

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 immigrés 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.