, dans la construction d'équipements de fonction locale (marchés de quartier, écoles, centres de soin, réseaux de bornes-fontaines), parfois dans l'organisation de services ou de segments de services municipaux. De fait, ces dispositifs confortent une alliance renouvelée entre les pouvoirs locaux et les couches moyennes urbaines ébranlées par la crise, en contribuant à une amélioration de leur cadre de vie.

Dans les quartiers pauvres et les domaines d'intervention délaissés, par abandon ou débordement, les systèmes d'acteurs impliqués sont très ouverts, parfois pilotés par un intervenant extérieur dans le cadre d'un projet, parfois réduits à l'addition d'initiatives privées locales. La dispersion décisionnelle est ici très grande, le filtrage des participations beaucoup moins sélectif, les ressources disponibles très aléatoires : les effets d'inégalité et de compartimentage des micro-territoires urbains en sont aussi bien visibles.

L'analyse géographique des territoires d'intervention et l'analyse sectorielle des actions ainsi conduites, qui restent très largement à faire, montreraient probablement que les formes dominantes de gouvernance locale accroissent les discontinuités à toutes échelles. On peut faire l'hypothèse que les dispositifs actuels concourent d'autant moins à l'unification des territoires et des sociétés citadines que les villes sont hétérogènes : le fractionnement politico-gestionnaire amplifie la fragmentation en livrant des espaces urbains très inégalement dotés à un jeu d'enchères qui en accroît les disparités initiales. Cette fragmentation se surimpose aux anciennes ségrégations qui, loin d'être estompées, sont recomposées, d'intenses différenciations socio-économiques étant à l'œuvre, surtout dans les quartiers dont les populations salariées sont victimes de la crise et des ajustements successifs. Faute d'un rattrapage massif en faveur des populations défavorisées et de dispositifs volontaristes de correction des inégalités intra-urbaines, ségrégation et fragmentation se nourrissent l'une l'autre.

#### *c. Marges d'initiative locale et apprentissages : une contre-fragmentation ?*

Les situations sont cependant loin d'être figées et des mouvements inverses existent. Certains sont des effets de la relégitimation, encore fragile, des pouvoirs publics dans la conduite des affaires de la cité, encouragée par la Banque mondiale. L'affirmation de ces fonctions incitatrices et régulatrices s'exprime dans des documents de planification (Abidjan, Windhoek), des " projets de

villes " (communes dakaraises), une reprise en main sectorielle (intervention foncière de préfets ivoiriens : Kadet Gahié, 1999), une uniformisation de la gestion d'équipements abandonnés à des dispositifs informels (tentative de régularisation de la gestion des bornes-fontaines en Afrique de l'Ouest et en Zambie).

D'autres naissent du jeu institutionnel introduit par les réformes, de marges d'initiatives que peuvent explorer des collectivités décentralisées et déconcentrées impliquées dans les processus d'apprentissage locaux. Certains sont producteurs d'articulations, d'arrangements pragmatiques, voire de contre-fragmentation. Ils peuvent trouver un écho amplifié auprès des exécutifs locaux et nationaux (ce fut le cas à Ouagadougou lorsque la gestion partagée permit d'assurer un rattrapage des périphéries), ou demeurer masqués (ainsi des formes de péréquation financière pour les aménagements fonciers et la gestion des services entre quartiers aisés et quartiers pauvres à Windhoek : Peyroux, 2000).

D'autres effets de liaison sont portés par de nouveaux acteurs de la médiation public/privé : s'engouffrant dans les brèches de la régulation publique défaillante, des structures privées, appartenant au tiers secteur non marchand, ont développé des activités et fonctions structurantes pour les sociétés locales citadines (associations d'habitants, de producteurs et de commerçants, syndicats, ONG...). S'ils n'ont pas toujours d'emblée pour ambition de travailler à la réintégration des villes, ils ont souvent pour effet de mettre l'accent sur la cohésion sociale et sont aujourd'hui valorisés par de nombreux projets, y compris techniques, comme d'indispensables intermédiaires (PSEau, 1998). Des actions d'envergure internationale, comme le programme de coopération décentralisée au développement que finance la Délégation de la Commission des Communautés européennes, misent explicitement sur ces acteurs pour ancrer les décentralisations dans une nouvelle culture institutionnelle fondée sur la participation, la concertation, la coordination entre les échelons d'organisation sociale et politique (De Boismenu *et al.*, 1999 ; Allou & Di Loreto, 2000).

D'autres processus sont à l'œuvre, qui relèvent de la sociabilité et de ses réseaux (sur Abidjan : Marie, 1998), des réinvestissements issus des migrations internationales (sur Dakar : Tall, 2000), des mobilités résidentielles (sur Bamako : Bertrand, 2000). La question n'en demeure pas moins de savoir si ces mécanismes de réaffiliation, notamment au profit des populations défavorisées, sont précurseurs de mécanismes innovants et durables.

## 2. Territoires urbains et régulation

### a. Régulations publiques : de l'hégémonie à la sélection

Toute étude de la fragmentation est donc indissociable de celle des pouvoirs et de leur gestion urbaine. Les analyses de la gouvernance en Afrique australe mettent en valeur le façonnement de formes flexibles et sophistiquées de partenariat, négociation, contractualisation destinées à assurer la coordination gestionnaire de cette pluralité d'acteurs (Swilling, 1997). Elles ne mentionnent pas assez que ces partenariats élargis, souvent privés de cadres d'action stabilisés et de dispositifs de régulation d'ensemble, peuvent surtout favoriser des ententes oligarchiques entre acteurs dominants visant à promouvoir des intérêts convergents sur une base sélective et temporaire, au détriment d'autres priorités pourtant proclamées par les politiques urbaines officielles.

Dans les villes africaines, les écarts entre les objectifs énoncés (d'intégration, de rattrapage) et les réalisations demeurent béants. Même s'ils l'ont rarement assumé par le passé, les États revendiquaient un contrôle étroit des affaires urbaines. La situation actuelle correspond plus à un emboîtement de créneaux sélectifs, sans souci de la cohérence d'ensemble. Les collectivités locales procèdent de manière identique, sélectionnant certains créneaux et abandonnant les autres à des ONG et des collectifs associatifs nationaux et étrangers. Les résultantes sont en apparence conformité avec les attendus de nombreux discours sur les décentralisations mais, tout en se réclamant du principe de subsidiarité, cette démarche procède de façon inverse : ce sont les étages supérieurs de l'appareil d'État qui définissent, par élimination, ce qui leur revient avant que chacun des échelons inférieurs en fasse autant.

### b. La régulation à l'échelle locale : le territoire comme outil ?

Ces constats renvoient à une question essentielle, celle de la régulation à l'échelle locale. Les économistes régulationnistes travaillant à l'échelle macro identifient des " territoires " mais ces derniers désignent en fait des ensembles institutionnels. À l'échelle locale, les applications de la théorie de la régulation sont un peu plus spatialisées mais concernent surtout des agglomérations d'entreprises (districts industriels, grappes). Le concept de régulation demeure rarement territorialisé, sauf dans quelques analyses pionnières, sur les municipalités états-uniennes (Harvey & Scott, 1989), sur les localisations d'investissements dans les espaces urbanisés (Storper, 2000) ou sur les relations salariales (Dupuy, Gilly & Perrot, 2001). Or, la gouvernance urbaine, qui ne

constitue qu'une partie des refondations institutionnelles affectant l'ensemble des équilibres socio-politiques, renvoie à deux dimensions de la régulation à l'échelle locale.

La première, de l'ordre du politique, concerne l'arbitrage entre compétitivité économique et équité sociale. Aujourd'hui, les objectifs de rationalisation gestionnaire et de productivité économique l'emportent sur ceux de la redistribution sociale. Comment et par qui est alors prise en charge la demande des citoyens pauvres ? Si les pratiques antérieures (péréquations tarifaires dans les services, subventions croisées pour l'accès au sol, etc.) sont disqualifiées, par qui et comment sont assurées les fonctions qu'étaient censés remplir les monopoles de services publics ? À quelles conditions la promotion du local peut-elle impulser des modes de coordination politiques indispensables à la redistribution du revenu ? Quelle peut être la durabilité sociale et économique des nouveaux arrangements ?

La seconde, d'ordre géographique, porte sur les dimensions spatiales et le contrôle des processus en cours. La pluralité des dispositifs et des opérateurs de statuts divers favorise la territorialisation des différents dispositifs gestionnaires et la multiplication de systèmes locaux intra-urbains de régulation qui menacent la cohésion urbaine et le fonctionnement unifié des villes. À qui revient la responsabilité de coordonner la localisation des investissements privés au sein des agglomérations ? Qui doit veiller à la cohérence de l'offre en services, arbitrer par exemple entre l'extension en direction des clientèles pauvres et la maintenance des réseaux existants ? Qui doit contrer les tentatives de désolidarisation de certaines fractions citadines riches ?

Pour répondre à ces questions, il nous paraît pertinent de promouvoir la régulation territorialisée en objet d'investigation géographique. D'une part elle implique des articulations d'échelles : les rapports entre une firme multinationale de services et une collectivité locale contractante, entre les grands objectifs nationaux et ceux fixés par les gouvernements urbains locaux ne peuvent être dissociés des modes de régulation décelés à l'échelle locale des agglomérations urbaines. D'autre part, à cette échelle, elle permet de dépasser la distinction entre l'étude des sphères de pouvoir et celle des espaces urbanisés en privilégiant l'identification des relations de réciprocité entre système d'acteurs et différenciations intra-urbaines ; elle soulève un problème capital, celui de l'invention de nouveaux modes d'action publique surpassant les anciens principes de l'urbanisme de plan et de projet sans les disqualifier totalement. Cette quête d'instruments de régulation territorialisée est compliquée, ainsi que le

montre l'expérience emblématique du Cap (Watson, 2000), mais si l'on pense qu'elle est nécessaire pour que des collectivités locales démocratiquement élues mettent en œuvre une politique sociale, un vaste champ de recherches, théoriques et opérationnelles, est ouvert aux géographes.

## ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

ALLOU S. ; Di LORETO Ph. (éds.), (2000).- *Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique*, Paris, éditions du GRET, 2 volumes, 63 et 149 p.

BANQUE MONDIALE (1997).- *L'État dans un monde en mutation*, Washington, Banque mondiale, 290 p.

BÉNIT, C. ( 2001).- *La fragmentation urbaine à Johannesburg*, Poitiers, Université de Poitiers, 512 p., (Thèse de doctorat).

BERTRAND, M. (2000).- Mouvement résidentiel à Bamako : mobilité structurée, circulation fragmentée dans l'espace urbain, in DUREAU F. et al., *Métropoles en mouvement, une comparaison internationale*, Paris, Ird-Anthropos, pp. 155-164.

BOYER, R. ; SAILLARD, Y. (Dirs.) (1995).- *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 565 p.

CHIPKIN, I. (1999).- Les ambiguïtés du gouvernement local en Afrique du Sud : le cas de l'East Rand. In : GERVAIS-LAMBONY, Ph. ; JAGLIN, S. ; MABIN, A. (dirs).- *La question urbaine en Afrique australe : perspectives de recherche*, Paris, IFAS-Karthala, pp. 125-140.

De BOISMENU, I. et al. (1999).- *Coopération décentralisée : les leçons béninoises. Expériences et bilan d'une nouvelle approche du développement*, Paris, GRET, 127 p.

DUBRESON, A. ; RAISON, J-P. (1998).- *L'Afrique subsaharienne. Une géographie du changement*, Paris, Masson, 248 p.

DUPUY, Y. ; GILLY, J-P. ; PERRAT, J. (2001).- Relation sociale d'emploi et gouvernance locale dans les dynamiques territoriales. In : *Géographie, Économie, Société*, vol. 3, n° 1, pp. 49-70.

GRAFMEYER, Y. (1994).- Regards sociologiques sur la ségrégation. In : BRUN, J. ; RHEIN, C. (dirs.), *La ségrégation dans la ville*, Paris, L'Harmattan, pp. 85-117.

HARVEY, D. ; SCOTT, A. (1989).- The practices of Human Geography. Theory and Empirical Specificity in the transition from Fordism to Flexible

- Accumulation, in MACMILLAN, B.- *Remodeling Geography*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 217-229.
- HEYMANS, Ch. (1991).- Privatization and municipal reform. In : SWILLING, M. ; HUMPHRIES, R., SHUBANE, K. (eds.), *Apartheid City in transition*, Cape Town, Oxford University Press, pp. 151-173.
- HIBOU, B. (1999).- " La décharge " nouvel interventionnisme. *Politique africaine*, n° 73 mars 1999, pp. 6-15.
- JAGLIN, S. (1998-a).- La gestion urbaine en archipels en Afrique australe. In : *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre, pp. 27-34.
- JAGLIN, S. (1998-b).- Services urbains et cohésion sociale en Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie, Zambie) : une laborieuse ingénierie. In : *Flux*, n° 31/32, janvier-juin, pp. 69-82.
- JAGLIN, S. (2001).- Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe. In *Annales de géographie*, n° 619, mai-juin, pp. 243-265
- JAGLIN, S. ; DUBRESSON, A. (dirs) (1993).- *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 308 p.
- KADET GAHIE, B. (1999).- *Dynamique spatiale et gestion municipale de Guiglo, dans l'Ouest ivoirien*, Paris, Université Paris 10-Nanterre, 344 p. (Thèse de doctorat).
- LYONNAISE DES EAUX (1998).- *Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources*, Paris, Suez Lyonnaise des Eaux, 156 p.
- MARIE, A. (Dir.) (1998).- *L'Afrique des individus*, Paris, Karthala, 440 p.
- MCCARNEY, P. (ed.) (1996).- *Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, CUCS/University of Toronto, 206 p.
- PEYROUX, É. (2000).- *Politiques d'habitat et pratiques résidentielles à Windhoek (Namibie). Recompositions sociales et spatiales des périphéries d'une ville post-apartheid*, Nanterre, université Paris X, 429 p. (thèse de doctorat)
- PSEau, COOPERATION FRANÇAISE (1998).- *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Paris, PSEau/GRET, 158 p.
- SACK, R. (1986).- *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STORPER, M. (2000).- Territoires, flux et hiérarchies dans l'économie globale. In *Géographie, Économie, Société*, 2(1), pp. 3-34.
- SWILLING, M. (ed.) (1997).- *Governing Africa's Cities*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 280 p.
- TALL, M. (2000).- *Les investissements immobiliers à Dakar des immigrants sénégalais*, Strasbourg, université Louis Pasteur, 553 p. (thèse de doctorat).
- UNCHS (Habitat) (1998).- *Privatization of Municipal Services in East Africa : a Governance Approach to Human Settlements Management*, Nairobi, UNCHS/Ford Foundation, 100 p.
- VIDAL, L. (1997).- Les mots de la ville au Brésil. Un exemple : la notion de " fragmentation ". In *Cahiers des Amériques latines*, n° 18, pp. 161-181.
- WATSON, V. (2000).- *Change and Continuity in Spatial Planning. Metropolitan Planning in Cape Town under Political Transition*, London, Routledge, 192 p.

**Alain DUBRESSON**, Professeur de Géographie à l'université de Paris X, directeur de l'École doctorale " Milieux, cultures et sociétés " du laboratoire Géotropiques (EA 375) et de l'UR 023 (Développement localisé urbain) de l'IRD, coordonne le réseau IFAS " *Government, Governance, Urban Territories in Southern Africa* ". Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur l'Afrique dont *Villes et industries en Côte d'Ivoire*, Paris, Orstom-Karthala, 1989. Il a dirigé en collaboration avec J.P. RAISON et J.Y. MARCHAL, *Les Afriques au Sud du Sahara*, Géographie Universelle, Paris, Belin-Reclus, 1994 et publié avec S. JAGLIN *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993, avec M. BERTRAND, *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1997, avec J.-P. RAISON *L'Afrique subsaharienne, une géographie du changement*, Paris, Masson, 1998. Il prépare avec J.L. PIERMAY *Gestion urbaine en Namibie*.

**Sylvy JAGLIN** est maître de conférences agrégée à l'Institut Français d'Urbanisme (université de Paris VIII) et chercheur à l'UMR 7082 LATTs (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés). Elle dirige le programme 2001-2003 " Gestion urbaine et développement local en Afrique australe " (MAE). Elle a publié *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou : pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala, 1995, et, en collaboration avec A. DUBRESSON, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993 ; avec P. GERVAIS-LAMBONY et A. MABIN : *La question urbaine en Afrique australe. Perspectives de recherche*, Paris, IFAS-Karthala, 1999. Elle prépare un ouvrage sur la gestion des services urbains en Afrique subsaharienne.



## RÉSUMÉ/ABSTRACT

### **LA GOUVERNANCE URBAINE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE. POUR UNE GÉOGRAPHIE DE LA RÉGULATION**

par Alain DUBRESSON, Sylvvy JAGLIN

La mise en œuvre des principes de gouvernance provoque des territorialisations intra-urbaines qui accroissent les risques de fragmentation dans les villes africaines et posent la question de la régulation à l'échelle locale dans ses deux dimensions, politique et spatiale.

**Mots-clés** : Afrique subsaharienne, Gestion urbaine, gouvernance, régulation, territoire, ségrégation, fragmentation, ville.

### **URBAN GOVERNANCE IN SUB-SAHARAN AFRICA: FOR A GEOGRAPHY OF REGULATION**

by Alain DUBRESSON, Sylvvy JAGLIN

Implementation of governance principles entails intra-urban territorializations in sub-saharan African cities, which increase the risks of fragmentation and raise the question of local scale regulation both in its political and spatial dimensions.

**Key words** : Sub-saharan Africa, Urban Management, Governance, Regulation, Territory, Segregation, Fragmentation, City.