

REVUE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'ÉTUDES URBAINES ET D'AMÉNAGEMENT

Géocarrefour

VOLUME 90 N°1

Actions publiques urbaines dans
les Suds

Trajectoires et ajustements

Actions publiques urbaines dans les Suds : trajectoires et ajustements

*Urban public sector actions in the global
south: Trajectories and adjustments*

**Éditrice scientifique
Monique BERTRAND**

**Suivi éditorial
Eric VERDEIL**

VOLUME 90 1/2015

Sommaire

Table of contents

page 5	/ Monique BERTRAND	Action publiques urbaines dans les Suds : trajectoires et ajustements <i>Urban public sector actions in the global south: Trajectories and adjustments</i>
15	/ Marcia Regina de ANDRADE MATHIEU, Ana Maria Nogaes VASCONCELOS, Luiz Fernando BESSA, Dominique COURET	Brasilia, vers un développement urbain partagé <i>Brasília : towards a shared urban development</i>
27	Carine HENRIOT	Les politiques chinoises de villes nouvelles : trajectoire et ajustements de l'action publique urbaine à Shanghai <i>Chinese new town policies : the trajectory of public urban action at Shanghai and adjustments to it</i>
39	/ Monique BERTRAND	Aire urbaine de Bamako : recherche volonté politique locale pour projet d'ensemble à définir <i>The urban area of Bamako: the search for a local political consensus for a united project (which remains to be defined).</i>
51	Issa SORY Bernard TALLET	Un partenariat public-privé à l'épreuve des logiques d'acteurs : le schéma directeur de gestion des déchets solides à Ouagadougou <i>A public-private partnership put to the test of the actors' strategies: the urban development plan for the management of solid waste at Ouagadougou</i>
61	Virginie NANTCHOP	L'action publique urbaine à l'épreuve des réformes du service d'eau à Douala (Cameroun) <i>Public-sector urban initiatives and reform of the water supply service at Douala (Cameroon)</i>
73	Isabelle SIDIBÉ	Enquête dans des quartiers traditionnels du littoral dakarais, Sénégal : quelle action publique ? <i>Investigation in the traditional districts of the Dakar littoral in Senegal : what public-sector action ?</i>
83	Nicolas BAUTÈS, Anthony TAIEB	Petits arrangements, intimidations et rapports de pouvoirs au cœur de l'action publique urbaine. La politique des favelas de Rio de Janeiro en questions <i>Deals, intimidations and power relationships at the heart of public-sector urban development: the policy of favelas at Rio de Janeiro in question</i>
Comptes rendus d'ouvrages		
26	Bernard BRET	Métropoles aux Suds, Le défi des périphéries ? CHALEARD J.-L. (dir), 2014, Paris, Karthala, 441 p.
50	Fanny VERRAX	La ruée vers l'ordure : Conflits dans les mines urbaines de déchets, CAVÉ J., 2015, Presses Universitaires de Rennes, 250 p.
60	Bernard BRET	Voyage en Afrique rentière, une lecture géographique des trajectoires du développement, MAGRIN G., 2013, Paris, Publications de la Sorbonne, coll. Territoires en mouvements, 424 p.
72	Clémence VENDRYES	Jérusalem. Bâtir deux villes en une, SALENSON I., 2014, La Tour d'Aigues, L'aube, Bibliothèque des Territoires, 256 p.

couverture : Aménagement d'une voie de prolongement du troisième pont de Bamako en 2010 © Agence Ubadex, N.D. Koné

GÉOCARREFOUR

est publiée avec le concours du CNRS, des universités Jean-Monnet de Saint-Étienne, Lumière et Jean-Moulin de Lyon ainsi que de l'ENS de Lyon

Directeur : Christian Montès
Directeurs adjoints : Anne Honegger
Éric Verdeil

Comité de rédaction : Manuel Appert, Emmanuelle Boulineau, Bernard Bret, André Buisson, Nicole Commerçon, Lydia Coudroy de Lille, Hervé Cubizolle, Olivier Deslondes, Samuel Depraz, Stéphane Frioux, Stéphane Héritier, Anne Honegger, Thierry Joliveau, Isabelle Lefort, Julie Le Gall, Yves-François Le Lay, Christian Montès, Elise Roche, Hélène Roth, John Tuppen, Éric Verdeil.

Comité scientifique : Hugh Clout (University College, Londres), Guy Di Méo (Université Michel de Montaigne, Bordeaux 3), Elisabeth Dorier (Aix-Marseille Université), Ulrike Grabski-Kieron (Université de Munster), Frédéric Lasserre (Université Laval, Québec), Sako Musterd (Universiteit van Amsterdam), Teresa Vicente Mosquete (Université de Salamanque), Emmanuel Reynard (Université de Lausanne), Thérèse Saint Julien (Université Paris I-Panthéon Sorbonne).

Fabrication-édition-diffusion : André Buisson
Traduction : John Tuppen

La revue *Géocarrefour* est publiée quatre fois par an par l'association des Amis de la Revue de Géographie de Lyon. Ancrée dans une géographie plurielle, elle étudie la dynamique et les relations espace-société. Dans le cadre de l'espace-monde, la revue se veut ouverte aux travaux issus des disciplines proches que sont l'aménagement et l'urbanisme, les sciences sociales et celles de l'environnement dans l'étude de la relation nature-société.

Les thèmes retenus par le comité de rédaction pour les numéros thématiques font l'objet d'un appel à contribution diffusé sur le site web de la revue et les supports d'information du milieu. La revue publie désormais un numéro de varia chaque année et encourage fortement les propositions de contributions originales.

Les articles reçus sont soumis à l'expertise d'un comité de lecture international dont la composition pour chaque volume est consultable sur le site de la revue. Le directeur de la revue, tenant compte de ces évaluations et de l'avis du comité de rédaction, prend la décision d'acceptation, de mise en révision ou de rejet. Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.

La revue bénéficie de la reconnaissance scientifique du CNRS

Elle est publiée avec le concours du CNRS, des universités Jean-Monnet de Saint-étienne, Lumière et Jean-Moulin de Lyon ainsi que de l'ENS-Lyon.

La revue est indexée notamment dans les bases de données Francis (CNRS) et IBSS (International Bibliography of the Social Sciences - London School of Economics), Dialnet (Université de la Rioja).

Commercialisation
Abonnement tarif 2013

	France	Étranger
individuel	50 €	53 €
institutionnel	65 €	70 €

Vente au numéro et tarif étudiant : s'adresser à la revue.
Modalités de paiement consultables sur le site de la revue.

Directives rédactionnelles

Les articles sont envoyés en deux exemplaires papier et sous support informatique par courriel ou sur Cdrom en cas de fichiers volumineux. Aucune mise en page ne doit être apportée, les illustrations ne doivent pas être insérées dans le texte. Les auteurs fournissent des résumés en français, en anglais et éventuellement une autre langue (800 signes max.) ainsi que des mots-clés couvrant les champs thématique et géographique, conformément aux indications de la BGI. Les articles ne doivent pas dépasser 40 000 caractères, espaces et illustrations inclus.

Les indications détaillées de présentation des articles sont à demander au secrétariat de rédaction
tel : 04 78 78 73 58; fax : 04 78 78 71 85; courriel : geocarrefour@revues.org ou se reporter au site web.

Recommandations aux auteurs concernant les illustrations

La revue encourage fortement les auteurs à joindre des illustrations graphiques, cartographiques ou photographiques. Les documents proposés, réalisés en noir et blanc, doivent en principe être originaux et libres de droits, sauf exception à préciser et à étudier. Pour toute question technique relative aux illustrations, contacter la rédaction de la revue à l'adresse suivante : andre.buisson@univ-lyon3.fr

Les seuls formats acceptés sont les suivants :

- document **vectoriel** : format Illustrator AI ou EPS ou WMF qu'il soit réalisé directement dans Illustrator ou qu'il provienne d'un sig (fichier MapInfo ou ArcGis à exporter en .AI, .WMF ou .EMF);
- document **image** (photographies uniquement) : format PSD ou TIF. La résolution doit être de 150 dpi au minimum et de 300 dpi au maximum;
- pour les **graphiques** issus d'Excel, fournir les données qui ont permis la réalisation du graphique.

Pour de plus amples renseignements, contacter la rédaction ou se reporter au site web.

Monique BERTRAND

IRD
CESSMA – UMR 245

Action publiques urbaines dans les Suds : trajectoires et ajustements

Depuis les années 1980, les acteurs des politiques publiques et leurs modes de portages territoriaux se sont considérablement transformés dans tous les continents. Le rôle financier et technique des institutions est réévalué selon des changements d'échelle et de nature. Non seulement les interventions se reportent sur des échelons locaux, au moment où les stratégies de croissance s'inscrivent, elles, dans un tournant néolibéral mondial ; mais elles s'urbanisent. Elles laissent aux villes, puis aux aires métropolitaines, un rôle central face à la financiarisation des entreprises, aux processus de trans-nationalisation des normes de service public et de reterritorialisation de la gouvernance (Veltz, 1996 ; Lorrain, 2000). Les analyses se multiplient pour mettre à jour ce positionnement croissant des villes entre des transformations globales et des histoires nationales et locales.

Ces réévaluations parallèles des Etats (ajustés), des marchés (internationalisés) et des villes (complexifiées), les nouveaux partenariats qui en découlent pour la gouvernance d'agglomération, sont bien discutés dans les Nord (Harvey 1978 ; Kearns & Paddison, 2000 ; Savitch, 2007 ; Brenner, 2004/2009 ; Le Galès, 2011). Mais ils ne suscitent pas moins de questions dans les Suds. Même si celles-ci s'adressent souvent à des « poids lourds » démographiques et économiques (Le Galès & Lorrain, 2003 ; Kennedy, 2014 ; Lorrain, 2011), la notion de Sud reste commode pour désigner l'épicentre d'une urbanisation accélérée depuis le siècle dernier, bien que très inégalement soutenue par une activité industrielle ou une rente nationale. Tout en se confrontant aux défis d'étalement et d'inégalités de leurs agglomérations, pays et villes d'Afrique, d'Amérique et d'Asie multiplient les expériences de déconcentration-décentralisation-démocratisation. De fait les débats d'action publique locale se diffusent bien au-delà de quelques territoires dont les taux d'urbanisation et/ou de croissance économique dépassent ceux de vieilles régions industrielles. Dans les contextes à la traîne des compétitions internationales, l'Etat trouve d'ailleurs une voie de re-création, depuis les années 1990, dans la tenue de filets de sécurité contre une pauvreté qui s'est manifestement déplacée vers les villes et déroute les hypothèses de formalisation économique et réglementaire. Même si les réformes gestionnaires et institutionnelles y procèdent de vagues de pressions exogènes, l'action programmatique de l'Etat se montre historiquement bousculée par la ville.

Les contributions à ce numéro proviennent pour quatre d'entre elles de communications au séminaire éditorial « Actions publiques urbaines dans les Suds » organisé à l'Institut de recherche pour le développement de septembre 2013 à juin 2014 (Département Sociétés puis UMR 245 – CESSMA). Ces échanges ont structuré l'appel à contribution lancé par la revue *Géocarrefour*, puis

la révision des propositions reçues. Trois nouvelles contributions retenues sur la Chine et l'Afrique subsaharienne ont ainsi fait jouer la diversité de contextes attendue, et ont « compensé » la perte à la publication de travaux concernant les mondes méditerranéen et andin ; tandis que la variété des méthodologies d'étude nous conduisait à placer les deux contributions brésiliennes du séminaire en ouverture et en fermeture de ce sommaire. Quatre articles valorisent d'ailleurs des travaux de doctorat soutenus ou en cours¹.

La diversité des encadrements urbains est donc justement assumée par le pluriel des Suds dans ce numéro, formule discutée plus bas que l'on préfère toutefois au *Global South* de nombreuses publications anglophones. Car il s'agit bien, au-delà de communes dynamiques libérales, d'historiciser les clefs de compréhension de différences et de décalages. Le risque est bien sûr de noyer la problématique des politiques publiques, qui n'ont plus seulement un horizon national de développement et se convertissent en « actions pilotes » ou en programmes localement ciblés. La perspective retenue ici s'attache donc à la temporalité des réajustements d'interventions et d'autorités urbaines. On cherche à en mesurer les hésitations et les blocages récents, après trois décennies de réévaluation du rôle de l'Etat et des instances locales. Ces volontés urbaines sont-elles à leur tour gagnées par les incertitudes des recompositions économiques et des prolongements de réforme, dans un court terme qui apparaît souvent critique ? Il ne s'agit pas de revenir ici sur l'abondante littérature qui s'attache aujourd'hui à divers volets de production urbaine : la présente introduction privilégie d'ailleurs les références en français sans pouvoir les citer toutes ; on propose plutôt d'articuler deux reculs temporels : celui des trajectoires qu'ont orientées plusieurs faisceaux de transformation économique, administrative et politique des villes dans les dernières décennies ; celui d'ajustements de courte portée auxquels conduisent les jeux d'acteurs ainsi densifiés, à l'épreuve de revirements et de troubles divers du nouvel ordre partenarial.

TROIS AXES DE RÉVISION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les différences de conception des villes ne manquent pas : ici des régions d'urbanisation majoritaire, là des capitales isolées dans un environnement rural ; ici un régime autoritaire, là un pluralisme ancré ; parfois de nouveaux milieux d'expertise, ailleurs des savoirs valorisant d'autres lignes de comparaison que le « développement » (Souami et Verdeil, 2006 ; Tellier et Vainer, 2012). Il n'en reste pas moins que les pratiques et les légitimités d'intervention des autorités publiques s'y transforment selon trois axes. L'ensemble fait bien trajectoire d'ensemble, sur plus d'une génération d'histoire urbaine.

1 - Nous remercions la revue et ses référés pour leur examen attentif, ainsi que les contributeurs du séminaire qui n'ont pu participer à la publication. Ce numéro est enfin redevable d'un soutien financier apporté par le CESSMA.

Le premier axe engage les relations entre acteurs publics – structures administratives, ingénieries, collectivités délibératives, cadres nommés et élus –, supposés raliés aux normes de performance des entreprises, d'une part, et acteurs privés d'autre part : milieux d'affaires, groupes d'intérêts économiques, entreprises de travaux publics et immobiliers, opérateurs de services habituellement qualifiés de « publics ». Ces révisions s'illustrent dans le financement et la conduite des interventions, l'exploitation et la maintenance des équipements produits. Les rôles de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre, des formules variées de délégation et de contractualisation, divers partenariats public privé, interrogent sur le fond les marges de manœuvre de la cité face aux pressions du marché. L'analyse de groupes d'influences et d'asymétries d'information enrichit la question des capacités publiques à mobiliser localement ou à dépendre de ressources externes (Le Galès, 1995 ; Jouve et Lefevre, 1999). Le débat s'est surtout décentré vers des projets urbains destinés, au-delà du renouvellement d'infrastructures, à attirer des investisseurs, à stimuler l'emploi, à assurer des retombées fiscales aux gouvernements locaux. A des échelles d'illustration très différentes ici, cet axe des rapports public/privé place les initiatives analysées à Shanghai (Henriot, 2015*) en contrepoint évident des entrepreneurs décrits à Ouagadougou (Sory et Tallet, 2015*) et Douala (Nantchop, 2015*).

Lié au précédent, le deuxième axe est celui des relations entre niveaux centraux et locaux de l'appareil d'Etat. Institutionnels et politiques, formels et personnalisés, ces rapports évoluent au fil de productions législatives et réglementaires qui ont souvent été activées dans les dernières années, mais en en proportion inverse des ressources attendues de mesures de déconcentration ou de réformes de décentralisation. Ils posent partout la question des marges de décision et de stratégies d'autonomisation des pouvoirs urbains face aux domaines réservés des instances nationales. S'ils donnent la mesure de processus de « décharge » des Etats, ils témoignent également de la constitution de leaderships locaux, certains tentés de conquérir une visibilité nationale voire internationale.

Ce réajustement des rôles central/local soulève de fortes différences, par exemple entre Brasilia (de Andrade Mathieu *et al.*, 2015*) et Bamako (Bertrand, 2015*). Dans tous les cas il interroge la genèse et la portée des transferts de responsabilité. La refonte administrative de grandes agglomérations est à l'ordre du jour. Elle implique une discussion sur les élites bureaucratiques susceptibles d'assimiler ces réformes, de les appeler pour en tirer parti, ou d'y faire obstacle.

L'action publique se présente donc à bien des

égards sous les traits d'une gouvernance locale, plus ou moins métropolitaine selon les volumes urbains en cause. En apparaissant à l'interface d'un « en haut » de l'Etat et d'un « en bas » citadin, le pouvoir urbain se montre exposé à de nombreuses pressions. Depuis Dakar (Sidibe, 2015*) et Rio de Janeiro (Bautès et Taieb, 2015*) en particulier, on touche ici au troisième axe de réévaluation de l'action publique, quand les logiques de programmation et d'intervention débordent des seules sphères officielles, commanditaires ou exécutantes. D'autres arènes politiques que celles des municipalités se font jour. Des sollicitations, des résistances, de l'instrumentalisation ou de la contestation impliquent les sociétés civiles. Des acteurs « traditionnels », d'autres associatifs, non gouvernementaux, prétendent peser sur le remodelage des villes, coproduire leur expansion. Le spectre de ces pressions jouant sur les programmes urbains court de « petites ruses » à des mobilisations collectives dans les quartiers (Merklen, 2009) ; mais il s'élargit du fait que les dispositifs d'action sont censés informer sur leurs budgets et leurs agendas plus ouvertement que naguère. Chaque situation met donc en question l'action collective et l'intérêt public. Les analyses se multiplient : des stakeholders aux petits représentants, des élus à leurs électeurs, en passant par diverses médiations sociales. Celles de géographes montrent en particulier les enjeux territoriaux des pratiques habitantes, selon d'inégaux contrepieds participatifs apportés aux technostructures. (Legros, 2008 ; Tawa Lama-Rewal, 2010 ; Saïdi-Sharouz, 2013). On perçoit ici l'intérêt d'études urbaines permettant d'appréhender l'Etat « en action », « en pratique », « au quotidien ».

Selon différents fils rouge, l'action publique fait donc un retour remarqué dans le débat scientifique. Certains l'envisagent sur les décombres des théories du développement économique, qui avait essentialisé un Sud « retardé » ou « dominé ». D'autres y voient un rebondissement du terme de gouvernance urbaine : ici il conviendrait mieux aux cas d'ouverture récente à l'économie de marché ; ailleurs le terme, bien que souvent réduit à de « bonnes pratiques », fait déjà référence pratique². Il ouvre ainsi de nouvelles voies de recherche autour des notions de planification stratégique, de biens communs, de droit(s).

Ainsi densifiées dans les villes des trois continents les interventions publiques suscitent des doutes récurrents sur leur pilotage : gouvernance urbaine ou politiques territorialisées d'en haut ? Les études s'enrichissent d'approches disciplinaires et théoriques variées pour définir les acteurs de l'urbain : que ce soit selon une vision idéal-typée des institutions qu'offrent les villes au sein des Etats, selon Max Weber, ou selon de fines discussions de l'espace public (Leclerc-Olive, 2006 ; Leclerc-

2 - Voir par exemple les ouvrages tirés des recherches PRUD (action concertée incitative du Ministère des Affaires étrangères, 2000-2004) en France (Osmont, *et al.*, 2008), les échanges internationaux régulièrement consacrés à cette notion au sein du Réseau européen n-aerus (<http://n-aerus.net/>), et une imposante bibliographie anglophone.

3 - « La maîtrise du foncier : nœud gordien de l'urbanisation dans l'agglomération de La Paz », intervention de Sébastien Hardy au séminaire éditorial APUS (Paris, 7 mars 2014)

Olive et Capitant, 2013) ; que ce soit en référence aux coalitions de croissance nord-américaines, ou en tenant compte de cadres de délibération (Le Bris, 1999) ; en rappelant les réseaux d'informations qui influencent les décisions, ou en s'attachant au réseaux techniques qui font la matérialité des villes.

Cette multiplication des entrées et des terrains d'études laisse pourtant d'importants trous de connaissance. Pour l'heure, elle semble surtout démarquer, en s'affranchissant plus ou moins des catégories du développement économique et des aires culturelles, des villes gagnantes et d'autres perdantes dans l'accès aux marchés d'investissement. D'un côté des gouvernements locaux capables de relier les besoins d'expansion et de restructuration de leurs villes ; de l'autre des circonscriptions peu à même de coopérer entre voisins, d'intéresser les tissus économiques locaux : des municipalités courant après le rattrapage d'équipement, et débordées par l'empilement des termes de référence.

L'entrecroisement des flux de modèles urbains constitue en effet une autre tendance de fond : modèles de priorité sectorielle, de saisie d'opportunité, de dessin technique, de montage financier, d'exploitation commerciale. Les expertises se sont internationalisées, circulent de plus en plus de Sud à Sud, et tendent à s'adresser directement aux autorités urbaines. Des villes réceptrices tentent d'être aussi émettrices, mais en leur sein les coopérations se chevauchent. Des diplomaties économiques et des expériences-phares clignent en tout sens pour des lignes financières passablement inégales.

DES « SUDS » EN SIMPLE RÉPLIQUE DES VILLES DÉVELOPPÉES ?

Qu'ils soient liés à de vieilles dominations ou à de nouvelles interdépendances, ces échanges urbanistiques permettent-ils d'envisager une problématisation cohérente des actions publiques urbaines dans l'espace géographique considéré ? Ou faut-il en douter en reliant tous les cas de figure abordés ici à des débats nés ailleurs, en particulier des comparaisons historiques entre les villes européennes et nord-américaines ?

Un premier argument relève des repères chronologiques posés par la double libéralisation, économique et politique, qui a marqué bon nombre de régions à partir des années 1980 : à l'heure des programmes d'ajustement structurel ; par sortie d'isolements liés à des dictatures ou des partis-Etats. Sans ces jalons communs, il est difficile de comprendre le complexe de réformes qui marque ensuite la gestion des services urbains et la promotion de gouvernements locaux (Dorier-Apprill et Jaglin, 2002 ; Dubresson et Jaglin, 2008),

souvent en détournant les Etats de voies nationales de développement et de positionnements nationalistes. Au tournant du nouveau millénaire, des impératifs mondialisés de régulation financière et sociale multiplient ensuite les pressions sur les Etats, désormais levier d'action après deux décennies de dé-crédibilisation, pour que des politiques publiques s'attachent aux territoires les plus sensibles comme aux plus compétitifs.

Un deuxième argument concerne la rapidité des croûts démographiques et de l'étalement urbain. Un doublement des surfaces habitées en une décennie n'est pas rare dans la catégorie des villes approchant et dépassant le million d'habitants ; quels que soient les tissus économiques locaux – professionnels du bâtiment, sociétés immobilières, bureaux d'étude en développement territorial –, les dirigeants de ces villes ne peuvent que naviguer à vue face aux besoins, en se donnant, souvent par prédation sur la ressource foncière, des moyens immédiats de survie politique. Les manques de structuration territoriale deviennent cumulatifs et augmentent les coûts d'équipement des zones peu denses et pauvres³. Ici de nouvelles sociétés d'aménagement peinent à allier un entrepreneuriat national et des investisseurs étrangers ; ailleurs la politique de l'habitat est cloisonnée au niveau ministériel et liée à des gestes présidentiels (Signoles, 2010 ; Zaki, 2011).

De telles contraintes conduisent à partir encore, dans l'analyse des interventions urbaines, de structures et d'histoires d'Etat. Tantôt parce qu'elles sont le siège d'un urbanisme « fait du prince » ; tantôt parce qu'elles conditionnent la reprise en main des politiques d'investissement (Gouëset, 2007 ; Paquette, 2011) ; ailleurs parce que la décentralisation n'intervient que peu et récemment (Kennedy et Zérah, 2011) ; ailleurs enfin parce que les Etats restent l'épicentre de stratégies de captation de l'aide au développement et de relais donnés aux ONG dans bien des domaines sociaux. La capitale du Mali le montre dans ce numéro avec une course à toutes sortes de coopérations, multilatérales, bilatérales et décentralisées, qui entretiennent les segmentations techniques et la fragmentation territoriale, tandis que la collectivité territoriale n'assure plus de gestion foncière ni de service de collecte d'ordures.

Les conflits d'intérêts qui apparaissent alors localement résonnent plus ou moins avec les orientations prises à l'échelle du pays. Mais ils se font l'écho d'une gouvernance multi-niveau et « multi-située », dont la dispersion peut dérouter le non-familier de ces villes (de Miras et Le Tellier, 2005 ; Lindell, 2008).

Un dernier point de discussion concerne alors les effets de génération et de conjoncture selon lesquels les dispositifs urbains s'étoffent. Quatre

articles consacrés aux défis de programmation et de gestion urbaines de l'Afrique subsaharienne, particulièrement francophone, sur les sept du sommaire, orientent ainsi la comparaison internationale : des transitions urbaines inachevées, des financements souvent externes, des actions faiblement institutionnalisées, une production physique et sociale largement informelle, des citadins gagnés par la désillusion démocratique ... Le « Sud » apparaît ici jeune sur le plan urbain, post-colonial dans son fonctionnement administratif, à la traîne de cadrages gestionnaires – mais aussi de modes conceptuelles – définis ailleurs. Ses agendas relèvent de services essentiels plus que de paquets technologiques, ou même du consumérisme que l'on voit pointer chez les classes moyennes ailleurs.

Un autre rapprochement chronologique est suggéré par des créations urbaines *ex nihilo*. Cet emblème de rationalité publique s'est pourtant inspiré de sources très différentes que rappellent Marcia de Andrade Mathieu (*et al.*) et Carine Henriot : la Charte d'Athènes pour Brasilia, le modèle soviétique de planification à Shanghai. Or après une genèse commune dans les années 1950, les histoires bifurquent, dans les deux cas à partir des années 1980. A Brasilia le volontarisme s'isole dans son périmètre d'origine, au cœur de ce qui devient une agglomération sans prise en charge. Déjà réduit au seul pouvoir fédéral, il se fige autour de missions patrimoniales. La vision métropolitaine qui pointe tout récemment est donc bien tardive au regard des autres grandes agglomérations du pays et du continent. Dans le même temps, Shanghai devient au contraire le laboratoire d'une politique en renaissance et en fort essaimage territorial. Toujours liées à la volonté de contrôler le desserrement urbain, ces créations rallient des élites « locales ». Assurément ce n'est pas la qualité de pays émergent, aujourd'hui, qui unifie les orientations et l'intensité de ce type d'intervention urbaine.

DEUX LIGNES TEMPORELLES

Dans nos réflexions collectives, d'autres cas d'étude, voisins dans la même sous-région, en appelaient tout autant à dépasser les tropismes du « développement » ou de « régimes en crise », pour aborder plus finement la temporalité des actions publiques⁴.

L'appel à contribution restait donc ouvert sur les secteurs d'intervention et les investissements politiques à illustrer dans les affaires urbaines. De fait, on ne trouvera pas ici d'étude abordant des transports en site propre ou des productions massives de logement, dont on sait la pertinence et les limites dans diverses régions. Nous privilégions davantage une ligne d'historicisation des capacités et des lieux du pouvoir urbain (Fourchard,

2007). Car les exercices les plus récents dont rendent compte les articles ne laissent pas oublier l'antériorité de formats institutionnels, de corpus réglementaires et de répertoires politiques qui ont prétendu de longue date « viabiliser le territoire », « maîtriser le foncier » « assurer des services publics », « ouvrir de grands chantiers ». Le présent recueil prend donc acte, avant tout, du temps composite qui agite les villes, selon les trois axes évoqués plus haut.

Une première prise de recul temporel découle du complexe de réformes articulées au paradigme du *new public management*. Sur trois décennies, il s'impose comme jauge de performance et de redevabilité aux institutions et pratiques urbanistiques, autant qu'aux cadres d'Etat : au Brésil à l'issue d'une dictature et d'un cycle de dette ; en Chine dans une voie d'ouverture aux marchés et aux influences étrangères ; en Afrique du fait de conditionnalités attachées à la bonne gestion des affaires publiques. En suivant la triple ligne de rééquilibrage des rapports public/privé, central/local, institutionnel/social, on trouve des effets ou des suites de ces réformes : plutôt au cœur des encadrements urbains, comme à Shanghai... et Bamako, plutôt à leur frontière, comme à Ouagadougou, Douala, Dakar... et Rio.

L'analyse d'intervenants versatiles et d'interventions instables, à l'épreuve d'un pas de temps plus court, cadre alors le second recul pris par les auteurs. Celui-ci colle au rythme de mandats municipaux et associatifs (Rio), de crises institutionnelles (Bamako), et de leaderships exposés à la chute politique (Shanghai). Il en ressort une impression d'incohérence et d'ambiguïté, de manque de coordination. Ce versant de l'analyse pointe les réarrangements récents de l'action urbaine, mais aussi des discordances et des désordres évidents les années 2000.

Les conjonctures courtes s'illustrent ainsi par des projets tout juste amorcés, et d'autres vite contrariés : un dossier d'assainissement a déjà son bailleur mais se voit abandonné (Dakar) ; des collecteurs d'ordures ménagères glissent entre secteur formel et informel (Ouagadougou) ; des opérations de restructuration urbaine s'ajustent aux dispositions de factions criminelles (Rio). L'action publique se montre donc « en pratique », dans ces difficultés de pérennisation, des hésitations ou des détours coûteux, des revirements décredibilisants. Les incertitudes qui ressortent des contributions ne sont pas l'écho direct de crises mondiales qui dans d'autres villes résonnent brutalement : par la délocalisation d'entreprises autrefois pourvoyeuses d'emplois et de recettes fiscales, par des bulles financières pesant sur les marchés immobiliers, par des flambées de protestation ou de bouc-émissairisation. L'impression de voir les trajectoires se perdre de vue ou se disjoindre découle

4 - « Politiques de l'habitat et propriété foncière au Liban : quelle action publique ? » ; « La régénération de l'espace public au Caire » : interventions de Valérie Clerc et Galila El Kadi au séminaire éditorial APUS (Paris, 11 février 2014).

ici de déstabilisations plus circonstanciées dans l'appareil d'Etat ou dans les échanges politiques locaux.

ACTION PUBLIQUE EN PROJETS : COALITIONS DE CROISSANCE...

Autour de programmations imposantes, la comparaison de Brasilia et des villes nouvelles de Shanghai est d'autant plus stimulante que ces deux expériences, *top-down* au milieu du siècle dernier, s'insèrent aujourd'hui dans un cadre administratif très articulé.

On rejoint ici la question des retombées qu'ont de gros chantiers d'impulsion publique sur le reste des agglomérations, ainsi que leur lien à terme avec des gouvernements qui ne les ont pas nécessairement mis en œuvre. Sur ce plan, on connaît l'importance prise par la logique de projet et ses règles du jeu propres – opportunité foncière, évolutivité, concertation remontante, positionnement international –, sur l'urbanisme réglementaire et prévisionnel des services d'Etat (Ascher, 1991 ; Pinson, 2009). A l'heure du néolibéralisme, celui-ci est jugé confiné et rigide. Au Sud, il est encore plus décrié pour ses insuffisances budgétaires. Rares y sont les édiles urbains qui en font un garde-fou de la puissance publique contre des marchés dérégulés. Le cas chinois abordé par Henriot montre donc une forte singularité avec une solide propriété publique du sol, à partir de laquelle la programmation urbaine incorpore deux tendances habituelles des grands projets : la diversité des acteurs impliqués et l'intéressement d'investisseurs étrangers.

Banalement aussi, les gros chantiers vont de pair avec des opérations de « nettoyage urbain ». Ils rallient des milieux d'affaires privés aux perspectives de régénération des centres-villes, mais laissent aux autorités locales le soin d'en gérer les effets sociaux sélectifs. Le levier d'intervention « projet » consacre donc la transformation des rapports public/privé. La vulgate du gagnant/gagnant s'en trouve recyclée bien au-delà, et partout, et ce malgré des types fort divers de consortiums, de délégations aux entreprises, ou de contrats d'exploitation. On la relève à Ouagadougou et Douala à propos d'entrepreneurs-artisans beaucoup plus modestes dans leurs interventions.

Dans le cas d'étude chinois, de nouveaux arguments de transition énergétique et des labels écologiques s'ajoutent à cette logique de projet. Comme dans d'autres versions *high tech* de villes « propres » et de services « intelligents », ils creusent l'écart avec les versions pauvres et surtout mimétiques de projets dédiés au « rattrapage urbain », dont Bamako donne l'exemple : des paquets financiers sont alors distribués par la coopération multilatérale dans les territoires urbain,

au gré des bonnes volontés politiques données par les pays, pour des programmes d'aménagement foncier et d'infrastructures urbaines qui ne renoncent guère à une maîtrise d'ouvrage ministérielle.

Les planifications abordées au Brésil et en Chine sont, elles, bien antérieures à cette révision générale de l'urbanisme opérationnel ; mais elles n'échappent pas à des tensions croissantes depuis les années 1990, bien différentes pourtant. Phare devenu prisonnier d'une centralité lourdement chargée en symbolique nationale, le Plano Piloto de Brasilia n'a rien cédé de ses règles de fabrique au reste du District fédéral, puisqu'il est conçu pour 500 000 habitants. Aucun volontarisme n'accompagne en revanche une agglomération qui approche les trois millions d'habitants en 2000 et compte aujourd'hui 22 municipalités dans les deux Etats voisins du District fédéral. C'est bien condamner l'étalement urbain au retour en force de l'informel : des marchés fonciers et immobiliers non régulés, un plan de transport alourdi, porteur de dégradations environnementales et d'une forte ségrégation sociale. Les auteurs en concluent qu'il y a eu involution.

A l'inverse les villes nouvelles créées en Chine ne sont d'abord que des satellites industriels. Mais leur multiplication, selon divers formats, est à la mesure d'une « municipalité » de plus de 24 millions d'habitants. Les schémas directeurs qui leur sont consacrés montrent surtout l'émulation qui a gagné tous les niveaux territoriaux du gouvernement métropolitain de Shanghai : districts, arrondissements et bourgs, chacun se mobilise pour faire écho aux directives nationales sur le développement durable. On comprend que ces projets suscitent de véritables coalitions de croissance, des groupes d'élus, de dirigeants d'entreprises publiques de logement, des sociétés de valorisation foncière, et leurs partenaires étrangers, alliés de manière plus avancée à Shanghai que dans d'autres métropoles chinoises.

Ce contexte très cadré sous l'autorité du pouvoir central n'exclut pourtant pas, localement, de réelles hésitations sur la taille et la hiérarchisation des projets, voire des tourments de programmation. Des concurrences territoriales et politiques s'expriment au fil de contre-projets, de sanctions pour abus de pouvoirs et détournements de fonds, selon des jeux de factions politiques reliant les instances dirigeantes centrales et les niveaux déconcentrés du Parti. Inabouti après quinze ans d'ajustements, le projet d'éco-ville de Dongtang donne ainsi l'exemple d'un montage associé à une recherche d'avantages puis au revers de fortune d'une tête de *guanxi*. Mais pour l'heure, les élites métropolitaines chinoises ne sont pas encore trop encombrées des problèmes de ségrégations socio-économiques qu'affrontent au contraire massivement les municipalités d'autres continents.

... VERSUS PETITS ARRANGEMENTS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ : DES DISPOSITIFS D'ACTION LOCAUX FACE AUX AUTORITÉS D'ETAT

Trois textes consacrés à Bamako, Douala et Ouagadougou abordent en des termes forts différents des précédents la consistance d'autorités et de services municipaux, au regard de pouvoirs nationaux qui restent maîtres des décisions concernant les grandes villes. Les articles portant sur Rio et Dakar reviendront ensuite sur les compromis que ce pouvoir local passe avec ses électeurs ou avec des autorités de quartier.

La réforme des services publics qui est abordée par Virginie Nantchop et Issa Sory (*et al.*), à propos de l'approvisionnement en eau et du ramassage des ordures domestiques, s'applique en effet à un environnement technique et financier beaucoup plus maigre que dans les grands projets d'opportunité foncière et de prestige politique ; elle se concrétise par le biais de petits opérateurs privés, à la fois diffus et incomplets pour couvrir tout le territoire aggloméré. La collectivité urbaine se montre elle-même peu efficiente pour pérenniser une ligne de contractualisation des prestations, une fois celles-ci converties en services marchands.

On touche ici aux marges de manœuvre de villes ayant plus que dépassé le million d'habitants, et aux velléités d'émancipation qu'elles pourraient manifester vis-à-vis des tutelles d'Etat. Selon Monique Bertrand, les débats ne manquent pas : sur une capacité d'endettement ou une agence d'urbanisme à établir en propre ; mais aussi sur une volonté politique et un sens de la coordination qui soient à la hauteur de problèmes réputés ... ingouvernables.

Les capacités institutionnelles, budgétaires et politiques de ces gouvernements urbains sont pourtant évaluées, comme celles des Etats, selon des attendus de développement qui ne cessent de se multiplier : compétitif, inclusif, équitable, soutenable, durable. Ce prisme de performance devient vite contradictoire dans la carte des petits projets urbains africains. Certaines interventions marquent un retour de service aux habitants⁵, dans des communes qui n'ont pourtant guère de logistique technique ; d'autres marquent de nouvelles compétences en matière de santé et d'éducation. Mais sur ce plan, les expériences de décentralisation et de construction politique du local varient sensiblement d'une capitale à l'autre. Certains Etats ont multiplié les productions juridiques – schémas prévisionnels, codes fonciers, des investissements, des marchés publics... –, sans grande traduction locale. La définition des « pouvoirs publics » reste verticale comme à Ouagadougou ; elle s'assimile au commandement territorial plus qu'à l'animation économique ; la « puissance publique » se donne à voir sous un

jour autoritaire, fût-il de façade au regard de pratiques contournant les réglementations ou redistribuant des rentes de pouvoir. Ailleurs les dispositifs d'intervention se sont bien redéployés, comme à la Mairie de Dakar. Des sites de décharge normalisés font leur apparition ; des services de transport collectifs sont repris sur la durée ; des éclairages publics sont équipés en énergie solaire ; des agences et des sociétés mixtes concurrencent les ministères ; des projets culturels s'ajoutent à l'ordinaire matériel... Le tout engage un rééquilibrage pragmatique des prérogatives d'Etat et de ville.

Enfin, le caractère globalement extraverti des politiques publiques suscitent aussi des différences. Dans certains cas, les élites nationales restent réticentes à assumer des lignes d'action dédiées aux villes, qu'il s'agirait davantage de contenir, car leur développement « anarchique » pourrait être perçu comme desservant les priorités rurales et alimentaires. Les mesures restent alors à la discrétion du pouvoir d'Etat, centrées sur le volet habitat, lui-même réduit à du parcellement foncier. Pour le reste, les pressions de la Banque mondiale et les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont été plus déterminants pour prioriser la gestion de services urbains : en général en donnant la faveur à l'accès à l'eau et en négligeant l'assainissement, comme à Douala. Le désengagement du secteur public laisse alors la place à un impératif de coordination des intervenants privés par les élus locaux, mais ceux-ci peinent à suivre et à arbitrer selon des critères de transparence.

Qu'en reste-t-il pour les collectivités locales ? Même les plus fragiles d'entre elles incorporent, en les réinterprétant, les normes et les ressources qui leur viennent de l'extérieur. D'autant que ces municipalités s'organisent en associations nationales, et que certains de leurs élus investissent les plateformes de plaidoyer international. Nombre de conférences dédiées aux autorités et gouvernements locaux font ainsi intervenir des maires prompts à transformer leurs administrés en cible idéale pour les stratégies du jour ; prompts aussi à rendre compte de pannes de décentralisation ou de difficultés de pilotage qui risquent de les « user » rapidement, comme à Bamako.

Dans les villes mêmes, ces glissements d'action publique ont surtout activé les concurrences locales. Ils ont multiplié les « tensions », les « mises à l'épreuve », les « conflits », selon des termes communs aux trois articles. Car sur le fond, ils font surtout rebondir de vieilles hésitations politico-administratives entre refouler et intégrer le secteur informel. A court terme, ils prennent les modèles de formalisation des petits opérateurs privés à défaut de fonctionner durablement.

Au fil des réformes, le renouvellement de génération de ces édiles urbains découle donc avant tout

5 - La sécurité et l'hygiène publiques sont constitutives de l'expérience municipale dès son introduction dans les empires coloniaux et suivant son élargissement dans les moments de construction nationale.

6 - Suivant les liens entre *sécurité, territoire, population* envisagés par Michel Foucault.

d'une caractéristique démographique d'ensemble dans un continent et des agglomérations jeunes. Il est plus difficile d'y voir un trait de sociologie politique. Dans le District de Bamako, par exemple, on démarque mal des élus locaux qui profiteraient globalement des dispositifs de renforcement de capacités, d'autres responsables qui en sortiraient perdants. De plus, la logique de renouvellement par les urnes qui progresse globalement ne s'affranchit pas totalement d'accommodements avec des pratiques d'évitement et d'irrégularité, d'incivisme fiscal, de fraude économique et de malversation administrative. Si la compétition politique s'ouvre par rapport aux régimes de junte ou de parti unique qui dominaient dans la génération précédente, elle ne gagne pas nécessairement en stabilité.

Mais en rester à ce revers de la relation gouvernant/gouverné reviendrait à oublier la jeunesse du processus d'urbanisation, et nombre d'ambiguïtés marquant la promotion de gouvernements urbains sur le continent africain. Pour bien des « partenaires » de leur montée en puissance comme instances délibératives, l'autonomisation vis-à-vis de l'Etat constitue à la fois un objectif et un prérequis. Il faudrait déjà savoir faire... pour arriver à savoir faire. La barque est chargée et coincée d'avance, entre marteau et enclume, entre des contraintes nationales et de fortes pressions citadines. Au final, les leaderships reconnus dans les capitales africaines le sont souvent aux regards de recommandations ambiantes – bons élèves, bonnes pratiques –, et de vassalités politiques – fidèle du régime ou de ses consensus – comme à Ouagadougou et Bamako. On est loin de contre-poids idéologiques ou de visées alternatives que l'on a pu voir dans une période récente aux affaires de capitales latino-américaines.

UNE ACTION URBAINE PUBLICISÉE ? PRESSIONS CIDADINES LOCALES, JEUX D'INFLUENCE FRAGMENTAIRES

Si les profils de dirigeants locaux semblent ainsi instables, et que l'on manque d'une vision précise des forces socio-économiques les supportant, c'est aussi parce diverses interactions avec la société citadine les exposent à des tiraillements et des ambivalences. Sur le littoral dakarois décrit par Isabelle Sidibe, dans la zone portuaire de Rio enquêtée par Nicolas Bautès et Anthony Taieb, on mesure les chevauchements de champs de pouvoirs qui interfèrent avec les interventions publiques. Des connivences et des concurrences toujours très personnalisées dessinent un jeu politique, mais écartent le pouvoir municipal d'une orientation idéologique claire. Et lus largement de la Chine au Brésil, en passant par l'Afrique subsaharienne, ce sont plutôt des circulations de faiseurs qui marquent comment ce pouvoir est sous « influences ».

Au-delà des dispositifs formels d'action, les arrangements locaux empruntent en effet des voies incertaines pouvant virer au dérangement chronique. On touche ici au versant social des interventions urbaines, selon des niveaux de participation et des conditions de publicité très divers. Avec le « droit à la ville » énoncé désormais depuis des organisations internationales, avec la notion de citoyenneté urbaine banalisée par de nombreux écrits, avec divers plaidoyers consacrés aux droits humains et sociaux, l'heure serait à la formalisation des relations entre les sociétés civiles et politiques. Ce n'est pourtant pas l'entrée retenue par les deux derniers textes, qui s'attachent bien davantage à des compromis d'action ou à des moments d'inaction municipale. Plutôt qu'un consensus électoral ou une mobilisation sociale, les quartiers abordés à Rio et Dakar font ressortir des négociations officieuses (avec les intermédiaires de réseaux mafieux), des résistances précaires (les premiers propriétaires débordés par la pression foncière), et plus de doubles jeux que de contestations frontales (des associations d'habitants). On parlera alors de « micro-physique du pouvoir »⁶, d'exercices intimes du contrôle social, ou du « politique par le bas » des sociétés citadines.

Dans le cas abordé à Dakar, les revendications foncières des Lébus rappellent celles des pouvoirs coutumiers de Douala, mais avec beaucoup moins de succès face aux prétentions des communes et de l'Etat à vendre les terres du Domaine public maritime à des clients plus avantageux. Les jeux d'influence s'exercent donc à la marge : sur un registre d'autochtonie, par des arguments communautaires et confrériques. Le tout converge sur des débats publics de préservation de l'environnement littoral, mais sans unité.

Ces nœuds de réinterprétation de l'intérêt collectif maintiennent des suffixations en néo-(coutumier), pseudo-(urbain), para-(réglementaire), courantes pour qualifier la forme sociale et physique des villes. Comme Dakar, d'autres se font l'écho d'une « Afrique des individus » et des « sociétés civiles », de mondes sociaux se montrant à la fois fragmentaires et globalisés (Marie, 1997 ; Leimdorfer et Marie, 2003). Leurs encadrements urbains restent très personnalisés, et enregistrent une corruption souvent associée à l'allocation de petits ouvrages urbains. Ils obligent donc à revoir l'historicité des cultures revendicatives, bureaucratiques et délibératives (Blundio et Olivier de Sardan, 2001 ; Darbon, 2002 ; Dahou, 2005).

De fait, l'injection de crédits d'équipement n'a pas seulement repositionné les gouvernements urbains face aux technostuctures nationales. Il a aussi rendu visible l'accroissement des impatiences sociales. L'action urbaine laisse donc entrevoir des scènes politiques *off*, parallèles aux mécanismes « d'intéressement et d' enrôlement qui fondent

et maintiennent l'ouverture » d'un espace public (Tonnelat et Terzi, 2013). Par-delà les arguments d'experts et le sceau « réduction de la pauvreté » apposé sur bon nombre de programmes urbains, la pratique compose avec des interprétations souvent contraires du peuple et du populaire.

A Rio les programmes de sécurisation foncière et policière des favelas débouchent sur des opérations de relogement social qui ne sont pas systématiques. Les interventions techniques sur l'habitat se territorialisent finement selon qu'elles ont lieu dans des quartiers avec ou sans Unité de police pacificatrice. La représentation municipale se montre « poreuse » à des arrangements officieux avec des factions criminelles de quartier, sources de confusion sur l'autorité locale. Les victimes et les bénéficiaires des programmes de restructuration urbaine ne sont pas toujours bien démarqués. La superposition d'acteurs procédant par démarches techniques, intimidation ou distribution clientéliste des logements sociaux, sème le doute sur les limites entre l'institutionnel et le personnel.

Comment aborder alors plus généralement une informalité aussi prégnante dans les échanges politiques entre gouvernants et gouvernés de ces villes des Suds ? Une analyse en termes de retour de l'« économie de l'affection » pourrait donner des pistes en pointant les facteurs identitaires et moraux qui expliquent certaines formes d'échappement aux rationalités de l'Etat et du Marché dans l'environnement immédiat des institutions urbaines (Hyden, 2007). Diverses fébrilités et réactions émotionnelles contribuent ainsi à mettre du non-dit dans les décisions urbaines, au lieu des débats publics attendus de régimes démocratiques. Mais la pression foncière et immobilière dont il est question à Dakar et à Rio rappelle les défis de survie économique auxquels des actifs peu qualifiés font face, et les inégalités qui s'accroissent autour du trafic de drogue.

La fluidité des rapports clientélistes offre une hypothèse plus convaincante pour rendre compte de la façon dont de nombreuses interventions publiques multiplient les relations du politique avec divers ordres sociaux des villes. L'hypothèse est aussi multiforme : ici en maintenant des pratiques néo-patrimoniales de détournement des réserves foncières publiques ; là en composant avec des légitimités démocratiques et en laissant des tributs mafieux devenir un « mal nécessaire » de la mise en œuvre de programmes publics. Que la relation de patronage soit durable ou éphémère ; qu'elle profite avant tout à celui qui délivre du service personnalisé ou à celui qui en bénéficie ; qu'elle rende supportables certaines dominations, ou produise à son tour des inégalités faute de ressources à redistribuer... : on perçoit bien la diversité des intérêts particuliers infiltrés sous les

arguments d'intérêt collectif, les villes développent n'ayant guère le monopole de ces relations mouvantes du clientélisme avec l'action publique. L'intérêt des deux dernières études est surtout d'en proposer une analyse finement territorialisée : pas comme on suivrait des machines électorales, mais à l'échelle des quartiers. La focale tient aux méthodologies retenues par les auteurs, mais aussi à des interventions urbaines qui se territorialisent ainsi – critères d'éligibilité obligent quand les crédits manquent aux pouvoirs publics –, en traitant des morceaux de villes et des cibles précises. C'est donc l'avantage du zoom spatial que de sentir le pouls de cette production identitaire et politique qui s'infiltré dans la moindre esquisse d'action collective.

Faut-il alors voir dans le quartier un niveau ultime d'« enchantement » des interventions publiques, et corrélativement de « désenchantement » politique de leurs destinataires ? Les articles restituent plutôt une impression de flottement. La fin de non-recevoir donnée à un aménagement de sortie d'égout sur le littoral dakarais laisse ainsi des frustrés et des satisfaits à court terme. Les positions sur les mesures actées peuvent s'inverser en quelques temps, par anticipation sur les mesures suivantes. C'est bien une limite inhérente aux approches « micro », « au quotidien », de ces jeux de pouvoirs locaux : ici des frictions, ailleurs une voie d'amortissement de conflits d'autorité. Que nous dit finalement la somme ? Quelle confrontation ou mise en ordre d'ensemble ? Et va-t-on vers davantage de régulation publique ?

Force est de constater que l'on n'y voit pas plus clair, à cette échelle de pressions et de compromis, sur la sociologie des gouvernants et des gouvernés. La portée heuristique des focus territoriaux est ailleurs : dans le fait de porter la contradiction à nombre de pré-pensés et de transpositions hâtives sur les sociétés civiles, la demande citadine, et la bonne réception des politiques publiques.

Il y a donc là, aussi, de quoi relancer les glissements d'échelles des géographes : cette fois-ci en remontant de microcosmes urbains aux structures métropolitaines et aux trajectoires d'Etat. Malgré les limites de cette introduction, inhérentes à un sujet aussi vaste géographiquement, l'intérêt de ce numéro de *Géocarrefour* est bien de montrer comment l'articulation de temps pluriels d'action publique reflète la diversité des mondes urbains, et y contribue.

BIBLIOGRAPHIE

DE ANDRADE MATHIEU M. R., NOGALES VASCONCELOS A.M., BESSA L. F., COURET D., 2015*, Brasilia, vers un développement urbain partagé, *Géocarrefour*, 90/1, p. 15-25.

- ASCHER F., 1991, Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes, *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, p. 5-15.
- BAUTÈS N., TAIEB A., 2015*, Petits arrangements, intimidations et rapports de pouvoirs au cœur de l'action publique urbaine. La politique des favelas de Rio de Janeiro en questions, *Géocarrefour*, 90/1, p. 83-92.
- BERTRAND M., 2015*, Aire urbaine de Bamako : recherche volonté politique locale pour projet d'ensemble à définir, *Géocarrefour*, 90/1, p. 39-49.
- BLUNDIO G., OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2001, *La corruption au quotidien*, Paris, Karthala, 2001
- BRENNER N., 2004/2009, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.
- DAHOU T., 2005, L'espace public face aux apories des études africaines, *Cahiers d'études africaines*, n° 178, p. 327-349/
- DARBON D., 2002, La Culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique », *Cadernos de Estudos Africanos*, n° 3, p. 65-92.
- DORIER-APPRILL E., JAGLIN S. (éds.), 2002, « Gérer la ville. Entre local et global », *Autrepart*, n° 21.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. (éds.), 2008, *Le Cap après l'apartheid. Gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Paris, Karthala.
- FOURCHARD L. (dir.), 2007, *Gouverner les villes d'Afrique. Etat, gouvernement local et acteurs privés*. Paris, Karthala.
- GOUËSET V., 2007, Les défis des politiques urbaines, in DUREAU F., GOUËSET V., MESCLIER E., *Géographies de l'Amérique latine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (Espaces et territoires), p. 329-350.
- HARVEY D., 1989, From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, No.1, p. 3-17.
- HENRIOT C., 2015*, Les politiques chinoises de villes nouvelles : trajectoire et ajustements de l'action publique urbaine à Shanghai, *Géocarrefour*, 90/1, p. 27-38.
- HYDEN G., 2007, L'économie de l'affection et l'économie morale dans une perspective comparative : qu'avons-nous appris ?, *Revue du MAUSS*, n° 30, p. 161-184.
- JOUVE B. et LEFEVRE Ch., 1999, De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe, *Revue française de science politique*, n° 6, p. 835-854.
- KENNEDY L., 2014, *The Politics of Economic Restructuring in India. Economic governance and state spatial rescaling*, London, Routledge Contemporary South Asia Series.
- KENNEDY L., ZÉRAH M.-H. (éds.), 2011, Gouvernance, nouvelles spatialités et enjeux sociaux dans les métropoles indiennes, *Métropoles* [<http://metropoles.revues.org/4421>]
- LE BRIS E. (éd.), 1999, Espaces publics municipaux, *Politique africaine*, n° 74.
- LE GALÈS P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, n° 1, p. 57-95.
- LE GALÈS P., 2011, *Le retour des villes européennes*, Paris, SciencesPo Les Presses (rééd.).
- LE GALÈS P., LORRAIN D., 2003, Gouverner les très grandes métropoles ?, *Revue française d'administration publique*, n° 107, p. 305-317.
- LECLERC-OLIVE M., CAPITANT S. (dir.), 2013, A-t-on enterré l'espace public ?, *Cahiers Sens Public*, n°15-16, 360 p.
- LECLERC-OLIVE M. (dir), 2006, *Affaires locales. De l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Paris, Karthala-Gemdev.
- LEGROS O. (dir), 2008, *Participations citoyennes et action publique. Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa*, Paris, Adels et Yves Michel eds.
- LEIMDORFER F., MARIE A. (éds.), 2003, *L'Afrique des citoyens. Sociétés civiles en chantier (Abidjan, Dakar)*, Paris, Karthala (Hommes et sociétés).
- LINDELL I., 2008, The Multiple Sites of Urban Governance: Insights from an African City, *Urban Studies*, vol. 45, n°9, p. 1879-1901.
- LORRAIN D., 2000, Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche, *Pôle Sud*, Vol. 13, N° 13, p. 27-40.
- LORRAIN D. (dir.), 2011, *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, SciencesPo Presses.

- MARIE A. (éd.), 1997, *L'Afrique des individus. Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*, Paris, Karthala (Hommes et sociétés).
- MERKLEN D., 2009, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute.
- DE MIRAS C., LE TELLIER J., 2005, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc, partenariat public-privé à Casablanca et Tanger-Tétouan*, Paris, L'Harmattan (Villes et entreprises).
- NANTCHOP V., 2015*, L'action publique urbaine à l'épreuve des réformes du service d'eau à Douala (Cameroun), *Géocarrefour*, 90/1, p. 61-71.
- OSMONT A., GOLDBLUM CH., LANGUMIER J.-F., LE BRIS E., DE MIRAS CL., MUSIL CI., 2008, *La gouvernance urbaine dans tous ses états. Rapport de synthèse pour la Sous-direction de la Gouvernance démocratique – MAEE, Paris, GEMDEV – AMODEV, 78 p.*
- PAQUETTE C., 2011, *Les politiques d'investissement urbain, Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, Institut des Amériques, Paris, AFD éditions (A savoir), p. 289-320.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernances des villes européennes*, Paris, SciencesPo Les Presses.
- SAÏDI-SHAROUZ M. (dir.), 2013, *Le Téhéran des quartiers populaires. Transformation urbaine et société civile en République islamique*, Paris, Karthala-Institut Français de Recherche en Iran.
- SAVITCH H.V., 2007, Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain, *Métropoles* [<http://metropoles.revues.org/652>]
- SIDIBÉ I., 2015*, Enquête dans des quartiers traditionnels du littoral dakarois, Sénégal : quelle action publique ?, *Géocarrefour*, 90/1, p. 73-82.
- SIGNOLES P. (éd.), 2010, *Faire la ville en périphérie(s) ? Territoires et territorialités dans les grandes villes du Maghreb*, Les Cahiers d'EMAM, n°19.
- SORY I. et TALLET B. 2015*, Un partenariat public-privé à l'épreuve des logiques d'acteurs : le schéma directeur de gestion des déchets solides à Ouagadougou, *Géocarrefour*, 90/1, p. 51-59.
- SOUAMI T., VERDEIL E., 2006, *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*, Paris, Economica Anthropolos.
- KEARNS A. & PADDISON R. 2000, New Challenges for Urban Governance, *Urban Studies*, Vol. 37, N°5/6.
- TAWA LAMA-REWAL S., 2010, Des républiques villageoises aux associations de quartier. Généalogie des dispositifs participatifs indiens, *Revue Tiers Monde*, n° 201, p. 177-192.
- TELLIER L.-N., VAINER C. (dir.), 2012, *Métropoles des Amériques en mutation*, Presses de l'Université du Québec.
- TONNELAT S., TERZI C., 2013, Espace public, GIS Démocratie et Participation, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* [<http://www.dicopart.fr/it/dico/espace-public-0>]
- VELTZ P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires. Une économie d'archipel*, Paris, PUF (Economie en liberté).
- ZAKI L. (dir.), 2011, *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*, Paris, Karthala.

Adresse de l'auteur

IRD
CESSMA – UMR 245
32, Avenue Henri Varagnat
93 140 Bondy, France

skype : bertrand.monique
monique.bertrand@ird.fr

**Marcia Regina DE
ANDRADE MATHIEU -**
DR IRD, UMR 245 – CESSMA

**Ana Maria Nogales
VASCONCELOS**

Professeur à l'Université de
Brasília-UnB

Luiz Fernando BESSA

Professeur à l'Université de
Brasília-UnB

Dominique COURET

DR IRD UMR 245 – CESSMA

MOTS-CLÉS

ville, action urbaine, dévelop-
pement, patrimoine

KEY WORDS

City, urban policy, develop-
ment, heritage

Brasilia, vers un développement urbain partagé

RÉSUMÉ

L'action publique urbaine moderniste menée par l'Etat brésilien progressiste et développementaliste des années 1960 a donné corps à une ville tertiaire fonctionnelle de très haute qualité, à même de recevoir l'appareil de l'Etat, les institutions de la Fédération nationale, et toute la société des actifs et des ménages modernes qui vont avec. De par sa fonction de capitale, Brasilia a bénéficié d'un niveau d'équipement hors classe. Elle est notamment au centre d'un réseau routier et un appareil d'infrastructures à portée régionale, inter-étatique et nationale. Les politiques territoriales locales ont ensuite été orientées par une stratégie constante des représentants de l'Etat fédéral pour protéger et conserver l'intégrité de cette composition urbaine capitale vis-à-vis des débordements d'un développement urbain local spontané non planifié. Il apparaît dans la configuration urbaine finale que ces deux formes d'urbanisation font système et conurbation au-delà d'un déni d'agglomération persistant de la part des pouvoirs politiques. L'objet est ici de présenter les mécanismes, les composantes et les acteurs de cette fabrique urbaine, comprendre leur contribution au partage de l'accès aux ressources et aux aménités urbaines ou à l'inverse leur participation au renforcement des inégalités, de la pauvreté, de l'involution sociale et environnementale locales. Cela pour réfléchir à ce que pourrait être une nouvelle action publique urbaine moderniste et pilote à l'échelle de la société métropolitaine de Brasilia.

ABSTRACT

The modernist, urban public-policy initiative led by the progressive and development-orientated Brazilian state has given birth to a functional, high quality, tertiary-based city capable of housing state functions and institutions of the National Federation as well as all the employees and young households associated with such activities. Due to its function as a capital city, Brasilia has benefited from an exceptional level of facilities and infrastructure. The city is notably at the centre of a road network and infrastructures providing regional, interstate and national connections. In addition, local territorial policies have been guided by a continuous strategy of the Federal State's representatives to protect and conserve the integrity of the capital's urban composition compared with the excesses related to spontaneous, non-planned suburban development. In reality it appears that the two forms of urbanisation form a single overall system and conurbation despite the constant denial of this by political authorities. The aim of this article is to present the mechanisms, the components and the actors of this urban 'factory', to understand their contribution to sharing access to urban resources and amenities or, in contrast, their role in reinforcing inequalities, poverty and local social and environmental involution. This in turn provides the basis to reflect on what might be a new modernist and pilot initiative in urban public policy at the scale of the metropolitan society of Brasilia.

Au centre et au temps premier de l'agglomération actuelle se trouve la nouvelle capitale du Brésil : Brasilia telle qu'elle fut inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO en 1987. Ce périmètre classé, de 112km² et dénommé *Plano Piloto*, abrite tous les éléments de l'ensemble architectural urbain édifié entre 1957 et 1960. Il est organisé selon les principes épurés et novateurs du plan d'urbanisme élaboré à partir du mémoire descriptif proposé par Lúcio Costa au concours national «du plan pilote pour la nouvelle capitale du Brésil» [traduction des auteurs] de 1957. Structuré autour des lieux et places des pouvoirs nationaux et de gouvernement de l'Etat, ce plan détaille le positionnement sectoriel des fonctions, la configuration de l'habitat des différentes classes sociales pour un peuplement prévu de 500 000 habitants. Il propose un système de circulation automobile entre les secteurs par un réseau de voirie évitant les croisements avec des échangeurs pour passer de la voirie autoroutière aux circulatoires secondaires. L'œuvre urbanistique qui en résulte, la ville du Plano Piloto, incarne la réalisation la plus complète du modèle de ville moderne d'avant-garde telle que la planification urbaine, les sciences et les techniques permettaient de la concevoir dans les années 1960. L'essentiel des infrastructures, équipements et bâtis institutionnels est ainsi créé *ex nihilo* en

moins de trois ans, sur un espace vierge de toute urbanisation, dans un acte d'organisation spatiale et systémique totale de la société et des fonctions urbaines.

La mise en œuvre de ce projet de nouvelle capitale peut être identifiée comme la toute première action publique moderniste du Brésil. Elle s'inscrit dans le programme national de développement et modernisation du Brésil « 50 ans en 5 ans » engagé par Juscelino Kubitschek durant sa présidence, de 1956 à 1961. Le transfert de la capitale à l'intérieur du pays est un projet d'indépendance nationale symbolique: déjà envisagé en 1789 pour échapper au pouvoir portugais métropolitain, à nouveau débattu en 1891 à l'Assemblée constituante de la nouvelle République. Réaliser ce projet historiquement fondateur de la Nation comme chantier premier d'un programme de modernisation nationale, est apparu à Juscelino Kubitschek et son équipe comme la stratégie efficace pour un mouvement libéral progressiste. Elle était habitée par un symbolisme suffisamment puissant pour marquer les représentations et emporter l'adhésion et la participation de tous, sans exclusion ni discrimination de parti politique, de classe sociale ou de culture. Une capitale de conception entièrement moderne et brésilienne concrétisait leur vision politique utopique et progressiste d'un Brésil



Photo 1 : Brasília, édifice du Congresso Nacional, place centrale des Trois Pouvoirs (2005)
– D. Couret - © IRD

modernisé et développé, puissance économique et culturelle mondiale dans le siècle à venir. Elle permettait de justifier par une mission d'intérêt général l'investissement des fonds publics dans un programme de grands travaux et d'équipements onéreux, notamment d'infrastructures routières et ferroviaires. Elle ouvrait un chantier démonstratif et des marchés publics à même de mobiliser les entreprises et les acteurs économiques autour d'un projet de transformation de l'économie nationale basé sur l'industrie, le tertiaire et l'intensification de la mise en valeur agricole des territoires de l'intérieur du pays, à partir d'un front pionnier dans la région Centre Oeste. Elle associait de façon très opportune la vision préalable d'une utopie de société brésilienne au leadership entrepreneurial et innovant du Président Kubitschek. L'efficacité symbolique d'un tel projet de développement comme creuset d'une nation riche et puissante, assurant le progrès économique et technique et une meilleure qualité de vie pour tous, est forte.

Cette action publique urbaine moderniste est particulière au Brésil, parce qu'elle s'inscrit dans un projet de développement national dirigé par l'Etat. Elle n'est pas réalisée pour elle-même et dans le but de créer un développement local mais comme démonstration et programme pilote d'un plan de développement d'échelle nationale. Elle n'émane pas d'une collectivité locale mais d'un Président de la République, dirigiste et investi d'une mission d'intérêt général : porter le pays et sa société dans le nouveau monde moderne. En cela elle diffère de celle du management entrepreneurial que les collectivités territoriales locales commencent à pratiquer dans les années 1990 dans les pays du Nord. Elle se distingue aussi des actions stratégiques de développement durable et des Agendas 21 que les maires et les gouvernants des collectivités territoriales des pays du Sud adoptent après 1992 suite aux conférences de Rio sur l'environnement et le développement, et d'Istanbul sur les établissements humains (Dembélé, 1996). Dans ce dernier cas de figure, il s'agit de stratégies organisées en dehors du pouvoir national, voire pour pallier le désinvestissement de l'Etat des enjeux du développement local.

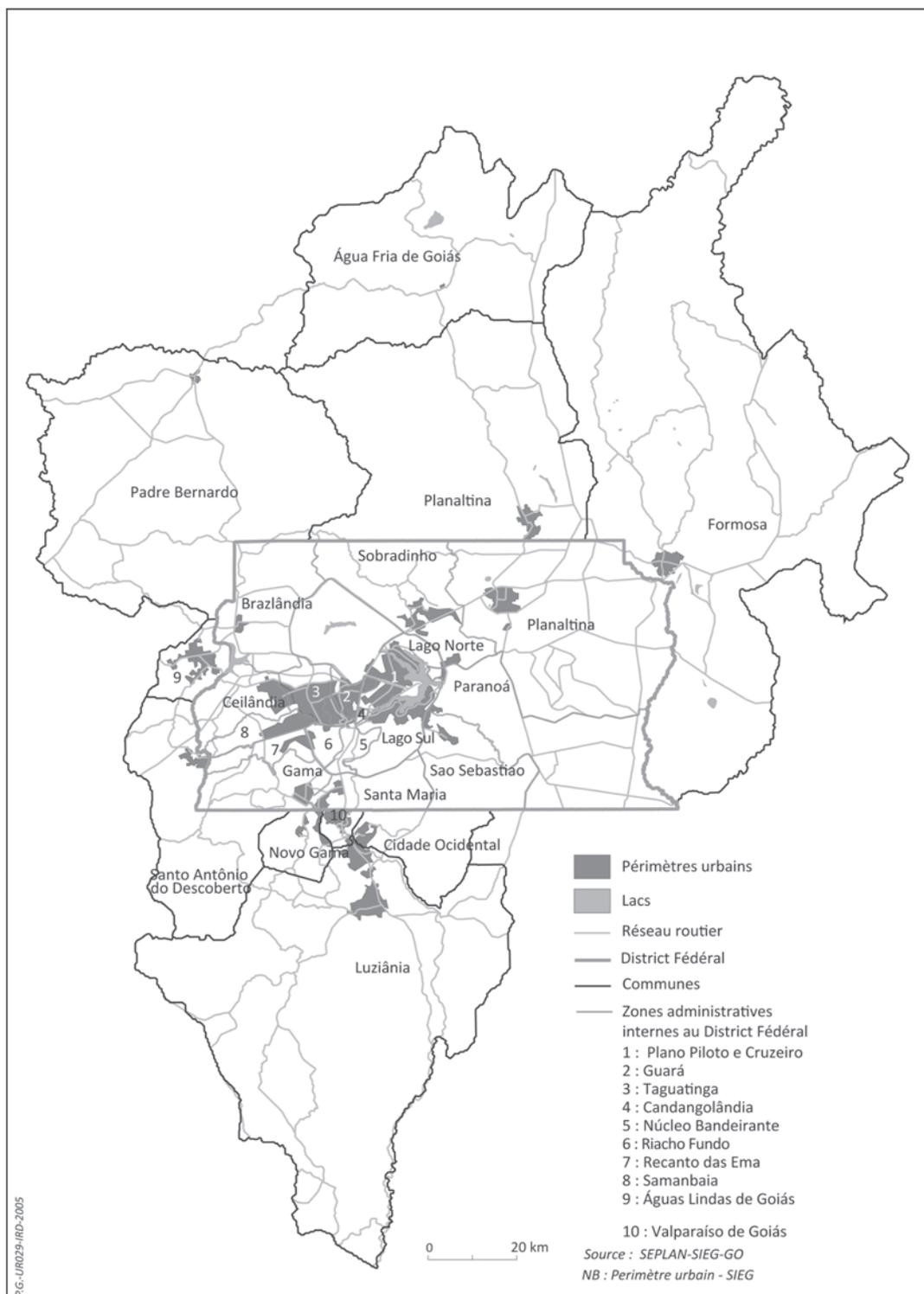
Aujourd'hui Brasília est le centre d'un territoire urbanisé d'un peu moins de quatre millions d'habitants¹. Sa morphologie est réticulaire, celle d'un archipel de noyaux urbains denses mais dispersés et composites. Ce territoire urbanisé est structuré autour du réseau routier qui diverge à partir du Plano Piloto vers les capitales des Etats limitrophes. Les espaces interstitiels sont nombreux et de plus en plus vastes à mesure que l'on s'éloigne vers les confins de l'agglomération : presque inexistantes entre la capitale et les villes satellites anciennes, importantes entre celles-ci et les lotissements urbains les plus isolés. Au-delà, il faut traverser de vastes espaces agricoles avant d'atteindre les centres urbains des communes limitrophes dans l'*Entorno* (alentours). Cette agglomération fonctionne comme un système métropolitain où la ville centrale et ses localités proches jouent le rôle d'un centre d'activités tertiaires et de ressources urbaines pour l'ensemble des peuplements périphériques.

Pourtant, cette agglomération n'a pas d'existence territoriale en tant que collectivité urbaine. L'entité territoriale officielle est le District fédéral de Brasília. Il s'agit d'un périmètre de 5 800 km² qui a été découpé en 1960 dans les territoires des Etats du Goiás et du Minas Gerais pour devenir le territoire autonome du gouvernement de la Fédération des 26 états du Brésil. Depuis 1998, le District fédéral de Brasília est inclus dans une Région intégrée de développement, la RIDE, c'est-à-dire un espace enveloppant de 56 800 km² incluant ce district et 22 communes adjacentes : 3 situées dans de l'Etat du Minas Gerais et 19 dans l'Etat du Goiás. L'administration et la gestion territoriale restent réparties entre le gouvernement du District fédéral et les municipalités des communes, qui elles même s'inscrivent dans l'administration territoriale de leur état respectif.

L'objet est ici de saisir les mécanismes, les composantes et les pratiques des acteurs impliqués dans cette fabrique urbaine particulière. La question est de comprendre leur contribution au partage de l'accès aux ressources et aux aménités urbaines ou à l'inverse leur participation au renfor-

1 - Source : IBGE, Institut Brésilien de Géographie et statistiques nationales : 3 717 728 habitants dans le périmètre de la RIDE DF/Entorno de 56 433,53 Km²

Figure 1 : Découpage administratif du territoire de l'agglomération de Brasília en 2005



cement des inégalités, de la pauvreté et de l'involution environnementale locale.

L'ACTION PUBLIQUE MODERNISTE DU PLAN PILOTE URBAIN DE BRASÍLIA

Cette action publique pour un développement moderne du Pays était portée par un mouvement intellectuel de renouveau aussi bien de l'économie que de la société et de la culture. Il s'agissait de construire une nouvelle rationalité, d'autres catégories du penser et de l'agir (Padioleau, 1991) en rupture avec celles utilisées jusque là, inventer une façon totalement moderne de faire la ville et la société. C'est dans ce mouvement que les architectes mobilisés pour le projet de Brasília ont

donc cherché à inventer davantage qu'une ville planifiée, une façon totalement progressiste de faire la ville et la société en utilisant les outils et les moyens des sciences et techniques modernes. Brasília était un laboratoire pour la concrétisation d'un idéal architectural et urbanistique du XX^e siècle, lui-même support pour l'invention d'une nouvelle société, d'un ordre urbain et social, démocratique et brésilien, totalement moderne. Une sorte d'amplification à l'ensemble urbain du mouvement architectural du *Style international*, dont le principe était de construire des bâtiments en rupture totale avec les habitations du passé. Il s'agissait aussi d'inventer la ville tertiaire abritant les symboles, fonctions, institutions et gouvernement de l'Etat brésilien moderne en évitant d'y re-

produire les problèmes, encombrements, conflits et désordres connus à l'époque par les grandes villes brésiliennes, telles que Rio de Janeiro ou São Paulo. Les concepteurs ont élaboré le projet à partir d'un plan total entièrement géré, de l'affectation des sols à la maîtrise d'ouvrage urbaine, par une société d'aménagement de l'Etat, la NOVACAP. De même le plan pilote relevait-il d'une conception globale, organisant tant les fonctions urbaines que la vie quotidienne des habitants. Le principe du zonage organise et sépare ainsi les activités de résidence, de travail, commerce, sport et loisir autour du site des trois pouvoirs de la démocratie, comprenant le palais présidentiel, le tribunal suprême et le congrès national, selon l'agencement architectural proposé par Lúcio Costa. A l'époque l'urbanisme n'était pas encore enseigné à l'université au Brésil. Lucio Costa puisait son inspiration dans la Charte d'Athènes et dans les travaux de Le Corbusier. Ce sont ensuite différents maîtres d'œuvre, dont l'architecte Oscar Niemeyer pour la réalisation des bâtiments institutionnels et les îlots résidentiels les plus centraux, qui ont réalisé les différents éléments du plan. Eux aussi ont cherché à inventer un style et à innover dans les façons de bâtir, comme avec les immeubles résidentiels sur pilotis ou la réalisation d'arches et de piliers courbes avec du béton armé.

De même, la mesure et la prise en compte des vulnérabilités environnementales et des risques d'érosion participaient d'une démarche de rationalisation mobilisant différentes compétences scientifiques. La création d'un lac artificiel a permis de constituer une réserve d'eau tout en améliorant l'hygrométrie de l'air. D'autres savoirs ont été mobilisés pour intégrer l'histoire nationale et les valeurs culturelles et institutionnelles brésiliennes, dans la symbolique de l'espace central. Enfin, toute une élite brésilienne technique et entrepreneuriale a été associée à la réalisation du projet dans les domaines de la construction et des infrastructures. Brasília n'était pas seulement un geste architectural ; c'était aussi une prouesse des ingénieurs pour créer un système d'interactions ajusté aux ressources disponibles et aux possibilités du site. Ce plan fabriqué de toutes pièces et tiré au cordeau était viable dans la limite d'une ville de 500 000 habitants, et son équilibre n'échappait pas à de fortes contraintes dans un site qui n'avait jamais connu de telle dynamique urbaine auparavant.

Le choix d'une circulation automobile reliant les différentes zones urbaines et la limitation des parcours piétonniers aux espaces de proximité, a ainsi largement configuré le plan de Brasília. Cette structuration automobile trouve d'ailleurs son extension à l'échelle régionale dans les axes reliant la capitale fédérale aux capitales des Etats et l'implantation d'une gare routière principale au cœur du Plano Piloto. Mais ces choix initiaux

rendent aujourd'hui problématique l'introduction de tout changement. Par exemple, l'ajout de chemins pédestres ou de pistes cyclables est quasiment impossible après coup. L'occupation fonctionnelle de l'espace conduit chaque secteur à ne pouvoir être autonome, et induit la dépendance du système à une circulation fluide de l'un à l'autre. Orienté par l'automobile, l'accès au bâti urbain est limité en dehors de ce mode. Toute modification ultérieure des plans d'usage des sols et de déplacement tend donc à déséquilibrer le fonctionnement du système urbain.

L'investissement initial dans une circulation fluide et rapide explique enfin pourquoi la création de villes satellites est apparue comme la solution pour résorber l'afflux de populations à Brasília, dont l'intégration dans la capitale n'était ni prévue ni possible, et pour éviter de modifier le plan d'urbanisme originel. Aujourd'hui, cette fluidité reste une nécessité fonctionnelle à l'échelle de l'agglomération, mais elle est contrariée par les flux très importants des navetteurs quotidiens en provenance des périphéries.

La ville est dédiée aux activités tertiaires, principalement de haut niveau administratif. Elle concentre les institutions nationales, les ministères et les banques. Le développement des autres secteurs économique a été planifié comme autant d'activités de services aux personnes et aux entreprises. Le développement industriel est un des objectifs importants du plan de développement national mais a été explicitement exclu à l'intérieur de la capitale. L'entreprise modernisatrice visait aussi à réorganiser la société par intégration des individus selon les domaines d'activité et les hiérarchies professionnelles du salariat tertiaire.

Dans cette logique de conception planifiée, l'Etat est le seul agent foncier habilité à aménager, puis vendre ou louer. Il délègue la mise en valeur à des entreprises prestataires dont les cahiers des charges stipulent précisément les caractéristiques des bâtiments et leur agencement spatial. La construction immobilière est contrainte par les affectations figurant sur le plan d'urbanisme, selon les normes définies par Lucio Costa. Il s'agit donc d'un cadre rigide et inhabituel, qui met en difficulté et en devoir d'adaptation les acteurs traditionnels de la construction et du marché foncier et immobilier privé. De même, l'habitat collectif qui est imposé ne correspond pas au goût des classes moyennes et supérieures, tournées vers la maison individuelle de standing. L'Etat étant ici le seul concepteur et maître d'œuvre, l'entrepreneur privé n'est qu'un exécutant contracté et l'habitant est un usager censé s'accommoder du cadre urbain proposé. Ce faisceau de contraintes explique la faible adhésion, des citoyens comme des promoteurs immobiliers, et leurs pratiques d'échappement vers un habitat individuel périphérique.

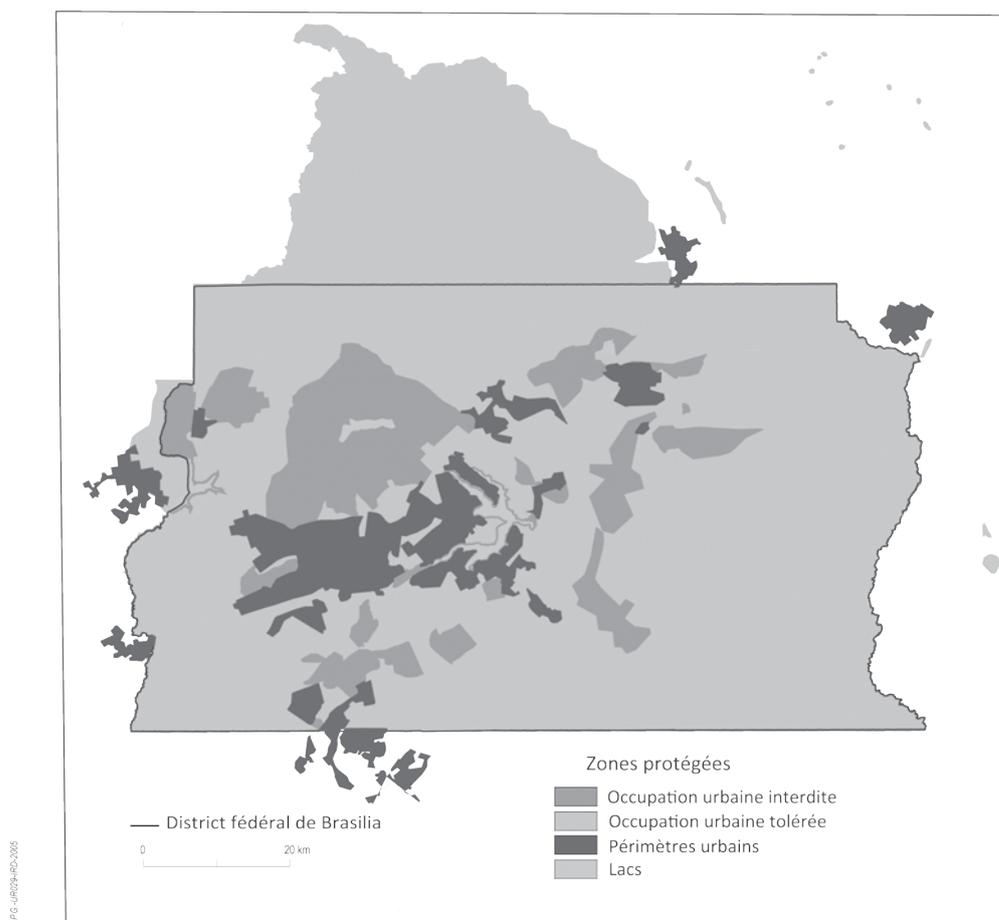


Figure 2 : la ceinture des zones protégées autour de Brasília

LA PROTECTION DU SYSTÈME FONCTIONNEL URBAIN DE BRASILIA PAR LES POLITIQUES TERRITORIALES

La ville de Brasília est inaugurée en 1960 moins de trois ans après l'ouverture du concours. Mais le programme de modernisation de Juscelino Kubitschek, dont le mandat présidentiel prend fin en 1961, a accru les difficultés financières de l'Etat. Le Brésil entre dans une crise financière et d'endettement avec dévaluation monétaire. Durant toute la période de dictature militaire, de 1964 à 1985, les politiques menées dans le District fédéral n'ont qu'un seul objectif : assurer l'intégrité territoriale du technosystème fonctionnel du Plano Piloto. Toutes les réglementations et les mesures prises visent à contenir la croissance urbaine dans le District fédéral, à préserver la ressource en eau de la capitale, et à encadrer les établissements non planifiés à distance du Plano Piloto.

Dès 1966 la constitution d'un « anneau sanitaire »² est décrétée. Puis en 1975 une deuxième réserve écologique est délimitée au Sud. Jusqu'en 1985 plusieurs autres espaces de préservation de l'environnement seront mis en place sous diverses appellations : aires de protection environnementales et aires d'intérêt écologique majeur dans lesquelles l'agriculture et la résidence sont réglementées, station écologique fermée au public, parc écologique, jardin botanique et parcs ouverts au public. L'ensemble de ses réserves couvre actuellement plus de 50% de l'espace du District fédéral.

D'autres mesures et réglementations sont prises successivement pour structurer l'occupation des

soils dans le District fédéral. En 1974, le premier plan directeur établit un zonage d'ensemble des usages urbain et agricole³. En 1977, le Plan directeur d'ordonnancement territorial du District fédéral (PEOT-DF) redirige la croissance urbaine vers le sud de la ville, de manière à organiser la polarité entre centre et périphéries et éviter la multiplication des occupations illégales dans la partie centrale du District fédéral. Les autorités se préoccupent de la dégradation de la qualité des eaux de surface et souterraines du fait du déversement des eaux usées. Faute d'avoir prévenu l'informalisation de la croissance urbaine, cette démarche de planification entérine les occupations déjà existantes et cherche à les raccorder aux projets sectoriels d'infrastructure concernant le transport de masse, l'équipement en eau et l'assainissement. Plusieurs opérations de requalification de taudis sont ainsi réalisées entre 1983 et 1985, transformant par exemple en ville le vieux « campement » du Candangolândia.

Avec le retour d'un gouvernement national démocratique, en 1985, la révision du PEOT est engagée pour ajuster le cadre réglementaire du District fédéral aux vingt années d'évolution urbaine. Un plan normatif d'occupation des sols est proposé selon cinq types : zones urbaines, d'urbanisation prioritaire, d'occupation restreinte, d'intérêt écologique, et zones rurales.

Dans le cadre de ce plan et du débat démocratique local, de nouveau instauré, la question est posée de conserver ou de modifier le plan pilote urbain de Brasília dans son périmètre originel. Une analyse de l'évolution du Plano Piloto « Brasília 1957-85 » est commandée par le Gouverneur du District fédéral (convenio SVO/Terracap) et coordonnée par

2 - Loi 5.027 de juin 1966. Créé au nord-ouest du Plano Piloto, le Parc national de Brasília vise à protéger la faune et la flore locales ainsi que les eaux de la retenue du barrage Sant Maria.

3 - Decreto n°2739, du 16-10-1974. DF



Lucio Costa. Celui-ci formule ensuite des recommandations « concernant l'achèvement, la préservation et le développement urbain de Brasília » dans le document « Brasília revisitée » à l'intention du secrétaire d'Etat chargé des travaux publics et du Gouverneur du District fédéral. Il s'agit avant tout de respecter, maintenir, préserver, restaurer, et compléter par l'intégration de quelques zones non planifiées à l'origine. Ces recommandations seront pris en compte dans le Plan d'occupation des sols de la ville de Brasília de 1987 (Pouso).

Dans le même temps, le 31 décembre 1986, une proposition de classement de Brasília sur la liste des « Patrimoines culturels de l'Humanité » est déposée auprès de l'Unesco par le Conseil international des monuments et des sites (Icomos). La déclaration officielle de l'Unesco désignera le Plano Piloto augmenté du Perimetro hidrico fechado, c'est-à-dire la zone de protection du bassin hydrologique alimentant le lac artificiel de Paranoá. Dans le dossier, deux qualités de Brasília sont mises en avant selon le critère « i », qui précise que la ville est être un chef-d'œuvre du génie humain, et le critère « iv », qui juge qu'elle est un « exemple d'ensemble architectural exceptionnel illustrant une étape significative de l'Histoire de l'Humanité ». Le plan d'urbanisme fait partie intégrante du patrimoine identifié, ce qui fige encore davantage les choix d'affectation foncière définis dans ce périmètre, tels que décidés par Lucio Costa puis ajustés dans ses recommandations. Désormais la conservation patrimoniale du Plano Piloto constitue un enjeu national qui s'impose à toute politique locale de développement territorial

et d'aménagement urbain.

Dès lors le Gouvernement fédéral accorde la priorité à la préservation du patrimoine de la capitale du Brésil à sa monumentalité et à son image comme représentation de l'« Ordre et progrès » national. Ce classement aura donc consacré la fonction première du Plano Piloto comme lieu souverain de l'Etat, du gouvernement et des pouvoirs brésiliens. L'action publique y est orientée par l'intérêt général, des enjeux de niveaux national et international qui s'exercent au détriment du développement urbain local. Cela correspond aux principes fonctionnels et politiques d'origine, mais pas aux conditions d'habitat de la majorité : alors qu'un habitant du District fédéral sur deux résidait à l'intérieur du Plano Piloto en 1960, ce rapport n'est plus que de un sur quatre en 1980 et de un sur six en 2000⁴.

De l'inauguration de la ville de Brasília au plan d'occupation des sols de 1987 (Pouso), toutes les politiques et réglementations ont participé à la conservation du plan d'urbanisme d'origine. En contrepoint elles ont aussi maintenu le développement de l'habitat individuel et du logement populaire à distance du Plano Piloto. De façon générale, l'Etat est resté l'acteur principal de la politique territoriale menée à l'intérieur du District fédéral sans susciter de véritable contre-pouvoir. Son hégémonie s'est donc imposée sans consensus : tout ce qui ne correspondait pas au modèle de société, d'économie et de développement promu par l'action publique a été rejeté autant que possible à distance du Plano Piloto.

Figure 3 : Zone classée sur la liste du patrimoine culturel de l'Unesco

Source des parcelles censitaires : Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), 2000. Ce découpage territoriale est le plus fin existant, et est couramment employé par l'administration du District fédéral.

4 - Recensements de 1960, 1970, 1980, 1991 et 2000, Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE).

Tableau 1 : Régions administratives classées selon leur date de création

(1) SCIA - Secteur complémentaire d'industries et d'approvisionnement (2) SIA - Secteur d'industries et d'approvisionnement
Source : Journal officiel du DF-DODF

RA I – Brasília	10/12/1964
RA II – Gama	10/12/1964
RA III – Taguatinga	10/12/1964
RA IV – Brazlândia	10/12/1964
Ra V – Sobradinho	10/12/1964
RA VI – Planaltina	10/12/1964
RA VII – Paranoá	10/12/1964
RA VIII – Núcleo Bandeirante	25/10/1989
RA IX – Ceilândia	25/10/1989
RA X – Guará	25/10/1989
RA XI – Cruzeiro	25/10/1989
RA XII – Samambaia	25/10/1989
RA XIII – Santa Maria	04/11/1992
RA XIV – São Sebastião	10/05/1994
RA XV – Recanto das Emas	28/07/1993
RA XVI – Lago Sul	10/01/1994
RA XVII – Riacho Fundo	15/12/1993
RA XVIII – Lago Norte	10/01/1994
RA XIX – Candangolândia	27/01/1994
RA XX – Águas Claras	06/05/2003
RA XXI – Riacho Fundo II	06/05/2003
RA XXII – Sudoeste/Octogonal	06/05/2003
RA XXIII – Varjão	06/05/2003
RA XXIV – Park Way	29/12/2003
RA XXV – SCIA (Estrutural) (1)	27/01/2004
RA XXVI – Sobradinho II	27/01/2004
RA XXVII – Jardim Botânico	31/08/2004
RA XXVIII – Itapoã	03/01/2005
RA XXIX – SIA(2)	14/07/2005
RA XXX- Vicente Pires	26/05/2009
RA XXXI -Fercal	29/01/2012

DE LA VILLE TERTIAIRE À L'URBANISATION PÉRIPHÉRIQUE PAR LES MARCHÉS FONCIER ET IMMOBILIER

Avec la constitution de 1988, le gouverneur du District fédéral n'est plus nommé mais élu, et le pouvoir législatif est assuré par une chambre de 24 députés, eux aussi élus, qui équivaut à un conseil municipal ou régional. Pour le reste, le District fédéral a le même statut que les 26 Etats à deux exceptions près : sa division en communes est interdite ; l'Etat peut y exercer son autorité à tout moment en invoquant les raisons de sécurité nationale.

Les mécanismes de la démocratie représentative et le clientélisme politique, actif durant les campagnes électorales, favorisent alors la recon-

naissance des installations non planifiées, qu'il s'agisse de terroirs agricoles transformés en élégants condominiums résidentiels ou de lotissements populaires, dits « ruraux », installés autour des villes satellites. Dans cette nouvelle donne, la politique territoriale s'organise en fonction de la collectivité locale, selon des groupes d'intérêt correspondant aux différentes communautés et classes de population, en fonction du lobbying des acteurs économiques, et ce d'autant plus que les moyens publics sont faibles. Par exemple, en réduisant l'étendue des zones de protection environnementale, l'autorité du District fédéral rend possible la légalisation de tout un tissu non planifié de petits parcs de villas qui s'étaient implantés dans les années 1980 à la lisière des espaces protégés. Cet habitat, illégal mais de standing à l'intention des classes urbaines aisées constituait déjà un secteur d'activité important pour quantité d'acteurs économiques et d'entreprises foncières et immobilières privées. Une occupation résidentielle de plus en plus diffuse se consolide ainsi dans l'espace du District fédéral au détriment de la qualité du cadre naturel, des équipements et de l'aménagement d'ensemble.

Hors du Plano Piloto, les collectivités territoriales assurent l'encadrement réglementaire et fiscal d'un développement urbain porté principalement par des acteurs privés. Ces entrepreneurs répondent ici aussi à la demande de logements des populations tout en cherchant la meilleure rentabilité. A Águas Claras par exemple, les tours et immeubles se construisent depuis 1992 au fil d'opérations immobilières privées et sans aucun plan d'ensemble. La division du District fédéral en unités administratives se fait au fur à mesure de la croissance démographique et son évolution témoigne de cette dynamique de densification. Les huit régions administratives de 1989 sont devenues 29 en 2005 avec pour chacune un administrateur nommé par le gouverneur de Brasília et un siège installé dans la localité urbaine éponyme (tabl. 1).

Dans la ville tertiaire centrale les activités de marché sont traitées sous la forme moderne de services aux personnes et aux entreprises : services commerciaux, bancaires, culturels, éducatifs, de santé, de loisir. Cette ville tend à exclure ceux dont l'activité ne s'inscrit pas formellement dans le secteur tertiaire moderne. De même elle n'intègre pas ceux qui n'ont pas les moyens d'un habitat urbain moderne tel que planifié à l'intérieur du Plano Piloto. Dans la ville périphérique, c'est le jeu du marché et la valeur spéculative donnée au sol et au logement qui produisent le tissu urbain. La proposition de logement se fait sur des critères de capacité à payer et donc de classes économiques, ce qui conduit à l'entre-soi des plus riches et à l'éloignement des populations plus modestes. Cette logique marchande sépare aussi l'habitat ré-

sidentiel aisé organisé en parcs fermés des vastes lotissements à peine aménagés pour recevoir les constructions modestes (Catalão, 2014, p.7). Entre 1989 et 1994, des lotissements viabilisés par un simple tracé de voirie sont ouverts pour contenir la dispersion urbaine des plus pauvres, soit dans la continuité des premiers campements d'ouvriers, soit en noyaux urbains entièrement nouveaux. Cette politique pousse à l'installation au-delà des limites du District fédéral, dans l'Entorno c'est-à-dire le territoire des communes limitrophes des Etats de Goiás et du Minas Gerais. Ces villes de l'Entorno subissent une croissance accélérée de leur peuplement entre 1990 et 2010, sans pour autant que leurs équipements et infrastructures aient été ajustés en proportion. Comme pour toutes les villes satellites et les lotissements ruraux du District fédéral, elles restent dépendantes des équipements qui ont été mis en place dans le cadre du plan pilote de Brasília.

Un suivi démographique de l'agglomération, depuis 1980, montre que ce croît démographique hors du Plano Piloto repose principalement sur un peuplement jeune et sur une forte proportion de migrants récents. Globalement, cette population est plus jeune en 1980 (22 % de moins de 18 ans) qu'en 1991 (17,5 %). En 2000, plusieurs de ces localités urbaines comptaient encore deux tiers de moins de 30 ans parmi leur population. Entre 1991 et 2000, la population avait augmenté de 3,72 % en moyenne. Mais cette urbanisation rapide hors du Plano Piloto s'est faite sans plan d'urbanisme, sans infrastructures ni équipements urbains. La croissance devrait d'ailleurs se poursuivre sur le même rythme, voire s'accélérer dans les prochaines années. La population de l'Entorno a crû, quant à elle, de 8 % dans la même période, si bien que les déséquilibres mentionnés précédemment devraient s'accroître.

Corrélativement, les populations pauvres se sont peu à peu éloignées vers des localités de plus en plus éloignées du centre de l'agglomération, voire au-delà des limites du District fédéral. Au début des années 2000, leur quotidien est fait d'activités peu rémunératrices, d'alternances entre le travail occasionnel et l'absence d'emploi formel. Le bas niveau d'étude de cette population des marges urbaines, et le peu d'opportunités économiques concourent à dissuader l'implantation d'activités de haute valeur dans ces localités distantes du Plano Piloto. Zones d'habitat dit « sous-intégré » Estrutural et Aguas Lindas de Goiás concentrent ainsi des constructions précaires et un habitat semi-urbain. L'établissement de Itapoá fait figure d'archétype de la marginalité dans les représentations locales. Les études qui lui sont consacrées insistent sur la médiocrité de son bâti, les mauvaises conditions de vie des ménages, le défaut d'hygiène et une mortalité infantile élevée,

Nombre d'habitants	1960	1970	1980	1991	2000
Plano Piloto ¹	68 665	243 163	293 210	313 494	319 947
District Fédéral	40 164	537 492	1 176 935	1 601 094	2 051 146
Localités de l'Etat de Goiás	69 084	90 834	184 114	387 803	716 337
Agglomération	209 248	628 326	1 361 049	1 988 897	2 767 483

Tableau 2 : La répartition spatiale de la population de l'agglomération de Brasília, 1960-2000

¹ Plano Piloto, plus Lagos Sul, Norte et Cruzeiro/Sudoeste. Pour 1960 et 1970, la ville-centre comprend également Candangolândia e Núcleo Bandeirante.

Source : IBGE, recensements démographiques

le manque d'équipements et de services de base, l'inexistence de réseaux d'entraide. Loin de disparaître du paysage urbain, les quartiers de baraques demeurent et leur extension suit le recul des marges urbaines vers les confins régionaux.

A l'opposé dans la ville du Plano Piloto la croissance démographique est devenue négative. La faible adhésion à l'habitat collectif des citadins et des promoteurs immobiliers s'y double d'une hausse des prix importante depuis que Brasília est inscrite à la liste du Patrimoine culturel mondial. Les espaces réservés pour la construction résidentielle à l'intérieur du Plano Piloto ne trouvent pas preneurs et restent en friche. Par ailleurs nombre de logements de qualité restent vides une partie de la semaine, car beaucoup de cadres affectés dans les services administratifs et instituts nationaux de la capitale gardent leur résidence principale dans leur ville d'origine. Ils arrivent à Brasília généralement le lundi soir pour repartir dès le jeudi soir. Les équipements et services de proximité sont donc eux-aussi sous-utilisés, ils font l'objet d'une exploitation détournée et opportune par les habitants des périphéries. Par exemple, les enfants des employés de maison profitent de la disponibilité de l'école située à proximité du logement de l'employeur. A l'inverse, les lotissements isolés en périphéries urbaines sont sous-équipés et piègent sans véritables alternatives une population croissante logée en grande promiscuité dans un habitat très médiocre. On comprend alors pourquoi les tentatives d'installation illégale ne faiblissent pas dans le périmètre du Plano Piloto.

Au final, la société de l'agglomération de Brasília est structurée par l'inégalité et la distance entre groupes sociaux, selon une hiérarchie classique entre centre et périphérie. Les classes supérieures bénéficient de la plus grande centralité et de la proximité des aménités de la ville tertiaire moderne. En périphérie, les classes moyennes et populaires sont largement immergées dans l'économie informelle, dans un environnement hors planification et équipement urbain. Les difficultés sociales liées à l'analphabétisme, au chômage et au défaut de qualification professionnelle, sont concentrées dans les quartiers les plus médiocres, habités par les plus démunis.

DIFFÉRENCE ET COEXISTENCE ENTRE VILLE CENTRALE PLANIFIÉE ET URBANISATION PÉRIPHÉRIQUE IMPROVISÉE

Conçu par un architecte, le modèle du Plano Piloto était destiné à fabriquer un système technique-fonctionnel tout en l'assurant de qualités esthétiques et d'une unité symbolique. Dans cette ville produit d'un urbanisme hégémonique, tout a été planifié pour accueillir le siège de l'Etat et des institutions nationales et la prévision d'un peuplement induit de 500 000 citoyens. Les fonctions urbaines sont différenciées et distribuées en secteurs urbains dédiés dont l'agencement est élaboré à partir du rapport technique entre le volume aménagé, la masse et la circulation des usagers accueillis. Les populations et les entreprises sont en effet considérées d'abord comme des usagers à qui sont mis à disposition des services sous une forme planifiée et aménagée au préalable. Les secteurs résidentiels sont organisés autour de l'unité familiale en immeuble collectif, à l'échelle du voisinage, avec des commerces et services de proximité et une circulation interne piétonne articulée avec un accès externe aux voies automobiles. L'espace central composé de la place des Trois Pouvoirs et de l'axe monumental est calibré à l'aune de la nation brésilienne, pour accueillir les fonctions et représentations de la République fédérale et le haut tertiaire associé. Le secteur grégaire regroupe autour de la gare routière les services collectifs privés et publics tels que : les galeries commerciales, les cinémas, les restaurants, l'opéra, le centre hospitalier et de santé. Son aménagement a été conçu pour recevoir et faire se croiser des flux d'usagers importants. Il est placé en échelle intermédiaire à l'articulation entre l'axe monumental, les zones de résidence et les autoroutes intra-urbaines. Le réseau de circulation forme l'ossature véritable de l'ensemble.

En contraste total, les occupations urbaines développées hors du Plano Piloto sont majoritairement le produit de l'activité privée croisée des entreprises et des populations. Le mode d'intervention des pouvoirs publics n'est pas ici la planification préalable mais l'improvisation d'une trame de voirie et d'un statut réglementaire minimal de l'occupation du sol. Cette forme de gestion territoriale relève du modèle empirique de création de la ville temporaire du chantier originel de Brasília. Elle associait les campements des ouvriers d'entreprises, les installations spontanées de cheminots et la zone de franchise commerciale « Cidade Livre » ouverte à 12km du Plano Piloto pour abriter la logistique d'accompagnement du chantier. Cette ville libre était faite de commerces et magasins en bois en front de rue et d'alignement de tentes et de baraques en profondeur d'îlot. Le tout est improvisé à partir du simple tracé de la voirie soit la façon dont il sera plus tard procédé pour l'installation des lotissements ruraux. Les activi-

tés économiques n'y sont pas organisées selon les secteurs modernes mais spontanément autour des marchés d'approvisionnement et de services selon la demande et les besoins exprimés par les entreprises et la population active impliquées dans le chantier. Son économie est donc libérale et spéculative, animée et largement improvisée par les initiatives de toutes sortes d'entrepreneurs, petits et grands, professionnels ou informels, comme pour les marchés fonciers et immobiliers actuels hors du Plano Piloto.

Aujourd'hui, cette économie libérale et improvisée autour des marchés locaux reste le principal vecteur de croissance et de production du tissu urbain hors la ville de Brasília. Par contre Le Plano Piloto n'est plus un chantier mais un haut lieu d'aménités urbaines et d'emplois. En l'absence de politique d'équipement et de développement économique ciblée sur les localités secondaires de l'agglomération, la ville tertiaire est devenue la ressource urbaine centrale pour une population périphérique de plus de trois millions de personnes. La performance de son réseau de circulation et des calibrages originels du technosystème est étonnante mais il n'en demeure pas moins que ces services et équipements centraux ont été conçus pour répondre aux besoins d'une population limitée à 500 000 personnes.

L'équilibre entre la ville-centre et la périphérie urbaine repose sur la capacité des infrastructures de transport et du réseau routier régional. Depuis les années 2000, l'augmentation des distances parcourues vers le Plano Piloto et de l'intensité du trafic périphérique est très sensible. Pour une grande partie de la population du District fédéral, le principal moyen de circulation reste l'autobus, avec une dépendance au transport collectif plus forte pour les populations modestes. D'après les études Codeplan de transport domiciliaire, le niveau de dépendance monte à 65, 67 et 71 % en 2010 dans les villes de Paranoá, Recanto das Emas et Santa Maria(. Les liaisons entre les localités urbaines du District fédéral et le Plano Piloto couvrent une distance moyenne de 38 km, avec un très bas niveau de renouvellement des passagers pendant le parcours. Plus de 60 % des voyages se concentrent aux heures de pointe des navettes. C'est donc par cette interaction quotidienne entre la ville de Brasília et les périphériques du District fédéral que l'agglomération fait d'abord système.

VERS UN DÉVELOPPEMENT URBAIN PARTAGÉ ?

La Compagnie de planification du District Fédéral de Brasília (Codeplan) produit le 19 décembre 2014, une note technique qui délimite l'espace métropolitain de Brasília et institue ainsi l'Aire Métropolitaine de Brasília (AMB) comme « *le nouveau territoire urbain de gouvernement et d'action*



Photo 2 : Paysage de la localité urbaine de Riacho Fundo à l'intérieur du District Fédéral (2006) © Jean- Erick Pasquier

publique »⁵. La géographie de cette aire métropolitaine y est établie à partir d'un diagnostic de la réalité des flux quotidiens et de la dépendance fonctionnelle à la ville centrale de Brasília pour chaque noyau de peuplement urbain présent dans la Région Intégrée de développement du District fédéral et de l'Entorno (RIDE). Le déni institutionnel de la réalité de l'agglomération de Brasília prend officiellement fin : il aura duré plus de cinquante ans ! Le temps de l'action publique urbaine de Brasília capitale nationale fermée et hors sol urbanisé alentours est clos, celui du projet public de développement métropolitain de la conurbation intégrant Brasília, les villes satellites et les extensions urbaines du *Distrito Federal* et 22 municipalités dans les deux Etats voisins, s'ouvre.

Dernièrement en août 2015 un concours à monographies pour documenter la question du « *développement du Distrito Federal et de sa Région Intégrée* »⁶ est ouvert pour aider l'acteur public à déterminer comment « *tracer les chemins d'une géopolitique, d'une administration et d'une économie permettant d'atteindre la meilleure adéquation possible entre développement urbain et équité sociale* ». La question n'est plus de concevoir une ville sur un site vierge mais d'égaliser les situations de vie, structurer et équiper les établissements urbains improvisés, réduire la dégradation de l'environnement urbain. Bref il s'agit de promouvoir une nouvelle unité d'agglomération et entité urbaine. L'identité recherchée n'est plus celle de la ville capitale mais de métropole urbaine dans une conception post-moderne du développement autour d'un bien (être) commun. La perspective est celle d'une politique de la ville qui s'élaborerait d'abord à partir de la réalité économique, environnementale et urbaine telle qu'elle est, et ensuite telle que les pouvoirs locaux et le gouvernement fédéral la voudrait. Peut-être faut-il y voir le signe d'un nouveau temps de l'action publique, menée désormais par des pouvoirs locaux ensembliers de la métropole dans le cadre d'un projet de développement urbain mieux partagé entre autorités, acteurs économiques et citoyens ?

BIBLIOGRAPHIE

ANDRADE MATHIEU M.R., FERREIRA I.C.B. et COURET D., 2006, *Brasília : ville fermée, environnement ouvert*, Paris, IRD Vol. 1 Latitudes 23.

ANDRADE MATHIEU M.R., 2007, *Brasília, Chandigarh, Le Havre, Tel Aviv, villes symboles du XX^e siècle*, Actes du colloque, Le Havre (<http://france.icomos.org/fr/index.htm> > <http://France>).

ANDRADE MATHIEU M.R., 2008, Brasília : la question environnementale urbaine et la préservation du patrimoine de l'humanité, in VALLAT C. (dir.), DELPIROU A. (coord.), MACCAGLIA F. (coord.), *Pérennité urbaine, ou la ville par-delà ses métamorphoses*, Vol. 2, Turbulences, Paris, L'Harmattan, p. 181-192.

BOUDIN A., 1996, Sur quoi fonder les politiques du patrimoine urbain, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°72, p. 7-13.

BESSA LFM., FACCHINNA M., 2014, Challenges for integrated water resources governance in Brasília metropolitan area, *Management of environmental quality: an international journal*, V. 25, n°2, p. 150-165.

Brasil, 2001, *Estatuto da Cidade : Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana*, Brasília, Câmara dos Deputados, 1^a Edição, Brésil.

CAMPOS N., 1991, A segregação planejada, in PAVIANI A. (ed.), *A Conquista da Cidade : Movimentos populares em Brasília*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brésil.

CATALÃO I., Fragmentation sociospatiale à Brasília et Curitiba : villes différentes, villes inégalitaires, *Confins*, [En ligne], 21 | 2014, mis en ligne le 19 août 2014, consulté le 20 septembre 2015. URL : <http://confins.revues.org/9075> ; DOI : 10.4000/confins.9075

Codeplan, 2002, *Pesquisa domiciliar : transporte*, Brasília, Brésil.

5 - « Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília »), Nota técnica N°1/2014, CODEPLAN, Governo do Distrito Federal, 54p.

6 - Op.cit. Article 3, p.1

COURET D., METZGER P., URBI, 2009, Réduire les vulnérabilités plutôt qu'éradiquer la pauvreté : le modèle de développement néolibéral à l'épreuve de la ville des Pays du Sud, *Espace populations sociétés* (2), p. 263-277.

COSTA L., 1957, *Rapport Lúcio Costa*.

DEMBÉLÉ O., 1996, Ombre et lumières de la politique urbaine Ivoirienne après la conférence d'Habitat II, *Bulletin du GIDIS-CI* n° 14, ed. Centre Orstom de Petit-Bassam, Abidjan, Côte d'Ivoire, p. 89-99.

DEMBÉLÉ O., 2010, De l'urbanisme de l'Etat à la gouvernance urbaine. La question de la gouvernance foncière à Abidjan, in ALOKO-N'GUESSAN J., DIALLO A., MOTCHO K.H. (ed.), *Villes et organisation de l'espace en Afrique*, édition Karthala p. 179-190.

EL KADI G., COURET D. et OUALLET A. (dir.), 2005, Inventer le patrimoine moderne dans les villes du Sud, *Autrepart* n° 33, Paris, IRD/Armand Colin éditions, 175 p.

FERREIRA I.C.B., 2010, O Processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília, in PAVIANI A. (org), *Brasília, ideologia e realidade : espaço urbano em questão*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brésil.

FERREIRA I.C.B., VASCONCELOS A.M.N., PENNNA N. A., 2012, Violência urbana : a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades, in EGEA J. C. et al. (org.), *Vulnerabilidad social. Posicionamientos y ángulos desde geografías diferentes*, Editorial Universidad de Granada, Espanha.

HERBERT J.-L., 2001, *Lucio Costa, XX^e siècle brésilien, Témoin et acteur*, Traduction de M. Lapouge-Pettorelli, publications de l'Université de Saint-Etienne, 315 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013 – IBGE, 2010-Censo : http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resultados_gerais_amostra_tab_uf_microdados.shtm. Acesso em 20 jul. 2013.

LEITAO F. et al., 2009, *Brasília 1960 2010 passado, presente e futuro*, Governo do Distrito Federal – SEDUMA-TERRACAP, Brasília DF Brasil, 277 p.

MARTIN J.-Y. et al., 2002, *Développement Durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD éditions, 346 p.

MICOUD A., 1995, Le bien commun des patrimoines, in Collectif, *Patrimoine naturel, patrimoine*

culturel, Actes du colloque de l'École nationale du patrimoine, Paris, La Documentation française, p. 25-38.

PADIOLEAU J.-G., 1991, L'action publique urbaine moderniste, *Politiques et management public*, vol. 9, n°3, 1991. La souveraineté éclatée : les nouveaux cadres de l'action publique - *Actes du Quatrième Colloque International Bruxelles - 1 1/12 octobre 1990 - (Deuxième partie) - Mutation des espaces : marché, logiques locales, négociation sociale*, p. 133-143. doi : 10.3406/pomap.1991.3014 - http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_1991_num_9_3_3014

PAVIANI A., 1985, A metropole terciaria, in PAVIANI A. (dir.), *Brasília-Ideologia e realidade/Espaço urbano em questao*, Sao Paulo, éd. Projetos.

PAVIANI A. et al. (org), 2010, *Brasília 50 anos : da capital à metrópole*, Brasília, Ed. Universidade de Brasília.

PASTRANA R., 1980, *Les enjeux de la conservation du patrimoine*, Paris, ministère de la Culture.

PASTRANA R., 2001, Patrimoine culturel et dynamique urbaine, Brésil, *ICOMOS*, mimeo.

RIBEIRO R., HOLANDA F., 2014, *Transformações na ordem urbana de Brasília (2000-2010), Coletânea « A metrópole brasileira na transição urbana »*, Ed. Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro.

VASCONCELOS A. M., 2006, Déploiement de l'agglomération et dispersion de la population urbaine, in MATHIEU M.R.A. et al., *Brasília : ville fermée, environnement ouvert*, Paris, IRD Éditions.

VASCONCELOS A. M. et al., 2006, Da utopia à realidade : uma análise dos fluxos migratórios para o Aglomerado Urbano de Brasília, in *XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP*. Anais. Caxambu, MG. http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/abep2006_299.pdf.

VASCONCELOS A.-M. et al., 2014, A Metrôpole de Brasília na transição demográfica brasileira, in RIBEIRO R. et HOLANDA F., *Transformações na ordem urbana de Brasília (2000-2010), Coletânea « A metrópole brasileira na transição urbana »*, Rio de Janeiro, Ed. Observatório das Metrôpoles.

VIDAL L., 2002, *De Nova Lisboa à Brasília, l'invention d'une capitale (XIX^e - XX^e siècles)*, Paris, IHEAL-Éditions, 344 p

Adresse des auteurs

Marcia Regina de Andrade
Mathieu
DR IRD, UMR 245 – CESSMA
marcia.mathieu@ird.fr

Prof.^a Dr^a Ana Maria Nogales
Vasconcelos
Professeur à l'Université de
Brasília - Campus Universitario
Darcy Ribeiro-Brasília, Distrito
Federal, 70910-900, Brésil
Adresse Personnelle : SHIN QL
Bloco "F" Ap. 301
Code Postal: 71535-025
Brasília Distrito Federal, Brésil
Email : nogales@unb.br

Prof. Dr Luiz Fernando Macedo
Bessa
Professeur à l'Université de
Brasília - Campus Universitario
Darcy Ribeiro- Brasília ,Distrito
Federal, 70910-900, Brésil
Adresse Personnelle: SQS 202
Bloco "F" Ap. 301
Code Postal: 70232-060
Brasília Distrito Federal, Brésil
Email : lfmbessa@gmail.com

Dominique Couret
DR IRD UMR 245 – CESSMA
dominique.couret@ird.fr

Carine HENRIOT

Sorbonne Universités - Université de Technologie de Compiègne

Les politiques chinoises de villes nouvelles : trajectoire et ajustements de l'action publique urbaine à Shanghai

MOTS-CLÉS

Action publique urbaine, ville nouvelle, ville durable, modèle urbain, PPP

KEY WORDS

Urban governance, new town policy, sustainable cities, city models, PPP

RÉSUMÉ

Cette contribution analyse l'action publique urbaine chinoise à partir des politiques de villes nouvelles, en combinant l'étude, sur le temps long, des modèles de villes nouvelles aménagées à Shanghai, et leurs ajustements récents. L'article démontre qu'il existe une succession du modèle de ville nouvelle (ville-satellite, ville nouvelle, ville durable), alimentée par la circulation de références urbaines internationales. La diversification des modèles de ville durable (ville verte, éco-ville, ville bas-carbone) est représentative de l'inflexion de l'action publique urbaine chinoise vers la transition écologique et énergétique. Enfin, à une action publique urbaine descendante se substituent des initiatives plurielles, portées par l'État, les collectivités territoriales - municipale et d'arrondissement -, les PPP, et leur mise en concurrence.

ABSTRACT

The article analyzes urban governance in China through the study of new town policy by combining the long term study of their development at Shanghai with more recent adjustments to them. The paper demonstrates that there has been a succession of new town models (satellite towns, new cities, sustainable cities) feeding off international experience of urban development. The current diversification of sustainable city models (green cities, eco-cities, low-carbon cities) is representative of a shift in Chinese urban governance towards environmental and energy transitions. Finally, top-down urban governance is being replaced by diverse public and private initiatives, supported by the State, local authorities – towns and districts -, and PPPs, and by competition between them.

En Chine, si l'action publique urbaine et sa révision sur le temps long ne font pas directement l'objet de publications, l'urbanisation chinoise, ses leviers économiques, ses rythmes et ses formes de territorialisation sont quant à eux connus (Kirkby, 1987 ; Ma, 2002 ; Pannell, 2002 ; Friedman, 2006 ; Chan, 2010). La transition urbaine chinoise s'éloigne du modèle de transition urbaine de Lewis (1954) pour strictement limiter la croissance urbaine et n'encourager que le développement de secteurs industriels. Puis l'urbanisation chinoise s'éloigne des modèles de transition observés dans les pays de l'ancien bloc soviétique et d'Europe de l'Est, en raison de la rupture de la Chine avec l'URSS en 1960, pour défendre un modèle de développement socialiste chinois alternatif au modèle soviétique (Ma, 2002), où l'industrialisation s'accompagne d'une extension urbaine limitée, les programmes de logements ouvriers. Ensuite, la transition urbaine chinoise ne s'inscrit pas en rupture avec le communisme, même après la réintroduction du marché, et ne fait pas suite à une crise. Bien au contraire, elle s'inscrit dans une continuité politique et correspond à des « réformes par le haut » (Bergère, 1985, p. 157), initiées par l'État central. L'ouverture aux investissements étrangers s'effectue graduellement : d'abord au sein de zones économiques spéciales (ZES) dans le sud de la Chine en 1980 ; puis sous la forme de zones de développement économique et technologique (ZDET) en 1984 ; avant que les principales villes littorales soient ouvertes en 1985 - autant de projets pilotes faisant partie intégrante de la voie chinoise du changement économique. Une décentralisation des pouvoirs de décision économique au profit des provinces, des municipalités et de leurs collectivités territoriales, orga-

nise l'industrialisation rurale prospère des régions littorales. Dans les années 1990, de nouvelles logiques d'acteurs apparaissent. La ville chinoise devient, l'organisateur, à son profit, du développement économique, l'aménageur des bourgs industriels et des périphéries rurales (Sanjuan, 2000, p. 145). La gouvernance métropolitaine est désormais assurée par les gouvernements municipaux, tandis que les milieux d'affaires investissent la production urbaine (Lin et Wei, 2002, p. 1537-1538). L'arrivée des opérateurs internationaux entraîne des ajustements structurels, favorise une gestion urbaine décentralisée et de nouvelles formes de planification dominées par la logique de projet, notamment dans les grands équipements, les services et les réseaux urbains (Lorrain, 2010 ; Lorrain 2011 ; Zhang, 2014 ; Zhang *et al.*, 2015). La ville chinoise construite dans les années 2000 se caractérise par de vastes opérations de renouvellement urbain, la verticalisation de son paysage urbain et un redéploiement métropolitain polycentrique. Aussi, transition urbaine, action publique urbaine et formes urbaines chinoises sont-elles étroitement corrélées et conditionnées par les enjeux territoriaux et les orientations sectorielles fixés par les décideurs au pouvoir.

Dès lors, le projet urbain traduit les choix de l'action publique en termes de référentiels, d'instruments de la production urbaine et de formes de territorialisation, ce qui interroge le rôle de l'expertise nationale et internationale, de la circulation des modèles de développement urbain, comme celui des villes nouvelles. En effet, par opposition à un développement urbain « au fil de l'eau », la création d'une ville nouvelle constitue un « processus d'urbanisme raisonné », décidé par voie

administrative, généralement dans le cadre d'une politique d'aménagement et qui marque le degré le plus élevé de l'intervention publique (Merlin, 1972, p. 355 ; Chaline, 1996, p. 20-28 ; Merlin, 1996, p. 847-850). Aussi, la ville nouvelle, en tant qu'outil de planification territoriale, cristallise l'action publique urbaine.

Cet article analyse en particulier les politiques shanghaiennes de villes nouvelles pour nourrir cette réflexion sur l'action publique dans une métropole émergente chinoise. Le cas des villes nouvelles de Shanghai est emblématique du changement sociétal observé dans les pays émergents (Houssay-Holzschuch, 2010, p. 12). Il illustre la mise en spectacle des recompositions accélérées des actions publiques urbaines chinoises, et particulièrement de la métropole shanghaienne et par ses villes nouvelles. Cette contribution combine également deux prises de recul. Sur le temps long, elle s'intéresse à la succession des modèles de villes nouvelles mobilisés, en résonance avec les mutations urbaines accélérées observées à Shanghai au début du XXI^e siècle. Les politiques chinoises de villes nouvelles, leurs implantations, leurs référentiels et formes de territorialisation seront ainsi analysés dans un premier temps, avant un focus sur les politiques de villes nouvelles dans la municipalité de Shanghai. Enfin, ces transitions seront confrontées aux ajustements récents des politiques de villes nouvelles à Shanghai. Selon ces inflexions de plus court terme, on s'attachera à la diversification des acteurs qui produisent l'urbain, à travers le projet d'éco-ville de Dongtan.

LA TRAJECTOIRE DES POLITIQUES DE VILLES NOUVELLES EN CHINE

Suivant les phases de la transition urbaine chinoise, l'action publique urbaine privilégie différentes formes de territorialisation, aménagées dans le cadre de politiques de villes nouvelles. Nous faisons l'hypothèse que la ville-satellite, la ville nouvelle et la ville durable renvoient à une même volonté politique d'orienter la croissance urbaine vers un développement maîtrisé. Cette terminologie différenciée correspond, selon nous, aux différentes phases de la transition urbaine chinoise (Henriot, 2013b, p. 63-90), soit à des objectifs et à des modes de territorialisation différenciés, bénéficiant inégalement de l'ouverture/fermeture aux modèles internationaux d'urbanisme et d'aménagement de l'espace. Alimentés par la circulation de modèles de développement urbain mondialisés et leur appropriation par les acteurs nationaux et locaux, trois modèles de villes nouvelles se succèdent en Chine, entre 1949 et nos jours.

Les villes-satellites chinoises

Le modèle soviétique de ville-satellite est intro-

duit en Chine à l'occasion du I^{er} plan quinquennal (1955-1957)¹ (Hoa, 1981, p. 63-65 ; Petit, 2002, p. 81-86). Suivant la logique des fronts pionniers soviétiques en Sibérie ou en Extrême-Orient russe, les villes nouvelles industrielles chinoises sont construites sur les marches de la Chine, s'inscrivent dans une politique de conquête d'un vaste territoire, et visent l'exploitation de ressources naturelles (Kirkby, 1987, p. 205).

Dans le cadre du II^e plan quinquennal (1958-1962), les villes littorales chinoises sont l'objet d'un redéploiement industriel vers leurs périphéries. Ce programme de villes-satellites se présente comme une alternative raisonnée au problème de croissance des très grandes villes. Sur le modèle du développement soviétique, il prévoit la délocalisation en périphérie des projets industriels de grande échelle (Kirkby, 1987, p. 207). De nombreuses villes-satellites industrielles, juxtaposées les unes aux autres, se développent alors autour de Hefei, Zhengzhou, Tianjin, Nankin, Jinan, Handan, Changchun, Pékin, Canton, Changsha, Daqing et Shanghai (Funk, 1996, p. 338). Cette première période de création de villes nouvelles correspond à la phase d'industrialisation de la Chine sans extension urbaine, et se traduit par le développement de villes-satellites destinées à rationaliser et à optimiser le développement industriel soutenu. Ces villes-satellites sont construites en continuité avec les bourgs-centres administratifs gravitant autour de l'agglomération et s'appuyant sur des axes de transport, comme les voies ferrées, les voies d'eau et les routes principales. Autour de ces extensions mono-industrielles se juxtaposent, comme pour les villes nouvelles de l'Union soviétique et des pays socialistes européens, des zones résidentielles destinées aux travailleurs.

Après 1978, l'industrialisation rurale favorise le développement de ces villes-satellites, qui connaissent un nouvel essor dans les années 1980. Cependant, les aménageurs manquent d'expérience pour améliorer ce programme de redéploiement territorial. Avec le départ des experts soviétiques en 1960 et en raison de l'isolement que connaît la Chine jusqu'à la fin des années 1980, la planification des villes-satellites ne peut s'appuyer sur l'expérience internationale (Hoa, 1981, p.63-65).

Les villes nouvelles contemporaines

Au début des années 1990, les projets de développement des grandes agglomérations chinoises adaptent le modèle des villes-satellites dans un contexte d'ouverture à l'expertise internationale, de réouverture du marché de l'immobilier notamment résidentiel, et de modernisation urbaine.

La profession d'architecte-urbaniste-aménageur, longtemps discréditée, est réhabilitée.

1 - Le premier plan quinquennal est adopté en 1955 et considéré comme rétroactif (1953-1957). Toutefois, ce plan quinquennal est véritablement mis en place durant 3 ans (1955-1957).

Si les Universités Tsinghua à Pékin et Tongji à Shanghai sont les seules universités chinoises à dispenser l'enseignement de ces disciplines durant la Révolution culturelle (Hoa, 1981, p. 63-65), l'ouverture des années 1980 autorise puis encourage les premiers échanges scientifiques et professionnels : l'expertise urbaine internationale est réintroduite en Chine. Des institutions étrangères cherchent à mettre en œuvre une politique d'aide au développement, à mettre en avant leur expertise nationale pour favoriser l'ouverture de nouveaux marchés. Dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, des visites officielles de délégations étrangères publiques et parapubliques se multiplient, comme en témoigne l'exemple des relations sino-françaises. Dès 1984, la mission interministérielle de l'information scientifique et technique (MINIST) française, accompagnée de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF), en charge de la veille et de la prospective pour les villes nouvelles franciliennes, rencontrent les instituts d'information scientifique et technique des municipalités de Pékin et de Shanghai (Henry, 1984, p. 65-70). À la fin des années 1980, des échanges réguliers, bien que difficiles, sont entretenus entre l'IAURIF et les responsables en charge de la planification des villes-satellites de Shanghai (Antier et Abadia, 1987 ; Antier, 1989) et de Pékin (Etteinger, 1992). Au début des années 1990, les premiers cabinets d'architecture et d'urbanisme étrangers s'implantent en Chine, comme les cabinets français Arté-Charpentier ou ADP Paul Andreu. Ces acteurs français, publics et privés, en mobilisant l'expérience des villes nouvelles françaises, participent à la transmission du modèle français de villes nouvelles et permettent aux acteurs chinois de se réapproprier les schémas mais aussi les outils de l'urbanisme réglementaire, la planification et l'urbanisme opérationnel (Petit, 2002, p. 21-43).

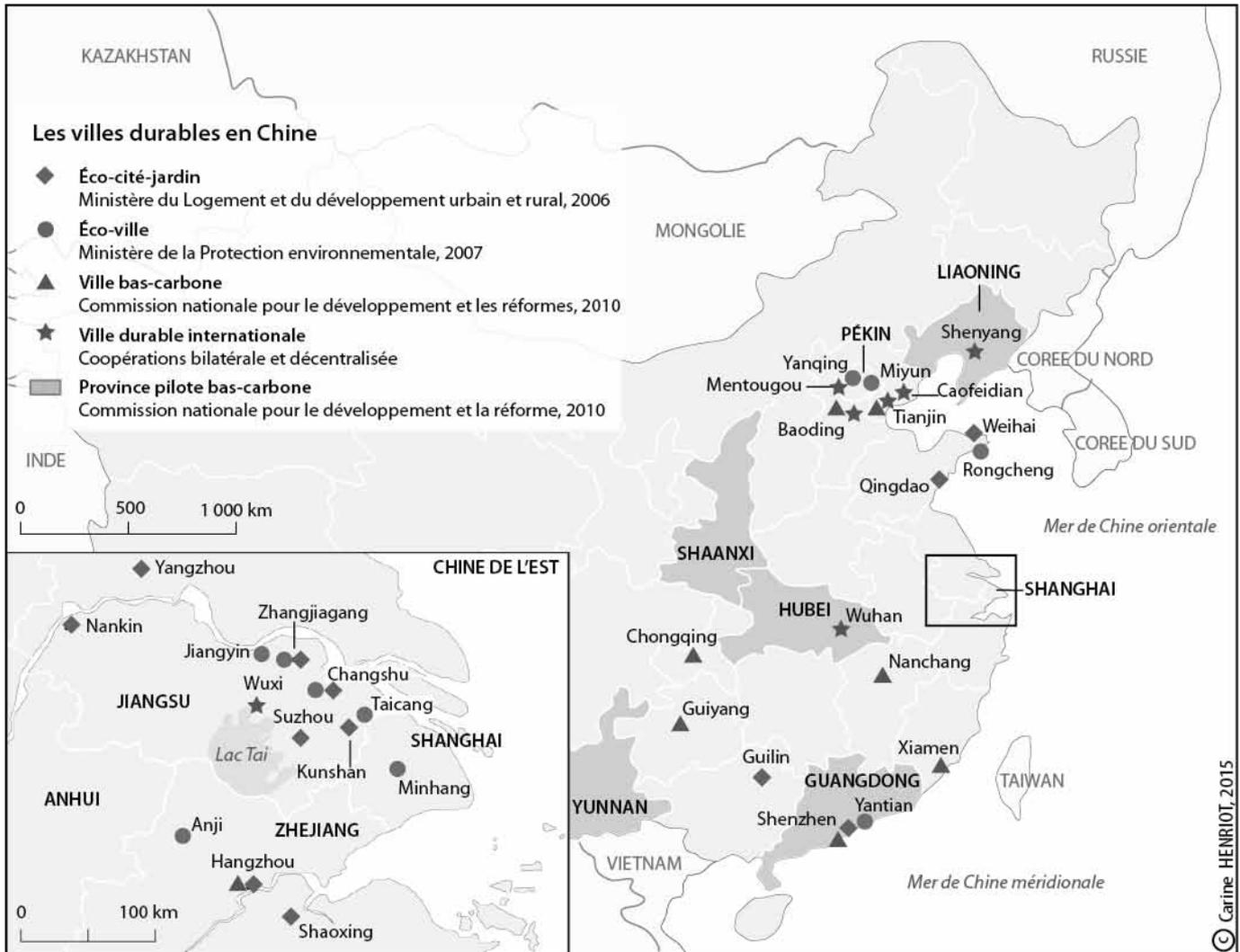
Les villes nouvelles chinoises de cette seconde génération répondent à de nouvelles exigences. Elles ne se caractérisent plus par une mono-fonctionnalité industrielle affirmée, mais au contraire par leur multifonctionnalité : activités industrielles et activités tertiaires, fonction résidentielle et fonction récréative sont désormais représentées (Billard, 2005). Ces nouvelles entités urbaines sont pensées de manière systémique et doivent participer au développement d'ensemble de la région métropolitaine. Elles visent une certaine autonomie à l'échelle de la ville nouvelle (écoles, hôpitaux), tout en s'inscrivant en complémentarité fonctionnelle et morphologique à l'échelle de l'aire métropolitaine (antennes universitaires déconcentrées, zones d'activités, parcs de récréation, offre résidentielle diversifiée). Initialement conçues comme des espaces de desserrement des agglomérations et de rationalisation de leurs développements périphériques ; elles participent à la fois à la redis-

tribution des activités et à celle de la population (Henriot, 2013b, p. 171-201). Elles répondent enfin à de nouvelles exigences en termes de rationalisation de l'espace urbain et de valorisation par l'image. Les villes nouvelles chinoises se verticalisent pour devenir les vitrines de la modernité et le symbole des pouvoirs en place (Baudon, 2002).

L'émergence du concept de ville durable en Chine

Au début des années 2000, la Chine connaît une intégration accélérée à la globalisation et s'insère sur la scène internationale. Or la préservation de l'environnement, le développement urbain durable et la lutte contre le changement climatique mobilisent les grandes puissances internationales, et participent de leur influence. En 2002, le gouvernement central chinois crée un ministère de l'Environnement. En 2006, dans le cadre du XI^e plan quinquennal (2006-2010), les politiques de développement urbain sont infléchies pour désormais prendre en considération l'environnement. Le gouvernement central nourrit alors l'ambition d'élaborer un modèle chinois de ville durable. Il mobilise pour cela l'ensemble des acteurs à sa disposition et les positionne en situation de concurrence. Ainsi les initiatives se multiplient-elles : le paradigme de l'éco-construction est exploré par le ministère du Logement et du développement urbain et rural à travers le label « éco-cité-jardin » (*shengtai yuanlin chengshi*), initié en 2004, dont les projets pilotes sont identifiés en 2006. Le référentiel de la ville verte est privilégié quant à lui par le ministère de la Protection environnementale, qui valorise le label « éco-ville » (*shengtai chengshi*) en 2007, tandis que celui de la « ville bas-carbone » (*ditan chengshi*) est promu par la Commission nationale pour le développement et les réformes à partir de 2010 (Baeumler *et al.*, 2012 ; Zhou *et al.*, 2012 ; Henriot, 2013b, p. 81-86).

La Chine encourage également le développement d'un quatrième type de villes durables, portées par les coopérations internationales et bilatérales. Les projets conçus dans le cadre de partenariats internationaux sont ambitieux et largement médiatisés comme « Caofeidian International Eco-City » à Tangshan. Toutefois, il convient de se montrer prudent quant à la durabilité de ces projets. Si la ville écologique sino-singapourienne de Tianjin, « Sino-Singapour Tianjin Eco-City » (STEC), lancée en novembre 2007 à des fins économiques, fait l'objet d'évaluations positives par les bailleurs de fonds comme la Banque mondiale (2009) ou la Banque asiatique de développement (2010), l'initiative sino-singapourienne développée à Suzhou, le « Suzhou Industrial Park » (SIP) est qualifié de planification urbaine « hyper-productiviste et fonctionnaliste » éloignée des préoccupations environnementales (Curien, 2014). Dans le cadre de l'expérimentation du modèle bas-carbone dans la province pilote du Hubei, la France développe,



conjointement avec les autorités provinciales et municipales chinoises, un projet de ville durable à Wuhan.

Ainsi, la succession de ces modèles de villes nouvelles témoigne du rôle de l'expertise internationale et de la circulation des modèles au sein de la trajectoire suivie par l'action publique urbaine chinoise, selon plusieurs phases et des processus de territorialisation différenciés. Une étude fine des politiques de villes nouvelles à Shanghai permet de mieux comprendre ces enjeux territoriaux et les logiques d'acteurs sous-jacentes.

LA TRAJECTOIRE DES POLITIQUES DE VILLES NOUVELLES À SHANGHAI

Shanghai est une municipalité élevée au rang de province dans la Chine de l'Est, c'est-à-dire directement placée sous l'autorité du pouvoir central. À la fin de 2014, la municipalité accueille plus de 24,2 millions d'habitants, dont 9,9 millions de résidents temporaires, sur un territoire de 6 340 km² (BSS, 2015). Si les politiques shanghaiennes de villes nouvelles suivent les conditions d'aménagement des grandes agglomérations littorales, leur rythme de développement y est plus saccadé. Les formes de la métropolisation, adaptées de modèles d'aménagement urbain internationaux, sont également mieux dessinées.

Les villes-satellites shanghaiennes

Lors de l'instauration de plans de développement quinquennaux, sur le modèle soviétique, Shanghai reste à l'écart des politiques d'industrialisation fixées par le gouvernement central de Pékin. Adopté en 1955, le premier plan quinquennal de Shanghai (1953-1957) vise à transférer l'industrie lourde de la ville de Shanghai vers la Chine intérieure, et à l'échelle municipale en direction des périphéries rurales, tout en limitant leur urbanisation.

L'aménagement des périphéries de Shanghai débute avec la redéfinition administrative du cadre d'intervention municipale. En 1958, dix districts adjacents, initialement inclus dans la province du Jiangsu, sont agrégés. La Municipalité gère alors un territoire de 5 910 km², justifié par la complémentarité de fonctions urbaines et rurales, et administre quelques dix millions d'habitants. C'est à cette échelle que sont planifiés plusieurs programmes d'aménagement des transports et de ravitaillement agricole, tandis que des villes-satellites sont planifiées pour accompagner la déconcentration de la population urbaine, celle des industries, et améliorer la productivité (Fung, 1981a et b ; Bergère, 2002 ; Kirkby, 1987). Le programme de villes-satellites mono-industrielles est adopté puis rendu officiel en 1959. Cinq sites sont retenus en proche banlieue : Minhang,

Figure 1 : les villes durables chinoises et ses modèles urbains

Sources : - Ministère du Logement et du développement urbain et rural, <http://www.mohurd.gov.cn/>
- Ministère de la Protection environnementale, <http://english.mep.gov.cn/>
- Commission pour les réformes et le développement, <http://en.ndrc.gov.cn/>
- Banque mondiale
- Banque asiatique de développement, 2010.

Wujing, Jiading, Songjiang et Anting. Dans les années 1970, Jinshanwei et Baoshan viennent compléter le dispositif satellitaire. Aucun programme d'ensemble ne vient coordonner le développement des anciennes villes-satellites de 1958 et des deux nouvelles villes-satellites développées dans les années 1970-1980 (Ning et Yan, 1995, p. 585).

Autour de ces extensions mono-industrielles se juxtaposent, comme pour les villes nouvelles de l'Union soviétique et des pays socialistes européens, des zones résidentielles destinées aux travailleurs. Cette seconde forme d'extension urbaine apparaît sous le toponyme *xincun*, « nouveau village », et voit les banlieues résidentielles s'étendre avec monotonie sous la forme de vastes quartiers constitués de blocs d'habitations répétitifs de trois ou cinq étages (Ged, 2000, p. 35 ; Bergère, 2002, p. 398). Ces ensembles sont construits par le bureau de district ou d'arrondissement du travail, puis par les unités de travail (*danwei*), pour loger les ouvriers employés et leur famille, la main-d'œuvre nécessaire à l'effort d'industrialisation du pays. Peu à peu, la société chinoise, et par extension les villes chinoises, se transforment pour s'organiser autour et à partir des lieux de production. Un faible intérêt est alors porté au logement, aux équipements et aux services urbains. Cette organisation demeure jusqu'à la fin des années 1980.

Ainsi, durant les trente premières années du régime socialiste, mis à part l'expansion urbaine en « tâche d'huile », l'action publique urbaine chinoise est-elle dominée par la création de villes-satellites, associant deux types d'extension périurbaine, les complexes industriels et les « nouveaux villages » résidentiels aux équipements et services modestes, en raison de la faiblesse des investissements non productifs.

Les villes nouvelles shanghaiennes contemporaines

La modernisation urbaine des années 1990 transforme profondément le paysage urbain de la ville-centre de Shanghai, en construisant au-delà de la rivière Huangpu le nouveau quartier de Pudong qui accueille, sur 520 km² le centre d'affaires de Lujiazui, la zone de libre-échange de Waigaochao, celle d'import-export de Jinqiao, le parc industriel de nouvelles technologies de Zhangjiang, le parc d'agriculture moderne de Sunqiao, la cité administrative de la Municipalité, ainsi que de vastes secteurs résidentiels. Pour autant, Pudong n'est pas considéré comme une ville nouvelle, mais comme le « nouveau secteur cristallisant la modernisation » à Shanghai (*xiandaihua xinqu*) (Yu, 2010, p. 19-21).

Dans le cadre du schéma directeur de 1999-2020, plusieurs programmes de villes nouvelles

sont développés à Shanghai. Ils favorisent un redéploiement polycentrique et hiérarchisé de l'espace métropolitain et participent à l'intégration des territoires nouvellement urbanisés à la métropole shanghaienne. Cinq programmes de villes nouvelles se succèdent entre 1999 et 2013 : ils sont ajustés en fonction des politiques nationales, des orientations établies par les plans quinquennaux, des priorités et des objectifs fixés par la Municipalité et les autorités d'arrondissements, et de leur mise en œuvre par les gouvernements d'arrondissement. Le schéma directeur de Shanghai publié en 1999 et approuvé en 2001 contient un plan d'aménagement de l'armature urbaine à l'échelle de la municipalité, ainsi qu'un plan de relance des villes-satellites qui sont désormais appelées « villes nouvelles » (*xincheng*). Onze villes nouvelles de 200 000 à 300 000 habitants sont ainsi planifiées et inégalement aménagées durant les trois plans quinquennaux suivants. Dans la cadre du X^e plan quinquennal (2001-2005), dont le slogan est « urbaniser la banlieue », un projet expérimental « une ville, neuf bourgs » (*yi cheng jiu zhen*) est lancé en 2001. Il vise la construction de dix « bourgs expérimentaux » (*shidian zhen*), des villes nouvelles de petite dimension, présentant une composition urbaine et un style architectural à thème : allemand, anglais, italien, etc. En 2003, le plan de construction urbaine à court terme à Shanghai (2003-2007), qui phase et ajuste le schéma directeur de Shanghai (1999-2020), maintient le projet pilote « une ville, neuf bourgs » et préconise de développer en priorité « trois villes nouvelles majeures » (*san da xincheng*) : Songjiang, Jiading-Anting et Lingang. Ces trois villes nouvelles sont alors planifiées pour accueillir chacune 800 000 à 1 million d'habitants. En janvier 2006, dans le cadre du XI^e programme d'action quinquennale (2006-2010), est lancé le projet de redéploiement polycentrique hiérarchisé « 1-9-6-6 » qui réaffirme l'aménagement de neuf villes nouvelles, les trois villes nouvelles majeures, ainsi que six villes nouvelles secondaires de 300 000 habitants (Yu et Luo, 2009, p. 15). Enfin, dans le cadre du XII^e programme d'action quinquennal, sept villes nouvelles sont aménagées et distinguées à travers l'appellation ville nouvelle de premier, de second et de troisième rang. La ville nouvelle de Songjiang est planifiée pour accueillir à l'horizon 2020 entre 200 000 et 400 000 habitants, sur 120 km². Ainsi entre 1999 et 2015, cinq programmes de redéploiement polycentrique se succèdent : ils ajustent, hiérarchisent et phasent le développement des villes nouvelles de Shanghai, mais confirment, à chaque nouveau programme, la polarité de Songjiang, Jiading et Lingang-Nanhui.

Ces villes nouvelles sont désormais de véritables pôles multifonctionnels de desserrement de la municipalité. Ils adossent à des polarités rurales anciennes, voire des villes-satellites, de vastes

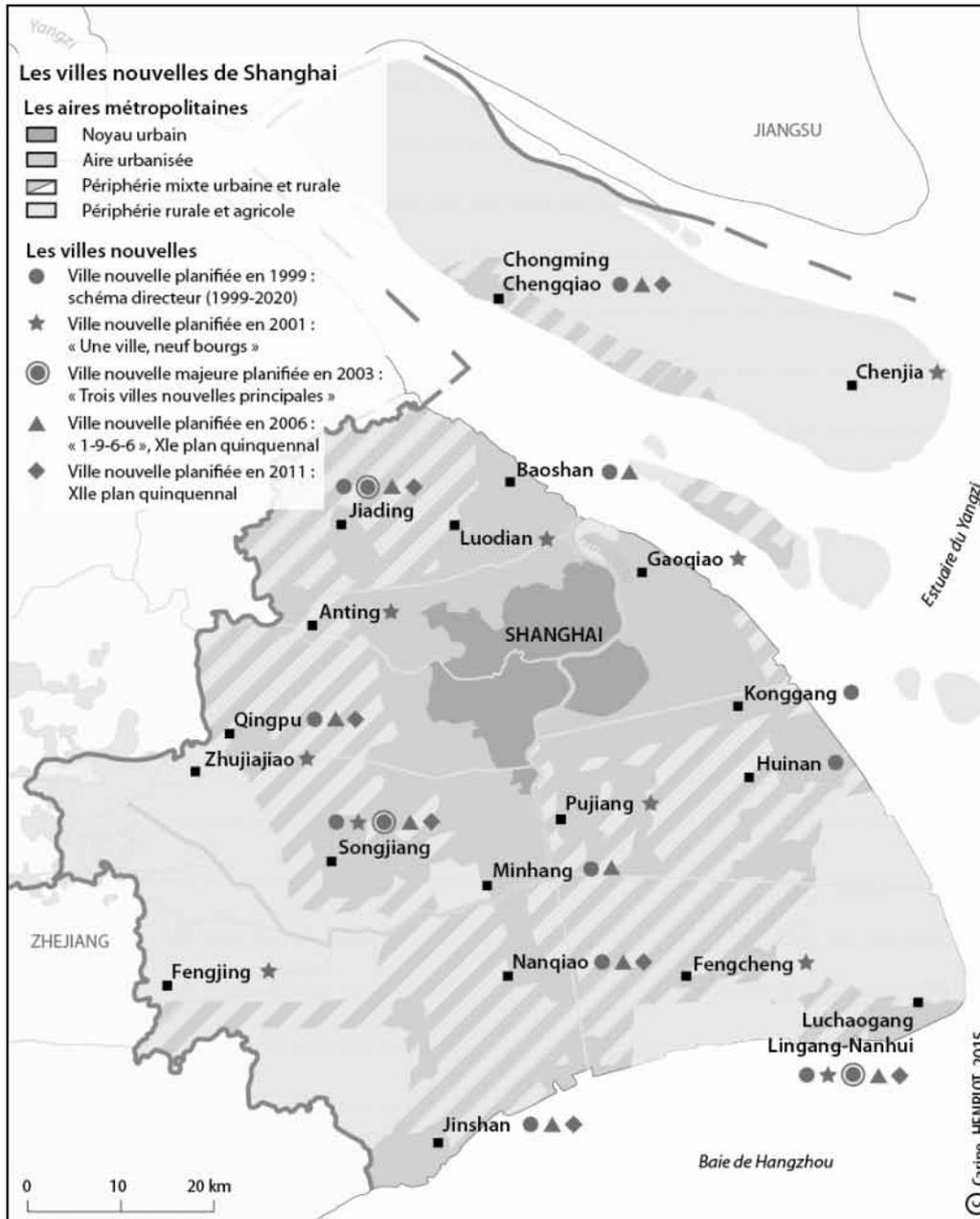


Figure 2 : Les programmes de villes nouvelles à Shanghai entre 1999 et 2015

Source pour le fond de carte et les aires métropolitaines : - Monin É., 2012 ; Source pour les figurés, localisant les programmes de villes nouvelles : Yu S. et Luo Z. 2009 ; Shanghai tongji chengshi guihua sheji yanjiu yuan [Institut d'urbanisme de Tongji à Shanghai], 2011. « Shi'erwu shanghai jiaoku xincheng guihua » [Planification des villes nouvelles du XII^e programme d'action quinquennal de Shanghai], p.4.

secteurs multifonctionnels aménagés suivant les principes du fonctionnalisme introduits dans les années 1990 (Zhuo, 2004), qualifié également d'« hyper-fonctionnalisme » (Curien, 2014), ou de « modèle intégrationniste » (Doulet, 2015), couplés au principe du transit-oriented development (TOD) (Zhuo, 2015). Ce zonage aménage une ville souhaitée plus efficace dans son fonctionnement. Toutefois, contrairement au modèle collectiviste des unités de travail, qui associait sur un même lot l'usine, les logements du personnel et l'ensemble des commerces et services destinés aux habitants, la différenciation des espaces et leur spécialisation fonctionnelle induisent des déplacements et des mobilités croissantes : les distancetemps ne cessent de croître. La rationalisation de la trame et du tissu urbains inscrit le zonage fonctionnel et les nouvelles mobilités générées dans un plan orthogonal orienté nord-sud et est-ouest. De larges artères se coupant à angle droit et dont le gabarit répond aux nouvelles règles d'urbanisme, séparent strictement les usagers (quatre roues/deux roues/piétons) donnant incontestablement l'avantage à l'automobile. L'ensemble articule de vastes secteurs résidentiels de grands collectifs

verticalisés, de petits collectifs en bande, du pavillonnaire individuel, des antennes universitaires déconcentrées, des parcs d'agrément, des centres commerciaux, ainsi que des zones industrielles et commerciales périphériques. Ces villes nouvelles sont reliées à la ville-centre de Shanghai par un réseau dense d'autoroutes et un réseau ferré léger (comparable au RER francilien).

Ces villes nouvelles correspondent à des opérations très lucratives de valorisation foncière, aménagées par de nouveaux acteurs de la production urbaine : les « sociétés de développement » (*chengshi touzi kaifa gongsi*) qui relèvent de montages financiers associant public (l'arrondissement dans le cas des villes nouvelles) et privé. Les opérations immobilières des villes nouvelles sont orientées vers les segments solvables de la population -les classes moyennes émergentes (Henriot, 2013a). À partir de 2009, en réponse aux contestations sociales des Shanghaiens face à la montée des prix de l'immobilier, la Municipalité planifie également la construction de « grandes communautés résidentielles » (*daxing juzhu shequ*), vastes secteurs résidentiels de logements sociaux,

2 - Parc de la zone humide de Dongtan, <http://www.dongtanwetland.com>.

3 - Visites de terrain le 15/03/2008 et le 12/03/2011.

aménagés par des sociétés de développement associant la Municipalité au secteur privé, en dehors des schémas directeurs des villes nouvelles, pour les segments non-solvables de la population, ce qui introduit une macro-ségrégation résidentielle (Henriot, 2014).

Au fil du temps, le concept de ville nouvelle a été infléchi et les termes employés pour désigner de grandes opérations de construction résidentielle de redéploiement polycentrique ont varié (villes-satellites, villes nouvelles ou nouveaux bourgs, villes nouvelles majeures ou secondaires, « grandes communautés résidentielles »). À travers ces laboratoires de l'urbain, les autorités locales cherchent, à l'échelle intra-urbaine, à répondre aux défis posés par la métropolisation comme la congestion urbaine, le redéploiement, l'intégration territoriale, la cohésion sociale, tout en positionnant la ville sur la scène internationale. Dans un contexte d'ouverture, de globalisation et de mondialisation, les objectifs poursuivis par ces programmes de villes nouvelles nous renseignent également sur l'appropriation des modèles urbains internationaux, sur la diffusion de standards internationaux et l'injonction, plus récente, au développement urbain durable.

LES AJUSTEMENTS RÉCENTS DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE À DONGTAN

Bien que les ministères de l'Environnement et du Logement aient lancés plusieurs programmes de villes durables, les villes nouvelles aménagées à Shanghai dans les années 2000 ne sont pas les réceptacles privilégiés de projets d'écoconstruction. Si la conception de plusieurs quartiers présente une morphologie urbaine optimisée, comme Xin Jiangwan à Yangpu (Wang, 2011), le projet d'éco-ville de Dongtan a connu de nombreux rebondissements, révélateurs des ajustements récents de l'action publique urbaine à Shanghai.

L'île écologique et le secteur de Dongtan

Située au nord de la municipalité de Shanghai dans l'embouchure du Yangzi, Chongming est une île alluviale de 1 000 km² qui s'accroît de quelques mètres carrés par an. À l'extrémité sud-orientale de l'île, la « première ville entièrement écologique » de Chine, l'éco-ville de Dongtan (*dongtan shengtai cheng*) est « en cours de construction » depuis une quinzaine d'années.

En 2001, le nouveau bourg de Chenjia, développé dans le cadre du projet « une ville, neuf bourgs », constitue une première réflexion du projet de ville écologique de Dongtan. Il a été initialement conçu selon le « style écologique de l'île verte » sur une surface de 22 km², en harmonie avec la réserve ornithologique et la zone humide de Dongtan (Wang et Li, 2006, p. 8-11). En 2002, Chongming est le

dernier district de la municipalité où l'espace rural domine encore. Il est retenu par le futur ministère de l'Environnement chinois pour devenir une zone écologique pilote (Huang *et al.*, 2008, p. 576). En 2003, le parc de la zone humide de Dongtan² est aménagé par la Société d'investissements industriels de Shanghai (SIIC - *Shanghai Industrial Investment Holdings Corporation*), dont la filiale immobilière locale, la Société de développement et d'investissement de Dongtan (*Shanghai shiye dongtan touzi kaifa youxian gongsi*), détient depuis 1998 les droits d'usage du sol (Shen et Wu, 2012, p. 236). En 2004, suite à des propositions de l'Institut McKinsey et après une compétition internationale, la SIIC confie au consultant britannique ARUP la stratégie de développement et d'aménagement « zéro carbone » du secteur de Dongtan, sur 86 km². Le schéma directeur prévoit notamment une zone naturelle humide mise en valeur pour le tourisme, une zone d'agriculture biologique et une éco-ville. En 2005, la conception détaillée de nombreux bâtiments est confiée à des entreprises chinoises, qui sont chargées de « siniser » le projet d'île écologique et d'éco-ville (Den Hartog, 2010, p. 160-171). La première phase de l'éco-ville aménagée sur 6,3 km² est composée de trois secteurs appelés « villages » dédiés au tourisme de récréation, à l'innovation technologique et à la santé. En novembre 2005, conscients de l'innovation conceptuelle que représente Dongtan, la SIIC, le président Hu Jintao et le premier ministre britannique Tony Blair signent, en marge d'un accord commercial, une déclaration de coopération pour le développement de l'éco-ville de Dongtan (Den Hartog, 2010 ; Wu, 2012). En 2006, le projet est gelé et officiellement abandonné en 2008. Les pages dédiées au projet sur le site internet d'ARUP, ainsi que le site officiel d'éco-ville de Dongtan, sont supprimés de la toile. En janvier 2010, un nouveau programme pour l'île de Chongming : « Chongming Eco-Island Construction Outline 2010-2020 » est publié et approuvé en mars par le ministère des Sciences et technologies. En avril 2010, juste avant le lancement de l'exposition universelle de Shanghai, la zone humide de Dongtan est réaménagée pour accueillir un vaste parc dédié à l'éco-tourisme. Proche des éco-musées français, le parc éveille à l'environnement, à sa connaissance et à son respect, tout en proposant des activités ludiques ; le visiteur peut se promener à pied, en bicyclette, en voiture électrique ou en bateau électrique au sein de cette zone moins de préservation que de récréation³. Au niveau municipal, le projet d'île écologique de Dongtan est confirmé dans le cadre du « Douzième programme d'action et de développement quinquennal : rendre l'environnement de la ville plus propre et plus plaisant » (GMS, 2011). En 2012, la presse chinoise se fait l'écho d'un nouveau plan d'aménagement du secteur de Dongtan, ainsi que du plan détaillé de l'éco-ville (Zang, 2012). En 2015, seul le parc de récréa-

tion de la zone humide de Dongtan est aménagée ; l'éco-ville reste à l'état de projet.

Les ajustements du projet d'éco-ville

Plusieurs observateurs non-gouvernementaux dénoncent, depuis 15 ans, l'aménagement d'une éco-ville à proximité d'une zone protégée Ramsar servant d'habitat au printemps et à l'automne pour 2 à 3 millions d'oiseaux migrateurs sur leur route entre l'Asie et l'Australie. Toutefois, ce n'est pas pour des raisons écologiques, mais pour des raisons politiques et économiques que le projet de Dongtan connaît de nombreux rebondissements depuis 2006, est officiellement abandonné en 2008, puis relancé en 2012, sans toutefois qu'aucun aménagement ne soit réalisé à ce jour. Ces allers et retours sont révélateurs des ajustements récents de l'action publique urbaine shanghaïenne.

Le projet d'éco-ville de Dongtan était largement soutenu par Chen Liangyu, l'ancien secrétaire du Parti communiste de la municipalité de Shanghai, soit le « numéro 1 » de la Municipalité entre octobre 2002 et septembre 2006, avant qu'il ne soit démis de ses fonctions puis condamné, en avril 2008, à 18 ans de prison, pour détournement de fonds publics, abus de pouvoir et corruption. Si la presse internationale explique l'abandon du projet de Dongtan par la déchéance de l'ancien dirigeant de Shanghai, la réalité est plus complexe.

L'un des enjeux auxquels le projet de Dongtan est confronté dès le début est le quota de surfaces constructibles et de terres agricoles. Afin de conserver son autonomie alimentaire, la Chine a gelé 1,8 milliard de mu (soit 120 millions d'hectares) de terres arables destinées à l'exploitation agricole. Le ministère chinois des Ressources et du sol est chargé d'allouer à chaque gouvernement local un quota de surfaces constructibles et de terres agricoles. Chaque collectivité territoriale se doit de respecter ces prescriptions, afin de participer à l'autonomie alimentaire de la Chine (Bénazéraf et Henriot, 2014). Entre 2001 et 2006, la question de l'ouverture des terres agricoles à l'urbanisation, même durable, du secteur de Dongtan n'a jamais été tranchée. Tant que Chen Liangyu soutenait le projet auprès du gouvernement central, la SIIC espérait un changement du statut du sol. Mais le limogeage de Chen Liangyu a rendu impossible cet arrangement en 2006 (Wu, 2012). Sur les 86 km² initiaux, seuls 12,5 km² pourraient être urbanisés, répondant ainsi aux exigences de préservation des sols agricoles. Pour montrer sa bonne volonté, la Société de développement de Dongtan a aménagé une zone d'agriculture biologique de 67 km² et cherche des investisseurs pour aménager les 12,5 km² constructibles.



Pour autant, devant les difficultés rencontrées par le projet, les investisseurs, soucieux que leur image ne soit pas associée à l'ancien dirigeant déchu, se désengagent du projet. Un projet d'aménagement doit sa réalisation et la longévité des crédits financiers et moraux qui lui sont alloués, à la longévité du « réseau d'influence » (*guanxi*) porteur du projet d'aménagement. En cas de limogeage de la tête porteuse du *guanxi*, le projet est abandonné. Ce projet et son réseau d'influence ne sont jamais réappropriés par le nouveau dirigeant, qui souhaite avant tout favoriser les intérêts et les projets de son propre réseau. En Chine, sans continuité politique, il n'y a pas de continuité des projets d'aménagement.

Par ailleurs, le surcoût de la construction, lié au recours à des matériaux et à des technologies innovantes, n'avait pas été chiffré. Avec la crise financière de la fin 2008 et devant l'obligation de n'aménager que 12,5 km² d'éco-ville, il est difficile, même pour la SIIC, l'une des plus grosses sociétés municipales d'investissements de Shanghai, de mobiliser des partenaires financiers. Cela se répercuterait également sur les acquéreurs de logements de l'éco-ville, lesquels ne sont pas forcément prêts à payer un tel surcoût, alors que, pour le plus grand nombre, une ville écologique est une ville dotée d'espaces verts, pas d'une ingénierie visant des objectifs en termes d'empreinte énergétique et de bilan carbone.

Enfin, le district de Chongming planifie son propre projet d'île écologique (Chongming Eco-Island Construction Outline, 2010), tandis que le bourg de Chenjia situé à proximité immédiate de Dongtan a aménagé son propre village écologique et éco-touristique à Yindong et ouvert à la promotion immobilière les secteurs attenants⁴.

Ainsi l'aménagement du secteur de Dongtan constitue un exemple emblématique des ajustements récents de l'action publique urbaine shanghaïenne, de la diversification de ses acteurs publics, privés et internationaux, de l'association du privé au public *via* les sociétés de développement, de la mise en concurrence des collectivités territo-

Photo 1 : le parc de récréation de la zone humide de Dongtan, photo prise le 12/03/2011 par l'auteur.

4 - Visites de terrain le 15/03/2008 et le 12/03/2011.

riales municipales, de districts et de bourgs dans la maîtrise du foncier et la captation de sa rente.

L'ACTION PUBLIQUE URBAINE CHINOISE : TRAJECTOIRE ET AJUSTEMENTS

La Chine présente deux caractéristiques qui soulignent, voire isolent au sens propre du terme, son action publique urbaine. En 1949, à la création de la République populaire de Chine, les dirigeants communistes imposent l'exercice d'une réorganisation centralisatrice des territoires urbains et ruraux : rien n'existe en dehors de l'action publique communiste. Les villes chinoises sont alors mises à l'écart des politiques publiques de développement, et ce durant une quarantaine d'années. Puis, après la réintroduction progressive du marché dans la production urbaine, ces mêmes villes chinoises sont projetées dans la globalisation au tournant des années 2000 ; elles connaissent alors de profondes et rapides recompositions territoriales, orchestrées par des ajustements du rôle entre acteurs publics et acteurs privés émergents.

La trajectoire de l'action publique urbaine chinoise se déploie donc selon plusieurs phases. Chacune correspond à la mise en place de modèles de villes nouvelles variés. Les premières, vouées à la décongestion, sont élaborées dans un contexte d'industrialisation soutenue et se multiplient, jusqu'à la fin des années 1980, sous la forme de villes-satellites industrielles et d'habitat ouvrier. Plus récemment, avec l'accélération de l'urbanisation, de nouvelles dynamiques de recompositions territoriales apparaissent en périphérie des très grandes villes chinoises. Celles-ci voient la création de nouveaux quartiers urbains, dont certains correspondent à des opérations d'urbanisme de grande envergure et à des villes nouvelles censées rationaliser l'expansion périphérique et opérer un redéploiement métropolitain polycentrique vers des pôles secondaires de desserrement. Enfin, l'intégration croissante de la Chine au processus de globalisation et sa participation aux discussions internationales sur la protection de l'environnement, le développement urbain durable et la lutte contre les effets du changement climatique, engagent les villes chinoises vers de nouveaux défis. Trois modèles chinois de villes durables sont actuellement explorés : la ville écologique ou ville verte, l'éco-ville et la ville bas-carbone sont ainsi représentatives de l'inflexion de l'action publique urbaine vers une transition écologique et énergétique.

L'action publique urbaine se caractérise également par une seconde inflexion : la diversification des acteurs publics, la multiplication d'acteurs étrangers et leur mise en concurrence. À une action publique urbaine descendante et des politiques portées par l'État central et relayées par les provinces ou les municipalités se substituent des

politiques de villes nouvelles et durables, portées par l'État, les collectivités territoriales - provinciales, municipales et d'arrondissement - ainsi que des acteurs gouvernementaux étrangers, dans le cadre de coopérations internationales.

Globalement, l'action publique urbaine chinoise suit les révisions des actions publiques urbaines aux Suds : tant dans sa trajectoire, avec l'évolution des orientations sectorielles et des enjeux territoriaux fixés par les politiques publiques, avec la mobilisation systématique du sol, que dans ses ajustements les plus récents, notamment la renégociation des rôles entre public et privé. Dans ce dispositif, le modèle de la ville nouvelle fait lui-même trajectoire et ses inflexions témoignent de la révision de l'action publique chinoise, tout en suivant les conditions générales des actions publiques urbaines aux Suds et aux Nord, avec la prise en compte des enjeux du développement urbain durable.

L'action publique urbaine chinoise et sa trajectoire se distinguent toutefois par un contexte de forte intervention publique, un contexte autoritaire, où tout, à commencer par l'urbain, reste sous contrôle. Les réformes de la gouvernance n'ont pas abouti à une transition démocratique, mais à la réaffirmation de l'encadrement de l'État sur les territoires urbains et ses populations.

BIBLIOGRAPHIE

ANTIER G. et ABADIA G., 1987, La longue marche de Shanghai, *Cahiers de l'IAURIF*, n° 81, p. 49-58.

ANTIER G., 1989, Villes nouvelles, extérieur nuage, *Cahiers de l'IAURIF*, n° 87-88. p. 139-145.

BAEUMLER A., IJJASZ-VASQUEZ E., MEHNDIRATTA S., 2012, *Sustainable Low-Carbon City Development in China*, World Bank Publications, 588 p.
http://siteresources.worldbank.org/EXTNEWSCHINESE/Resources/3196537-1202098669693/4635541-1335945747603/low_carbon_city_full_en.pdf

BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT, 2010, Sustainable Urban Development in the People's Republic of China. Eco-City Development – a new and sustainable way forward?, *Urban Innovations and best Practices*, 8 p.

BANQUE MONDIALE, 2009, *Sino-Singapore Tianjin Eco-City : A case study of an Emerging Eco-City in China*, Technical Assistance Report, World Bank Publications, 142 p.

BAUDON L., 2002, Mutations de l'espace urbain à Shanghai : une mégapole entre ville globale

et culture locale, *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, vol. 79, n° 4, p. 375-388.

BÉNAZÉRAF D. et HENRIOT C., 2014. La nouvelle réforme foncière chinoise : rationaliser l'urbanisation en libéralisant le foncier, *China Analysis*, n°48, p. 46-50.

URL : <http://www.centreasia.eu/publication/china-analysis-n48-benazeraf-henriot-nouvelle-reforme-fonciere-chinoise>

BERGÈRE M.-C., 2002, *Histoire de Shanghai*, Paris, Fayard, 520 p.

BILLARD G. et al., 2005, Riverside, anatomie d'une ville nouvelle chinoise, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 98, Paris, Centre de recherche et d'urbanisme, p. 159-166.

BUREAU DES STATISTIQUES DE SHANGHAI, 2015, *2014 Nian shanghai shi guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao*, publié le 28/02/2015, consulté le 1/05/2015.

URL:<http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/201502/277392.html>

CHALINE C., 1985 (réed. 1996), *Les villes nouvelles dans le monde*, Paris, PUF, n°2231, 127 p.

CHAN K.-W., 2010, Fundamentals of China's urbanization and policy, *The China Review*, vol. 10, n° 1, p. 79. URL: <http://faculty.washington.edu/kwchan/Chan-Fundamentals-CR2010.pdf>, consulté le 1/05/2015.

Chongming Eco-Island Construction Outline (2010-2020), consulté le 29/05/2015.

URL: http://www.cmx.gov.cn/cm_website/html/eng_cmzf/Eng_cmzf_cmzf_fzjh/List/list_0.htm

CURIEN R., 2014. La planification des villes chinoises, *Perspectives chinoises*, n°3, p. 27-35.

DEN HARTOG H., 2010 (dir.), *Shanghai new towns : searching for community and identity in a sprawling metropolis*, Rotterdam, 010 Publishers, 416 p.

DOULET J.-F., 2015, L'urbanisme chinois et l'émergence du modèle « intégrationniste », *Métropolitiques*.

URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-urbanisme-chinois-et-l-emergence.html>

ETTEINGER B., 1992, *Yi Zhuang : un projet de ville nouvelle dans la région de Beijing*, Rapport de mission du 15-28/05/1992, réalisé pour l'IAURIF, 41 p.

FRIEDMANN J., 2006, Four theses in the study of China's urbanization, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, n° 2, p. 440-451.

FUNG K.-I., 1981a, The spatial development of Shanghai, in HOWE C., 1981, *Shanghai. Revolution and development in an Asian metropolis*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 269-300.

FUNG K.-I., 1981b, Satellite town development in the Shanghai city region, *Town Planning review*, vol. 52, n°1, p. 26-46.

FUNK K.-I., 1996, Satellite towns: development and contributions, in YEUNG Y.-M. et SUNG Y.-W. (dir.), *Transformation and modernization under China's Open Policy*, Hong Kong, The Chinese University Press, p. 321-340.

GED F., 2000, *Shanghai*, Paris, Institut français d'architecture, 64 p.

[Gouvernement de la municipalité de Shanghai] *Shanghai renmin zhengfu*, 2011, *Shi'erwu guihua yu fazhan : rang chengshi shengtai gengjia qingxin yiren* [XII^e programme d'action et de développement quinquennal : rendre l'environnement de la ville plus propre et plus plaisant], <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node25307/node25455/node25474/node25481/u21ai481990.html>, mis en ligne le 17/02/2011 et consulté le 1/05/2015.

HENRIOT C., 2013a, Aménager les périphéries urbaines chinoises : ville nouvelle et partenariat public-privé à Shanghai, *URBIA. Les cahiers du développement urbain durable*, hors-série n°1 « Urbanisme et aménagement du territoire, un aperçu de la jeune recherche francophone », p. 207-222.

HENRIOT C., 2013b, *Villes nouvelles et redéploiement métropolitain à Shanghai. Les nouvelles périphéries urbaines chinoises*, thèse de doctorat en géographie, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 440 p.

HENRIOT C., 2014, Les logements sociaux du « Nouveau Triomphe » à Shanghai : facteurs de fragmentation sociale et spatiale, in BELMESSOUS F., BONNEVAL L., COUDROY DE LILLE L., ORTAR N., *Logement et politique(s). Un couple encore d'actualité ?*, Paris, L'Harmattan, p. 85-102.

HENRY M., 1984, Pékin, Shanghai et la région Île-de-France, un début d'échange d'informations, *Cahiers de l'IAURIF*, n°73, p. 65-70.

HOA L., 1981, *Reconstruire la Chine, trente ans d'urbanisme, 1949-1979*, Paris, Le Moniteur, p. 63-65.

HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2010, *Crossing boundaries : Vivre ensemble dans l'Afrique du Sud post-apartheid*, HDR, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, tome 3, 270 p.

- HUANG B. *et al.*, 2008, Construction of an eco-island : a case study of Chongming Island, China, *Ocean and Coastal Management*, n°51, p. 576.
- KIRKBY R.J.R., 1987, A review of satellite town policies in the People's Republic of China. The experience of Shanghai, in PHILIPS D. et YEH A. (dir.), 1987, *New towns in East and South East Asia*, Hong Kong, Oxford University Press, p. 205-230.
- LEWIS A., 1954, Economic Development with Unlimited Supply of Labour, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 47, n°3, p. 139-191.
- LIN G. et D. WEI, 2002, China's restless urban landscapes: new challenges for theoretical reconstruction, *Environment and Planning A*, vol. 34, n° 9, p. 1535-1536.
- LORRAIN D., 2010, « Portrait d'entreprise » Blue red chips: les compagnies d'eau en Chine, *Flux*, n° 82, p. 64-80.
- LORRAIN D., 2011, Shanghai ou une modernisation publique, in LORRAIN D. (dir.), *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Les Presses de Science Po, p. 53-138.
- MA L.J.C., 2002, Urban transformation in China, 1949-2000 : a review and research agenda, *Environment and planning A*, vol. 34, n°9, p. 1545-1569.
- MERLIN P., 1972, L'urbanisme en région de Londres et les villes nouvelles, in MERLIN P., *Les villes nouvelles. Urbanisme régional et aménagement*, Paris, Presses universitaires de France, p. 11-82.
- MERLIN P., 1996, Ville nouvelle, in MERLIN P. et CHOAY F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, p. 847-850.
- MONIN É., 2012, Figure 1. Aires métropolitaines et schéma d'aménagement écologique de la municipalité, in « Trames du delta du Yangzi : recompositions métropolitaines et aménagement des périphéries agricoles de Shanghai », *Projets de paysage*, n°8.
URL : http://www.projetsdepaysage.fr/trames_du_delta_du_yangzi_recompositions_metropolitaines_et_aménagement_des_peripheries_agricoles_de_shanghai_chine
- NING Y. et YAN Z., 1995, The changing industrial and spatial structure in Shanghai, *Urban Geography*, vol. 16, n°7, p. 577-594.
- PANNELL C., 2002, China's continuing urban transition, *Environment and Planning A*, vol. 34, n°9, p. 1571-1589.
- PETIT O., 2002, *L'influence des villes nouvelles françaises en Asie, dans leur rapport avec les idées, les entreprises et les hommes de l'art français*, Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, La Défense, ISTED « Villes en développement », 115 p.
- SANJUAN T., 2000, *La Chine. Territoire et société*, Paris, Hachette, 189 p.
- SHANGHAI TONGJI CHENGSHI GUIHUA SHEJI YANJIU YUAN [Institut d'urbanisme de Tongji à Shanghai], 2011, *Shi'erwu shanghai jiaoqu xincheng guihua* [Planification des villes nouvelles du XII^e programme d'action quinquennal de Shanghai], p.4.
- SHEN J. et WU F., 2012, Restless urban landscapes in China : a case study of three projects in Shanghai, *Journal of Urban Affairs*, vol. 34, n°3, p. 236.
- WANG Z. et LI Z., 2006, «Yi cheng jiu zhen», duijiaoqu xinchengzhen de qishi, [Éclaircissements sur les bourgs nouveaux de banlieue du programme «une ville, neuf bourgs»], *Jianzhu xuebao* [Architectural Journal], n°7, p. 8-11.
- WANG Y., 2011, Xin Jiangwan, "éco-quartier" à Shanghai", *Espace chinois – urbains et culture, Eurorient*, n°33-34, L'harmattan, p. 133-152.
- WU F., 2012, China's ecocities, *Geoforum*, vol. 43, n°2, p. 169-171.
- ZHOU N., HE G. and WILLIAMS C., 2012, *China's Development of Low-Carbon Eco-Cities and Associated Indicator Systems*, Rapport de recherche rédigé pour China Energy Group, Energy Analysis & Environmental Impacts Department, Environmental Energy Technologies Division, Ernest Orlando Lawrence, Berkeley National Laboratory.
URL: http://china.lbl.gov/sites/all/files/china_ecocities_indicator_systems.pdf
- YU S. et LUO Z. 2009, Shanghai jiaoqu xincheng de guihua yu sikao [Planification et réflexions sur les villes nouvelles de la banlieue de Shanghai], *Chengshi guihua xuekan* [Cahiers d'urbanisme], vol. 3, n°181, p. 13-19.
- ZANG M., 2012, Dongtan shengtai cheng ruhe bimian «kongcheng» ganga [La ville écologique de Dongtan ou comment éviter le phénomène de ville fantôme], *Dongfang zaobao* [Journal de l'Est], du 20/02/2012, consulté le 1/05/2015.
URL : <http://www.dfdaily.com/html/21/2012/2/20/745991.shtml>

ZHANG S. *et al.*, 2015, PPP application in infrastructure development in China: Institutional analysis and implications, *International Journal of Project Management*, vol. 33, p. 497-509.

ZHANG Y. *et al.*, 2014, From State to Market: Private Participation in China's Urban Infrastructure Sectors, 1992-2008, *World Development*, vol. 64, p. 473-486.

ZHUO J., 2004, *Mobilité urbaine en Chine : enjeux et problématiques. Le cas de Shanghai et d'autres grandes métropoles*, conférence MUTA, Mont Tremblant, N.R..

ZHUO J., 2015, TOD, un paradigme urbanistique à l'épreuve de la ville chinoise : le cas de Shanghai, Rencontres internationales de l'APERAU, Rennes, 1-5/06/2015.

Adresse de l'auteur

Maître de conférences en
urbanisme | Associate
Professor of Urban Planning
Sorbonne Universités -
Université de Technologie de
Compiègne
EA 7284 AVENUES,
Département Génie des
systèmes urbains (GSU)
Chercheur associé UMR 8586
PRODIG

henriotcarine@yahoo.fr
carine.henriot@utc.fr

Monique BERTRAND

IRD Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains et asiatiques (CESSMA – UMR 245)

Aire urbaine de Bamako : recherche volonté politique locale pour projet d'ensemble à définir

MOTS CLÉS

Projet urbain, programmation publique, coopération internationale, décentralisation, gouvernement multiniveau

KEY WORDS

Urban project, public-sector programming, international co-operation, decentralisation, multi-level government

RÉSUMÉ

Par son expansion territoriale, sa dépendance aux bailleurs extérieurs pour la programmation d'infrastructures majeures et d'équipements locaux, la capitale du Mali ressemble fort à ses homologues africaines. L'appropriation de nécessités à gérer un espace désormais pluri-communal se fait jour, cependant, dans une trajectoire politique singulière, depuis les choix de décentralisation menés au Mali dans les années 1990, la gouvernance dite de « consensus » dans les années 2000, et son effondrement dans la crise nationale de 2012-2013. L'article pointe les incertitudes et les tiraillements que rencontre la logique de projet urbain. Les termes de référence de la « lutte contre la pauvreté » ont surtout renforcé des cloisonnements sectoriels prégnants. Le partage des programmations urbaines reste conditionné par l'accès aux financements nationaux et internationaux : l'Etat conserve la main sur de grands programmes d'aménagement ; les pouvoirs municipaux s'initient à un démarchage inégal de l'aide extérieure, dans une gestion fragmentaire de la ville. La gestion clientéliste des ressources foncières de la capitale prive ses représentants de stratégie territoriale et de porteur politique d'une action publique unifiée.

ABSTRACT

In relation to its territorial expansion and its reliance on external financiers for programming major infrastructures and local facilities, the capital of Mali is very similar to other African cities. The appropriation of the items which are essential to manage an area, which has become multi-communal, is underway. The process, however, has taken place within a specific political context following the decentralisation choices made in Mali in the 1990s and the government of consensus of the 2000s and its collapse during the national crisis of 2012-13. The article sets out the uncertainties and the tensions relating to an urban project. The terms of reference of the "fight against poverty" have above all reinforced obvious sectorial subdivisions. The sharing of urban development projects is dependant on access to national and international funding: the State retains responsibility for major development programmes. Urban authorities are initiating themselves in the unequal process of obtaining external aid in the context of a fragmented management of the city. The management of the capital's land resources based on nepotism deprives its political representatives of a territorial strategy and a capacity to have a political leader for a unified public-sector policy.

En décembre 2012, la Mairie du District de Bamako présente aux participants du sixième Sommet Africités de Dakar la « *vision stratégique* » qu'elle envisage pour la capitale malienne à l'horizon 2030, et le cadre de concertation censé répondre aux défis de coordination des actions d'aménagement dans l'agglomération. Suivant des recommandations ambiantes, la gouvernance locale est au centre de la rencontre pour « Construire l'Afrique à partir de ses territoires ». En cela, l'initiative bamakoise rappelle comment l'action publique se trouve transformée sur le continent, depuis deux décennies, par la double logique de « projets urbains » et de décentralisation (Bertrand, 2004 ; Quénot, 2010 ; Mas, 2013).

Pour l'heure, le terme de métropole que met en exergue cette présentation n'a pas d'existence institutionnelle. Si la ville de Bamako compte plus de deux millions d'habitants depuis le recensement de 2009, son cadre d'expansion dépasse les limites administratives du District et des six communes urbaines qui le composent (fig. 1). Dans le cercle administratif voisin de Kati, il mord sur une douzaine de communes rurales dont le croît démographique, souvent plus de 12 % par an, dépasse de beaucoup celui du District. Ce

« Grand Bamako » de fait prend donc au dépourvu les services en charge de l'assainissement, des réseaux routiers, d'eau et d'électricité ; il prend surtout en écharpe des collectivités locales peu disposées à travailler de concert. En révélant ainsi différents niveaux et domaines d'intervention territoriale, l'analyse relie ce qu'une vision normative de la gouvernance locale cloisonne au contraire par composante d'aide au développement et de « renforcement de capacités institutionnelles ».

Les conditions de la programmation urbaine sont donc plus que jamais en question. L'article s'y attache en montrant comment l'action publique locale est d'abord redevable d'une trajectoire politique singulière depuis la décentralisation amorcée au Mali au milieu des années 1990, puis dans la gouvernance dite de « consensus national » des années 2002-2012. Mais une sévère crise d'intégrité territoriale embrase depuis le pays : une nouvelle rébellion touareg, la quatrième dans l'histoire nationale, entraîne le coup d'État du 21 mars 2012, la démission du Président Amadou Toumani Touré, après deux mandats, et une insécurité chronique dans le Nord malien. L'ensemble justifie le report des trois élections prévues pour 2012. Une vive critique politique s'ajoute à ce contexte d'insécurité, désignant les élites maliennes comme étant prédatrices de l'aide au développement du

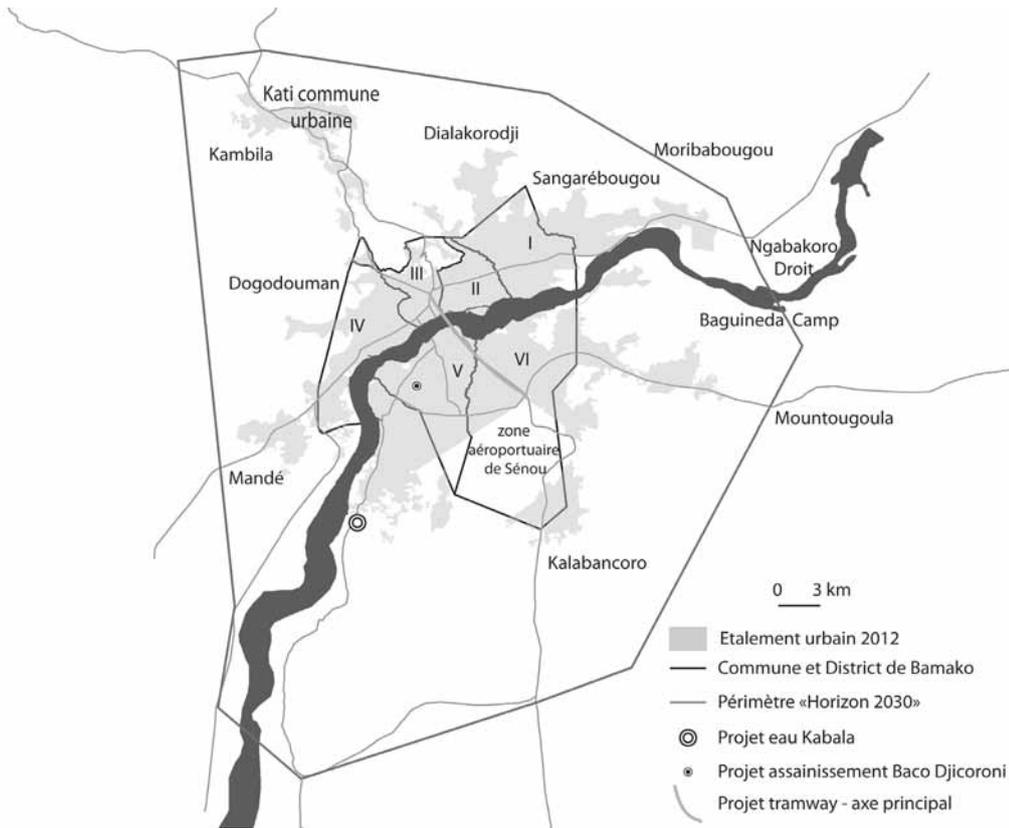


Figure 1 : Du District au « Grand Bamako » : espace de projet et contexte communal

Source : Gouvernorat du District de Bamako

pays, et dévoilant de fortes incertitudes de gestion dans la capitale. Les superpositions de documents de cadrage urbain, d'initiatives diverses et inégalement appliqués, révèlent surtout l'éparpillement financier et les tiraillements institutionnels que vivent bien des capitales subsahariennes depuis la libéralisation économique des années 1990. Leurs représentants se montrent affairés autour de divers « partenaires », pour l'équipement de petits morceaux de ville comme pour la programmation d'infrastructures majeures ; mais de cette course aux « projets », les actions ressortent avant tout mal coordonnées entre elles.

Les enquêtes que nous menons sur ces préparatifs de la stratégie « Horizon 2030 », depuis 2012, bénéficient ici d'un suivi de près de deux décennies de la gestion urbaine. Cette vision métropolitaine marque-t-elle alors un changement de fond dans le sens déjà pris par les programmations maliennes ? S'émancipe-t-elle des effets de dépendance et de rente qui en font l'économie politique depuis les premières interventions de la Banque mondiale en 1979 ? On reviendra donc dans un premier temps sur ces précédents et sur le temps long dans lequel ils s'enchaînent. Dans un second temps, l'article abordera les défis de coordination qui risquent d'hypothéquer les nouvelles programmations. La stratégie du Grand Bamako fonde-t-elle un diagnostic territorial élargi pour dépasser les hiatus de budget entre acteurs centraux, arbitres des plus grosses prévisions, et acteurs municipaux, pris dans la charge courante des environnements locaux ? L'émergence d'un format d'action métropolitain relève-t-elle d'une véritable régionalisation des investissements ou d'une stratégie de communication d'entrepreneurs politiques locaux ? D'économies d'échelle imposées par des budgets contraints, ou d'une fuite en avant dans une fin de régime présidentiel ? Plutôt que de juger d'une « stratégie » qui n'a pas encore

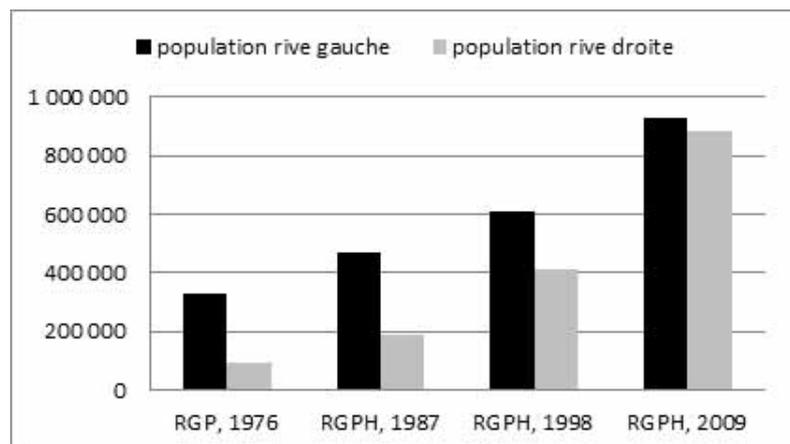
trouvé ses ressources, l'analyse s'en tiendra à la gestion politique d'un territoire supra-communal.

UN PROJET URBAIN TOUS LES DIX ANS ? DE LA SUCCESSION À L'EMPILEMENT

Depuis plus de trois décennies, différentes programmations jalonnent le rééquilibrage du peuplement de Bamako entre les deux rives du fleuve Niger (fig. 2). Leurs termes de référence s'enchaînent de la « récupération des coûts » de cession foncière et de service urbain au « développement inclusif » et à la « gouvernance participative » (Bertrand, 2014a ; Choplin, 2014). Au cycle de financement de la Banque mondiale, dont les Projets Urbains du Mali (PUM) se succèdent environ tous les dix ans, s'ajoutent de multiples coopérations décentralisées, des projets d'investissement privé, par exemple pour un tramway, des montages multilatéraux plus complexes, comme pour l'extension des capacités d'adduction d'eau en cours depuis la station de pompage de Kabala (tab. 1). Tous sont désormais désignés, dans les ministères et parmi les cibles des cré-

Figure 2 : Rééquilibrage démographique dans le District de Bamako

Source : Recensement général de la population et de l'habitat du Mali



1 - Le Président Ibrahim B. Keita puis les députés sont élus en août et décembre 2013. Mais le renouvellement des conseils municipaux et des assemblées régionales, fait l'objet de quatre reports en 2014 et 2015.

2 - Les services centraux de l'Etat lui préféreront d'ailleurs un bureau d'urbanisme privé pour la réalisation en 2005 de la dernière révision du SDAU.

3 - Un euro équivaut à 656 F. CFA.

dit, comme « PTF », partenaires techniques et financiers. Mais si ces interventions urbaines se montrent réellement diversifiées en 2012, à la veille du puissant reflux de l'aide internationale au développement du Mali, elles ne font pas rattrapage d'équipement à l'échelle de l'agglomération, ni véritable appropriation des outils de programmation dans les communes.

Les interventions publiques : des dispositifs d'agences à la prospective locale

Lancé en 1996 par de grands travaux routiers, le troisième PUM consacre la vocation d'agences nationales à contribuer à la rentabilisation des missions d'aménagement public. Leur mise en place reste attendue par la Banque mondiale au vu des bilans mitigés de ses précédents projets urbains de 1979 et 1986 (tab. 1). La tendance est d'ailleurs généralement à l'œuvre dans les capitales africaines, dépouillant les ministères de leurs meilleurs cadres, suscitant des doublons sectoriels et multipliant les concurrences budgétaires. Au Mali, de même, ces réorganisations conduisent l'État à re-cloisonner la vision du développement selon des jeux d'influence et de nomination aux postes de responsabilité directement orchestrés par la présidence nationale. A l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public et l'Agence de cession immobilière, introduites dès 1992, succéderont ainsi, de 2000 à 2008, d'autres entreprises d'exécution des recommandations internationales s'enquérant de crédits extérieurs dédiés : au financement des programmes de développement, à l'aménagement de zones industrielles, à l'électrification et aux travaux d'équipement rural, à la sécurité et à l'entretien routier, à la gestion de stations d'épuration.

Pour l'heure, les six communes urbaines qui composent la capitale ne sont intéressées au troisième PUM et sa composante « Décentralisation » que par le suivi d'un programme de régularisation foncière des quartiers non-lotis que l'autorité administrative du District a elle-même initié en 1993 (Bertrand, 1999). Il faudra attendre un nouveau montage financier en 2011, et la normalisation politique du Mali en 2014¹, pour voir la Banque mondiale supporter plus significativement le « Gouvernement local urbain » et lui attribuer 70 % du crédit financier qu'elle prévoit pour les villes à l'échéance 2017 (tab. 1 – PACUM).

Les réformes portées par la Troisième République malienne depuis 1992 ont pourtant sensiblement transformé le statut particulier de Bamako : la décentralisation entre en vigueur dans le pays avec un premier code des collectivités territoriales (1995), la constitution de communes rurales de plein exercice dans tout le pays (1996), dont celles qui se trouvent aux portes de la capitale, et l'élection de leurs conseillers dans un cadre pluraliste

(1999). Dans la ville même, un conseil et un maire de District sont désormais désignés au suffrage indirect des conseillers communaux. Au seuil du « Millénaire pour le développement », la tendance est désormais au couplage systématique des stratégies de réduction de la pauvreté et de gouvernance participative. La Mairie de Bamako devient donc à son tour le cadre de formulation d'un Plan stratégique de développement – « Gouvernance locale, pauvreté et partenariat » – que soutient le Programme de gestion urbaine du PNUD/ONU-Habitat (BNETD et ALPHALOG, 2001-2002).

Cette occasion d'intérioriser la commande publique reste pourtant de portée limitée : ni la nouvelle instance délibérative, ni les services déconcentrés désormais rattachés à la Mairie du District, ne sont en réalité les concepteurs du diagnostic préalable et des programmations afférentes. La consultation publique requise par les termes de référence internationaux se limite à une journée et ne rend pas crédible le suivi opérationnel envisagé pour la suite à marche forcée ; les communes urbaines ne délèguent que quelques représentants dans les commissions mises en place, en réalité, par les deux bureaux d'études ivoirien et malien en charge du montage financier. Après avoir conduit la normalisation d'une vingtaine de quartiers irréguliers de la capitale, la Direction régionale de l'urbanisme et de la construction semble d'ailleurs mise en marge de l'exercice de programmation².

De fait, les services techniques de la collectivité territoriale ne font guère le poids face à ceux des ministères. En 2011, par exemple, la direction régionale de la régulation de la circulation et des transports urbains réserve au transport collectif par minibus un anneau de circulation à sens unique au centre-ville, au prix de réels compromis de tracé avec les opérateurs du secteur informel. Mais sa contribution à l'aménagement urbain reste bien modeste au regard des démarches menées pour le projet concomitant de tramway : d'un côté un budget de sept milliards de francs CFA³, qu'il aura d'ailleurs fallu attendre de l'Etat pendant près de dix ans pour ces quelques rues ; de l'autre un investissement chiffré à 100, puis 300, puis 118 milliards de F.CFA entre 2010 et 2012, dans une véritable dérive de programmation présidentielle (Bertrand, 2012). Quant au service de propreté de la ville, son impuissance à évacuer les déchets urbains poussera le gouvernement malien à se substituer au conseil du District et à concéder directement, en 2014, le nettoyage des voies principales de Bamako à une entreprise marocaine privée. Qu'elles soient abordées comme nouvelles nécessités de protection de l'environnement, ou selon de vieilles missions de contrôle des espaces publics, ces gestions ne sont donc supportées ni par une dotation financière pérenne de l'Etat, ni par un guichet unique de coopération technique.

Les recommandations décennales du « Plan stratégique » (2003-2012) apparaissent alors bien générales. Six domaines d'action urbaine proposent de faire de Bamako une ville « *de tradition démocratique, bien gérée... sûre, saine, solidaire, où il fait bon vivre... moderne et attrayante... d'échange prospère... haut-lieu du savoir et du savoir-faire... avec un rayonnement culturel* ». La répétition des termes de « mobilisation » et de « concertation », que reprend désormais tout montage de projet, se montre pourtant incantatoire. La demande de financement, sur trois ans, est quant à elle plus finement territorialisée. Mais elle s'éparpille sur pas moins de 51 projets d'équipement ou de renforcement de capacités, selon diverses tutelles ministérielles et plus de la moitié des coûts à mobiliser auprès de partenaires extérieurs. Le démarchage financier envisagé restera donc sans suite globale.

Sur le fond, ce nouvel inventaire des besoins s'ajoute aux précédents sans davantage impulser d'échanges, entre les collectivités territoriales et les ministères impliqués par le développement urbain, qu'à l'occasion des révisions du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako et environs (SDAU : DNUC, 1995 ; 2000). La démarche illustre surtout le tour irréaliste que prend la logique de projet pour la collectivité territoriale : la mairie est censée apporter 45 milliards de F.CFA de ressources propres entre 2003 et 2005, alors qu'elle n'a guère de capacité d'endettement. Son budget réalisé entre 2009 et 2011 ne dépassera pas 8 à 12 milliards par an, avec seulement un cinquième des dépenses consacrées à l'investissement. A l'aube du dernier mandat municipal, le budget annuel par habitant n'est que de 5 700 F.CFA en prévisionnel, et tombe à 3 500 F.CFA en exécution (Bertrand, 2012). Le coût total envisagé sur seulement trois ans de programmation, 92 milliards de F.CFA, est donc impossible à supporter localement. Il est surtout sans commune mesure avec les programmations qui restent dans le giron de l'Etat avant et après la réforme de décentralisation : la charge réglementaire de quinze ans d'exécution du SDAU de l'agglomération, d'abord, puis de gros équipements d'hydraulique et de transport urbain (tab. 1). Enfin, l'introduction de quelques associations locales et « faitières » dans l'organigramme de ces projets prend des formes convenues à l'intention des bailleurs, sans que la « société civile » que ces organisations sont censées représenter ne soit réellement définie.

La décentralisation en mode « consensus politique »

La démarche suivie pour le compte de la Mairie du District est cependant répliquée dans toutes les communes urbaines et périurbaines. Impulsés sous le second mandat du président Amadou

Toumani Touré, les plans de développement économique, social et culturel (PDESC) engagent ainsi toutes les collectivités locales maliennes depuis 2007 ; d'autres plans sectoriels de développement (PSD) sont plus spécifiques aux secteurs de l'eau potable et de l'assainissement ; le Plan de développement socio-sanitaire des communes et du District est de même introduit dans une approche sectorielle ; bien que la troisième révision du SDAU reste sans approbation gouvernementale depuis 2005, les plans d'urbanisme sectoriel (PUS) sont enfin à établir dans les six communes de Bamako.

La programmation locale se montre ainsi inflationniste dans les années 2000. La « participation » s'y décline invariablement autour de représentants de quartiers, de femmes et de jeunes, au fur et à mesure que les partis maliens se vident quant à eux de débats politiques. Depuis 2002, le changement de présidence a en effet conduit à la tête de l'État un homme qui revient au pouvoir après avoir conduit la transition démocratique vingt ans auparavant, et qui se présente désormais au-dessus de la mêlée des partis. La formule du « consensus » donne alors le signal d'une mobilisation d'ensemble pour le développement, et du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté qu'il adresse aux bailleurs du pays durant deux mandats. Si la décentralisation reste à l'agenda de la double libéralisation, politique et économique, que poursuit le Mali, le changement de style est patent : le « Président ATT », s'illustre comme premier démarcheur de projets pour la capitale.

De gros programmes d'infrastructure sont d'abord engagés sur fonds propres du pays. Ils concernent la construction de plusieurs milliers de logements sociaux ou prévoient d'aménager les berges du fleuve Niger, mais laisseront de lourds conflits d'intérêts fonciers aux marges de la capitale (Bertrand, 2014b). Toujours sous les directives du Président, la construction d'un vaste échangeur aux abords de la nouvelle cité ministérielle supplante le projet de quatrième pont sur le Niger qu'envisageait le Schéma directeur de Bamako dès 1981 ; le troisième pont, redevable ensuite de la coopération chinoise, est inauguré en 2011. La programmation sectorielle est surtout érigée en modèle à suivre par toutes les collectivités locales pour traduire la vision du développement que leurs élus devraient porter pour les cinq ans de leur mandat, d'autant que deux décrets de 2002 ont sérieusement renouveler leurs responsabilités territoriales : les communes ont désormais la charge d'acquérir et de gérer leurs équipements communitaires d'eau potable, de santé et de scolarité fondamentale.

À l'approche du mandat suivant, en 2007, le programme économique et social du Président entreprend donc de poursuivre cette mise en chantier

4 « Appui au développement et à l'aménagement urbain du quartier de Bacodjikoroni » [juin 2013], <http://www.afd.fr/home/pays/afrique/geo-af/mali/projets>.

du développement local. Alors qu'une série de refontes institutionnelles encourage le secteur privé à investir dans tous les dossiers d'infrastructure et de logement, les PDESC sont censés traduire la vision du consensus dans chaque maille du territoire national. La décentralisation apparaît dès lors de moins en moins liée aux nécessités initiales de démocratisation de la gestion publique malienne. Elle se montre davantage technicisée selon les possibilités de captation de l'aide internationale, mais aussi instrumentalisée par certains élus selon les retours politiques et financiers qu'ils attendent de l'attribution des marchés d'équipement (Languille, 2010).

Le suivi du modèle présidentiel par quelques représentants de Bamako ne peut cependant occulter le fait que la grande majorité des élus ne reste aux affaires communales que pour un temps court. Leurs étiquettes électorales sont changeantes et le « nomadisme » est courant dans les jeux de pouvoir des partis maliens. Les dispositifs d'investissement public sont donc peu investis ; les municipalités apparaissent « sans gouvernail » (Dicko, 2013) ; les maires et les conseillers municipaux se montrent absorbés par d'incessantes sollicitations personnelles, et laissent comités d'usagers et commissions d'animation des quartiers sans pilotage autre que de façade.

L'ouverture de nombreux guichets de lutte contre la pauvreté contribue de plus à éparpiller l'action urbaine sur de petits « projets pilotes » qui ne sont pas généralisés ni pérennisés. Bien des choix de cibles locales ne sont pas fondamentalement argumentés, parmi d'autres possibles. Comment comprendre ainsi celui du quartier de Baco Djicoroni, parmi les neuf que compte la Commune V, pour le volet d'action que l'Agence française de développement consacre à l'assainissement urbain ? Si le problème d'insalubrité est bien visible dans le noyau villageois de ce vaste secteur rattrapé par les lotissements urbains des années 1990⁴, il ne l'est pas moins dans les 65 autres quartiers du District ; mais ici rien n'est dit de l'opportunité de porter une action dans une commune plutôt mieux dotée que les autres, dont le représentant anime par ailleurs l'Association des municipalités du Mali et dispose d'entregent dans la coopération internationale décentralisée ; rien n'est dit surtout des besoins que l'on sait massifs ailleurs, comme dans la Commune I qui connaît de forts risques environnementaux et un profil socio-économique d'ensemble bas. L'exemplarité du projet compte davantage, pour le récepteur de l'aide comme pour le bailleur. Elle conduit les représentants locaux à présenter leur collectivité sous le jour de vulnérabilités à traiter en priorité, et à se tailler eux-mêmes des habits de pauvreté sans considération pour les peuplements voisins qui sont perçus comme concurrents. Dans ces conditions, le nombre de diagnostics requis par l'économie des

projets progresse à l'inverse de leur qualité d'information (Traoré, 2012).

Les deux niveaux de programmation nationale et locale laissent surtout un vide de mesure et de réflexion à l'échelle régionale, celle vers laquelle l'agglomération de Bamako tend pourtant. L'un comme l'autre offrent de substantiels marchés d'expertise de la pauvreté à de nouveaux bureaux d'études, cabinets de consultants et organisations maliennes travaillant en relais d'ONG internationales, qui se partagent les appels d'offres du développement local avec des données souvent peu fiables. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, trois de ces ONG britanniques et belges financent pour 20 à 50 millions de F.CFA par an le renforcement de capacité de trois municipalités de Bamako. Les documents de cadrage qu'elles produisent procèdent avant tout de l'inventaire des directions techniques concernées, des agences d'exécution impliquées et d'organisations de la société civile, elles aussi abondamment mises en sigles, à rallier au plaidoyer-lobbying. La mise en œuvre d'un PDESC communal demande quant à elle plusieurs milliards de F.CFA, quand le budget de la collectivité dépasse difficilement, à Bamako, le demi-milliard en cinq ans d'exercice. L'état des lieux urbain se construit donc principalement sur ce mode externalisé et contraint par la commande nationale de plans. Quant aux outils de suivi en continu de l'assiette fiscale urbaine, ils ne percent pas dans l'esprit des élus ou se perdent d'une équipe sortante à la suivante.

La prospective territoriale se réduit alors à une collection de plans mal appropriés dans les communes. Elle ne suscite qu'un cas d'intercommunalité au nord de la capitale, défendu par le maire de Dialakorodji pour le temps de son mandat. Elle multiplie les faux semblants de structuration d'une demande sociale, de restitution et d'évaluation, selon des mobilisations très inégalement reconduites d'un mandat municipal à l'autre. Ainsi mis en boîte, les « problèmes à résoudre » et « les solutions envisagées » ne servent pas la maîtrise des finances locales ; ni les économies d'échelles qu'autoriseraient des équipements mutualisés dans les périphéries peu denses ; ni enfin le décloisonnement administratif que justifieraient les problématiques de mobilité, de pollution, ou encore d'inondation aux abords des collecteurs pluviaux (fig. 3). La « stratégie » d'investissement communal se montre surtout formelle. En cochant les cases déjà désignées par d'autres cadres stratégiques nationaux, elle ne produit qu'un jeu minimal de traduction des pré-requis d'éventuels bailleurs et des attendus d'évaluation du gouvernement. Elle ne perturbe donc guère les visions personnalisées de l'intérêt commun dans l'espace politique local. Elle en entretient au contraire les concurrences clientélistes par les possibilités de drainer quelques subsides et de satisfaire tel ou tel

intérêt particulier ou quartier dans les collectivités concernées.

Au final, le chevillage des PDESC communaux à la ligne nationale du consensus n'aura fait exister les diagnostics que pour la durée d'un mandat. En dispersant les élus et leurs « partenaires » sur tous les défis de réduction de la pauvreté, et en les orientant vers les mêmes palliatifs d'investissement – centres de services communautaires, mini-réseaux d'égout, tracteurs de collecte d'ordures domestiques –, il gêne ceux des élus qui tenteraient d'investir les affaires publiques en suivant d'autres voies que celles de la consommation de crédits extérieurs. La mise en œuvre de projets ponctuels, dans une carte à grands trous d'intervention réglementaire, signale le maintien des logiques d'assistance, le manque de préparation des quartiers à l'entretien des quelques équipements offerts et leur difficile inscription au patrimoine commune. A la multiplication des réalisations répond enfin celle des pratiques de surfacturation de leurs coûts, de corruption dans l'attribution de marchés d'installation ou d'exploitation, de détournement de lignes de crédits dédiées à la « sensibilisation des populations ». Elles seront fortement reprochées aux élites politiques maliennes lors de la crise de 2012.

VERS UNE VISION MÉTROPOLITAINE DE LA PROGRAMMATION ?

À la veille de ce moment critique pour le pays, quelles perspectives de projet autonome le District de Bamako offre-t-il alors en propre dix ans après l'essai manqué du premier plan stratégique ? Quelles marges de manœuvre ses instances de délibération et d'exécution autorisent-elles à l'échelle de l'agglomération ? Dernière venue dans son gouvernement multi-niveau, la Mairie « centrale » du District se montre-t-elle déterminée à sortir d'un jeu d'acteurs clientéliste tout en restant subordonnée aux tutelles de l'Etat ? Ses conseillers s'imposent-ils face à ceux des mairies « secondaires » qui se prévalent d'une légitimité électorale directe dans les six communes urbaines et jaloussent les dotations techniques du District ?

Trois ans d'échanges pour un Horizon 2030

De fait, ces élus ne sont guère associés à la dernière vague de « schémas sectoriels » qui concerne désormais le District de Bamako en propre. Celui-ci dispose aujourd'hui, validé en 2009 pour l'horizon 2017, d'un Schéma directeur d'assainissement pour les eaux pluviales et usées. S'il fait écho à la politique nationale d'assainissement adoptée la même année, il reste une coquille encore vide. Quant à la préparation du document de stratégie « Bamako Horizon 2030 », elle ne ralliera qu'une poignée de représentants des communes périurbaines malgré les convoitises foncières dont celles-ci font l'objet.



Figure 3 : Maisons effondrées en zone de servitude suites à de meurtrières inondations en Commune I

© M. Bertrand, octobre 2013



Figure 4 : Le Marché Rose réduit en cendres au centre de Bamako

© N. Koné, mars 2014

Le caractère tardif de cette prospective métropolitaine tient beaucoup à un tenace cloisonnement administratif et politique. Dans les premiers temps de la décentralisation, le risque de bicéphalie du pouvoir urbain est pressenti dans la capitale. Mais il semble finalement contenu par un relatif partage des tâches entre l'instance administrative du Gouvernorat du District et la nouvelle instance municipale : à la première ses figures d'autorité et ses moments de répression, notamment à l'égard de vendeurs de rue ou d'occupants de kiosques précaires ; aux élus le soin de faire leurs preuves dans le service d'assainissement et dans la collecte des taxes sur les principaux sites de commerce et de transport collectif.

Depuis 1999, trois mandats tracent une continuité de représentation de l'Alliance pour la démocratie au Mali-Parti africain pour la solidarité et la justice, à la tête du District. Porteur du changement démocratique de 1992, ce parti ténor de la vie politique malienne a perdu les rennes du pays en 2002 et connaît de fortes divisions internes. Mais ses dirigeants se rallient au « consensus national » et à la perspective de charges diverses dans les affaires

5 - Arrêté pour quelques jours lors du putsch de mars 2012, suspendu de ses fonctions durant plusieurs mois en 2014, il connaît plusieurs inculpations judiciaires pour malversation foncière qui hacheront sa présence à la Mairie.

6 - « Métropole de Bamako. Les nouvelles centralités », 9-22 juillet 2011. http://www.ateliers.org/IMG/pdf/bamako_dossier_analyse.pdf

du pays. Dans leur sillage, les édiles de Bamako se montreront plus soucieux d'une carrière politique nationale que de consolider la gestion de leur collectivité. Bénéficiant d'une longévité plus forte que ses deux prédécesseurs, depuis 2007, le dernier titulaire de la Mairie semble pourtant assumer l'émergence d'une vision élargie de l'agglomération capitale, pour laquelle il reçoit l'accompagnement de la coopération française. Car à Bamako, comme ailleurs sur le continent, les réflexions sur la planification stratégique procèdent d'une forte impulsion internationale. Les autorités nationales y souscrivent pour autant que les recommandations, d'ONU-Habitat en particulier, ne ferment pas les guichets plus sectoriels de « *l'accès aux services essentiels pour tous* ». Le maire saisit donc l'opportunité de plaider pour un pilotage urbain d'ensemble, résumé par le terme de « maîtrise d'ouvrage », pour revoir la communication institutionnelle du District et la sienne propre dans quelques interstices politiques de 2012-2014⁵.

La nécessité d'élargir l'espace de projet ressort d'abord du premier Forum sur le développement urbain de Bamako organisé en février 2010 par la Mairie du District avec le soutien de l'Agence française de développement. L'état des lieux est alors essentiellement rapporté au décalage que vit l'agglomération entre son croît démographique et les ressources de ses différents cadres de gestion. Ce coût de l'étalement urbain pèse en particulier sur des communes de faible densité, en rive droite du fleuve Niger et en périphérie du District : elles doivent financer d'urgence des équipements de base sans bénéficier du desserrement économique attendu. L'emploi reste en effet concentré dans le cœur historique de Bamako, principalement en Commune III, au prix d'une forte congestion et d'une tenace incapacité des responsables de la ville, d'un régime politique à l'autre, à en mener la rénovation.

Mais ce qui appelle ainsi à un surcroît de « mobilisation des partenaires » semble alors ignorer la manière dont la décentralisation est pratiquée dans le pays, et les relations politiques entre communes et District. Celles-ci se dégradent pourtant sévèrement à propos du transfert des ordures ménagères qui sont ramassées dans les maisons depuis les années 1990 : d'un côté les communes peinent à définir et à aménager les sites de dépôt requis pour l'activité des petits opérateurs de pré-collecte œuvrant sur le territoire de Bamako ; de l'autre le District se voit reprocher de laisser ces dépôts déborder sur les rues environnantes faute d'évacuation des déchets vers l'extérieur, et faute de terrains de décharge pour cela (Bertrand, 2012).

Les problèmes de coordination métropolitaine sont donc plus précisément abordés l'année suivante, sous le regard extérieur des participants

à un atelier international de « maîtrise d'œuvre urbaine »⁶. Ce relais d'expertise conduit à un diagnostic explicitement territorial : les encombrements de circulation allant croissants vers le centre-ville et pour la traversée du fleuve Niger, il devient urgent de procéder aux délocalisations administratives que le SDAU envisage en vain depuis 1981. Soutenir l'animation économique en rive droite de l'agglomération implique aussi d'en revoir le plan de contournement. Mais des terrains censés accueillir de nouveaux équipements collectifs et des fonctions de transit international en périphérie urbaine... sont déjà consommés à des fins privatives ! Leur morcellement rejoint celui de nombreuses places publiques de la ville, et engage un débat de responsabilité locale qui dépasse la cause habituelle des lots à usage d'habitation. Ainsi formulés plus globalement, les défis d'aménagement demandent à être portés au-delà des cadres administratifs habituels, sièges de nombreuses pratiques du fait accompli. Mais au fur et à mesure qu'il s'étoffe, ce dossier de contexte urbain expose le pouvoir local à des critiques explicites. Celles de la rue se lâchent durant la crise de 2012 : « *les élus n'ont rien fait !* » Ceux du District ne se seraient pas moins « rempli les poches avec la corruption foncière » que ceux des communes.

Si la prospective « Horizon 2030 » apparaît encore vague lors de sa présentation à Dakar, et chargée d'incertitudes financières dans cette année noire pour les budgets du Mali, les efforts portent ensuite sur un outillage pugnace. L'étalement urbain fait l'objet d'un SIG ; une Cellule de préfiguration d'une agence d'urbanisme se monte ; un dernier « *Atelier de stratégie opérationnelle de la vision Bamako 2030* » (13-20 juin 2014) complète, au-delà des limites du District, les sites d'intervention identifiés pour le rééquilibrage fonctionnel de l'agglomération. Selon nos observations personnelles, le problème de la maîtrise territoriale y est désormais vu comme étant avant tout une affaire de responsabilité politique, de l'Etat à la ville et à la préfecture voisine, tous concurrents dans la course aux ressources foncières.

Les restitutions du dernier atelier sont donc bien le fruit d'une conjoncture post-crise en cela qu'elles pointent le faible sens de l'intérêt collectif au sein d'autorités déjà en charge de la gouvernance urbaine, et en appellent à une volonté politique renouvelée. Car ce sont bien des représentants de mairies, de services déconcentrés et d'agences nationales qui ici ont laissé des particuliers et quelques sociétés immobilières occuper les terrains de réserve, là ont négligé la maintenance d'équipements centraux. Par exemple, le marché historique du centre-ville est entièrement dévasté par un incendie en mars 2014, 21 ans après une précédente destruction de même origine (fig. 4). La démarche de programmation territoriale se montre donc de l'intérieur vidée de

son contenu, en défaut de réels animateurs de la décentralisation.

Reste alors à se demander si, dans cette ébauche d'expertise, la Cellule nouvellement créée ne risque pas, elle aussi, de se surimposer au cadre institutionnel en place sans en bouleverser les soubassements clientélistes et les pratiques informelles. En faisant désormais doublon avec la Direction régionale de l'urbanisme, elle pourrait même reproduire au niveau local ce que les agences nationales d'exécution font déjà à l'égard de certains ministères.

Le gouvernement urbain dans l'expectative

Pour l'heure, les épines aux pieds de la gouvernance locale proviennent surtout du climat de méfiance qui affecte les communes de différentes générations, entre elles et vis-à-vis du District, et de l'attentisme des unes et de l'autre face à de nouvelles hypothèses territoriales.

Un premier jeu de surveillance entre ces collectivités découle en effet d'une tendance forte des édiles urbains⁷ à empiéter sur le territoire des communes périurbaines : tantôt en gagnant l'approbation du pouvoir central pour des lotissements de « recasement » de leurs propres administrés, tantôt en s'appuyant sur les divisions qui minent bien des communautés coutumières et en décrochant l'assentiment de quelques vendeurs contre les prérogatives d'un maire voisin. Le premier mandat municipal de 1999-2004 révèle ainsi la déception des élus des nouvelles communes : traités comme les « cadets » des maires bamakois, ils sont déboutés par eux de leurs demandes de partage de subsides au développement, d'équipements ou de savoir-faire réglementaire. Leurs successeurs sont ensuite mis devant le fait accompli des barrières douanières qu'impose sur leur territoire de compétence le maire de Bamako, lequel cherche à taxer pour le compte du seul District le passage par la voirie urbaine des camions gros porteurs. L'affaire est menée sans redistribution fiscale aux communes urbaines, ni contrepartie d'équipement à ces barrières. Il n'est pas non plus question pour les communes rurales d'imposer le prélèvement inverse, à la sortie de Bamako, sur les bennes qui évacuent sur leur territoire les ordures et les boues de vidange des citadins ! Le désordre environnemental est considérable dans la capitale malienne, en l'absence de décharge réglementaire et de station d'épuration. Mais chacun se replie sur une vision crispée de sa ressource territoriale, à défendre contre les voisins et à convertir au plus vite en rente foncière, selon des lotissements bâclés et une tendance forte à leur instrumentalisation électorale.

La scène politique de la capitale est surtout suspendue à l'éventualité d'une refonte institution-

nelle, qui pourrait bousculer les marges de pouvoir déjà liées à cette gestion du sol. A peine le statut particulier de Bamako est-il révisé par la décentralisation, en février 1996, qu'un nouveau changement se montre en effet nécessaire. Les contreperformances les plus manifestes, dans les années 2000, découlent de constantes décharges de responsabilité dans les problèmes que posent les services de voirie : les mairies « centrale » et « secondaires » n'étant pas hiérarchisées entre elles, elles se réfèrent à des tutelles administratives différentes. La Commune III se voit ainsi privée des recettes prélevées sur l'activité des plus grands marchés de la capitale, tandis que lui incombe la charge de recaser les vendeurs délogés par le District pour son anneau de circulation à sens unique. Traduisent un mécontentement social ouvert depuis 2013, plusieurs déversements volontaires d'ordures protestent surtout contre ces élus qui ne s'accordent pas entre eux sur les voies du centre-ville.

Sur le fond, le maire du District n'exerce pourtant aucune contrainte territoriale ni pouvoir coercitif sur les autres édiles. Sa légitimité électorale n'est que peu reconnue par les citadins, qui identifient mieux les élus communaux battant campagne dans leurs quartiers. Mais pour ces derniers, la charge de l'espace urbain est d'autant plus rude que leurs collectivités comptent entre 129 000 (Commune III) et 470 000 habitants (Commune VI) en 2009. Leurs propres conseils pourraient certes convenir du transfert au District de responsabilités pour lesquelles une intervention régionale serait plus appropriée. Mais les conseillers communaux n'affichent guère d'intérêt commun au-delà du quartier qui les a élus.

L'impression de fragmentation territoriale se poursuit dans le cercle administratif de Kati, dans lequel 13 des 37 communes comptent déjà plus de 20 000 habitants. Leurs maires se plaignent de voir leur charge scolaire exploser avec l'arrivée de résidents venus du District, qui continuent pourtant d'y verser leurs impôts. Les périmètres de concession des entreprises nationales d'eau et d'électricité n'atteignent pas leurs villages, même lorsque leurs terres sont convoitées pour des projets immobiliers. Ces communes périurbaines ne bénéficient donc d'aucun cadre de programmation propre susceptible de porter un simple plaidoyer d'intérêt face à la capitale. Bien au contraire, leur tutelle administrative à la préfecture de Kati devient elle-même l'épicentre d'une spéculation et de conflits fonciers qui ne faibliront pas durant la crise nationale de 2012 (Bertrand, 2014b).

Le seul point qui rassemble finalement ces divers cadres de gouvernance urbaine vient d'une désignation stigmatisante de citadins manifestant leurs besoins en services essentiels : dans les termes de l'indiscipline, sous l'angle de quartiers

7 - Les six communes urbaines de Bamako existent depuis la constitution du District en 1977.

« spontanés », de rues surencombrées, de drains obstrués et d'un irréductible incivisme fiscal. Selon les années, la taxe de développement local et régional, qui constitue la principale ressource attendue pour l'investissement urbain, n'est de fait recouverte qu'entre 15 et 30% des prévisions de recettes (Konaté, 2004). Entre de vives concurrences sur l'aide au développement et de fréquentes confusions de tutelle, l'exercice de programmation collaborative se montre donc périlleux. Les arènes municipales s'animent davantage selon des alliances politiques personnalisées et des perspectives d'action courtes, car peu de maires parviennent à se faire réélire. Toutes les collectivités ont dû au contraire assumer des élections chaotiques, de forts niveaux d'abstention, des maires choisis sans majorité, d'autres révoqués en cours de mandat, des délégations administratives de remplacement.

Dans ces conditions, le pouvoir central reste l'acteur principal de la décision et du financement des nouvelles infrastructures urbaines. Son poids politique conditionne la mise en discussion, ou en veille, de tout projet de refonte administrative. Il est ainsi question d'un recul des limites du District, qui pourrait alors englober le Cercle de Kati ; d'un renforcement de son pouvoir exécutif, qui pourrait transformer les communes actuellement de plein exercice en communes d'arrondissement, selon le modèle ouagalais (Sory, 2013) et la récente réorganisation de Niamey ; ou encore d'une subdivision de ces communes, comme l'a déjà montré Dakar ; « *peut-être tout cela à la fois* » comme on le soupçonne à l'Association des Municipalités du Mali, mais en tout cas « rien pour l'instant » comme on nous le dit au ministère de l'Administration territoriale. Les nouvelles qui filtrent ne retiennent guère l'attention des habitants. Mais elles suscitent leur lot de protestations anticipées, de fantasmes d'absorption et de peurs d'inféodation. Comme sur la carte des régions maliennes, qui fut aussi proposée à redécoupage en 2012, en toute fin de mandat présidentiel, la décentralisation montre d'importantes incertitudes en ville.

CONCLUSION

Depuis les premiers crédits de la Banque mondiale, en 1979, l'espace de projet s'est donc incontestablement élargi à Bamako, vers de nouvelles scènes de compétition électorale et suivant le quasi doublement de la population citadine tous les dix ans. Il se fait ainsi l'écho de la trajectoire politique malienne et de ses impulsions présidentielles sous le régime multipartite. S'il se réfère toujours aux prescriptions réglementaires du SDAU de 1981, il apparaît aussi tiraillé entre le code des collectivités territoriales, le transfert de missions d'aménagement aux agences nationales, diverses « assises » consacrées à la bonne gouvernance depuis les années 2000. La programma-

tion publique maintient alors trois séries de contradictions : celles engendrées par des financements externes, soumis aux critères des bailleurs ; celles liées au déroulement conflictuel de la décentralisation, vécue comme « décharge » de l'Etat (Hibou, 1999) et comme crispation des pouvoirs locaux sur la rente foncière ; celles enfin découlant d'une pratique institutionnelle encore instable quant à ses arrangements territoriaux et rendue souvent informelle par ses propres acteurs.

La faiblesse des gouvernements locaux de Bamako en matière de programmation urbaine ne tient donc pas seulement aux limites de leurs budgets. Elle découle également d'une gestion courante fragmentée et d'une réelle mise en concurrence des municipalités sur le marché de l'aide internationale. L'étalement urbain se joue ainsi, comme pour d'autres métropoles africaines, sur un mode d'intervention discontinu dans l'espace et dans le temps. Les vides laissés dans les zones habitées se révèlent lourds de conséquences sociales, entretenant l'informalité dans toute production urbaine. Un espace de représentation électorale et d'implication associative s'est certes constitué dans la capitale malienne, depuis vingt ans. Mais il se montre aujourd'hui peu soudé et guère déterminé à une stratégie d'autonomisation à l'égard des leaderships présidentiels (Le Bris, 1992). Sans doute ses logiques clientélistes font-elles encore référence dans les quartiers et sur les lieux d'appropriation des réserves foncières, continuant de biaiser les normes de participation des « PTF ». Plus que de gouvernance, il conviendrait mieux de parler de gouvernementalité tant la ville manifeste d'enjeux de domination sociale et de subjectivation politique (Le Meur, 2011). La course au sol réactive ainsi d'anciennes concurrences entre élites bureaucratiques et marchandes, et maintient « les pauvres » dans les risques de l'abstention électorale ou de protestations populistes. En minant la mutualisation des ressources territoriales, elle rend l'action publique locale toujours tributaire de jeux de pouvoirs nationaux.

C'est bien sur ce terreau politique que le dernier « Projet d'appui aux communes urbaines » entre aujourd'hui en œuvre après trois précédentes programmations de la Banque mondiale. Discreditée pour sa mauvaise gestion, la capitale en sera sans doute moins le bénéficiaire quasi-exclusif qu'elle a été durant trois décennies. Pour autant, la Stratégie Horizon 2030 de Bamako n'est pas assurée de prendre le relais. Ce retour incertain des bailleurs de fonds en 2014, aux trois niveaux de l'État, du District et des communes, pourraient mettre la volonté politique post-crise en difficulté d'arbitrer entre intervenants étrangers, orientés sur de grands aménagements structurants pour l'agglomération, et petits opérateurs locaux, décisifs en matière de services urbains.

Projets plurisectoriels	Porteurs	Approbation	Cloture	Coût total	Composantes sous-thématiques et parts du coût
Urban Development Project (01)	Banque mondiale Mali, Ministère des Transports Travaux Publics	06/1979	Clos 12/1986	USD 12.00 millions	Aménagement foncier (40%), Assainissement (17%), Soutien secteur informel (4%), Services essentiels villes secondaires (5%), Expertise et soutien institutionnel (34%)
Second Urban Development Project	Banque mondiale Mali, Ministère de l'Intérieur	04/1986	Clos 03/1994	USD 28.00 millions	Routes et transport (41%), Aménagement foncier (32%), Cartographie et enquête cadastrales (5%), Soutien institutionnel : réforme bancaire, Gestion des finances municipales, du secteur public (22%)
Urban Development and Decentralization Project	Banque mondiale Mali, Ministère du développement urbain et municipalités	12/1996	Clos 06/2005	USD 141.10 millions (USD 80.00 millions engagés par la Bm)	Accès aux services urbains et logement (23%), Finances municipales (22%), Gouvernance et renforcement des institutions municipales (22%), Gestion de la pollution et salubrité de l'environnement (22%), Administration et gestion des terres (11%)
Projet d'appui aux communes urbaines (PACUM)	Banque mondiale Mali, Ministère de l'Urbanisme	06/2011	en cours 06/2017	USD 70.00 millions	Infrastructures et services municipaux (49%), Gouvernance et renforcement des institutions municipales (26%), Finances municipales (21%), Décentralisation (4%)
Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako et environs, 1ère et 2ème révisions	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat – Direction nationale de l'Urbanisme et de la Construction	1981	2010	Investissements sur la période 1981-1994 : 81.328 milliards f.CFA/ ≈ 124 millions €	Les programmes sont réalisés de 11% (espaces verts) à 77% (VRD), à moitié sur le volet Habitat La voirie accapare 51% des dépenses, le secteur de l'eau-électricité 23% ; l'assainissement vient en quatrième position derrière les télécommunications.
Plan Stratégique du Développement du District de Bamako : Gouvernance locale, pauvreté et partenariat	Programme de Gestion Urbaine Mairie du District de Bamako	Coût prévisionnel du Programme Triennal 2003-2005 formulé d'après l'Horizon 2003-2012		92 milliards f.CFA : 51% à lever en partenariat technique et financier/ ≈ 72 millions €	51 projets envisagés : 1. Economie urbaine (5%), 2. Gouvernance locale (1%), 3. Environnement et qualité de vie (27%), 4. Culture sport et loisirs (37%), 5. Education (2%), 6. Urbanisation et cadre de vie (28%)
Grands équipements	Porteurs	Approbation	Cloture	Coût total	Composantes techniques dans le secteur d'intervention
Aménagement du site de décharge finale de Nounnoubougou	Programme gouvernemental Préfinancement chinois CHECEC, maîtrise d'ouvrage maïenne IBATECH Engineering	2008 : site identifié dans la commune de Tiénfala Visite technique 2011 : « la pollution est improbable »	Equipement non disponible « Horizon 2030 » préconise deux décharges aménagées au Nord et au Sud de Bamako	- 4, 319 milliards f.CFA sur budget national - avenant 1,55 milliards f.CFA/ total ≈ 9 millions €	- 2009 : Cellule d'enfouissement technique sur le site de décharge contrôle compactée (exécution sur 23 mois) - 2013 : risque de pollution sur l'écoulement du lixiviant, travaux d'étanchéité et pose d'une géo-membrane (exécution sur 8 mois)
Nouvelle centrale de production d'eau de Kabala, et renforcement de l'hydraulique urbaine	Etat du Mali / Banque africaine de développement, Banque mondiale, Agence française de développement, Banque européenne d'investissement, Banque islamique de développement	2010 : fin du monopole EDM-SA sur l'approvisionnement en eau dans le périmètre urbain concédé	En cours	Accords de prêts signés entre 11/2013 et 01/2014 pour un investissement, d'environ 120 milliards f.CFA/ ≈ 180 millions €	Extension du système de production, stockage et distribution d'eau potable pour les Bamakois
Tramway de Bamako	Projet présidentiel / PPP Equipementier alsacien Lohr Groupe d'investissement Quattron	2010 : Etude de faisabilité réalisée à Strasbourg / janvier 2012 : concession envisagée sur 30 ans		Coût total annoncé : 118 milliards de f.CFA/ ≈ 180 millions €	Projet sur une ou deux lignes de mobilité urbaine, annulé en 2012, relancé en 2014 sur initiative du maire du District

Tableau 1 (ci-contre) :

Economie des programmations majeures à Bamako

Sources : Banque mondiale, DNUC, BNETD-ALPHALOG, Conseil des ministres : juin 2009-juin 2014

BIBLIOGRAPHIE

BERTRAND M., 1999, *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise*, Paris, UMR PRODIG-CNRS (Grafigéo, n°8), 110 p.

BERTRAND M., 2004, Land management and urban development projects. A comparison of experiences in French-speaking and English-speaking West Africa, *International Development Planning Review*, Vol. 26, n°1, p. 83-96.

BERTRAND M. (coord.), 2012, *Gouvernance des services essentiels à Bamako, Mali. Contribution au Third Global Report on The Governance of Basic Public Services*. Paris, IRD/CGLU, 45 p. <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00880729>

BERTRAND M., 2014a, Ni compétitives, ni justes, alors quoi ? Métropoles ouest-africaines et circulation mondialisée de modèles urbains, in LE BLANC A. et al. (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Paris, Presses universitaires de Paris Ouest, p 355-376.

BERTRAND M., 2014b, Mobilisations foncières à Bamako : des défis de la gouvernance à ceux de la citoyenneté, in BRUNET-JAILLY J. et al. (dir.), *Le Mali contemporain*, Bamako, Editions Tombouctou et IRD, p. 159-186.

BNETD, ALPHALOG, 2001-2002, *Plan Stratégique du Développement du District de Bamako : Gouvernance locale, pauvreté et partenariat dans le District de Bamako. Diagnostic stratégique ; Stratégie de développement à long terme : Horizon 2003-2012 ; Programme Triennal 2003-2005*. Mairie du District de Bamako, Programme de Gestion Urbaine, 162, 51 et 135 p.

CHOPLIN A., 2014, Nouakchott : ériger des tours et éradiquer les bidonvilles, ou comment faire rentrer dans la compétition les périphéries du monde, in LE BLANC A. et al. (dir.), *Métropoles en débat, (dé)constructions de la ville compétitive*, Paris, Presses universitaires de Paris Ouest, p. 255-272.

DICKO A.K., 2013, De la gouvernance locale sans gouvernail : état des lieux et perspectives de la décentralisation au Mali depuis 1992, in KONATÉ D. (dir.), *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Editions Tombouctou, p. 157-170.

DNUC, 1990 et 1995, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako et environs, 1^{ère} et 2^{ème} révision*. Bamako, Ministère des Travaux Publics, de l'Urbanisme et de la Construction, 75 p. Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, 108 p.

HIBOU B., 1999, La « décharge », nouvel interventionnisme, *Politique africaine*, n°73, p. 6-15.

KONATÉ Y., 2004, Décentralisation et accès aux ressources des collectivités : fiscalisation dans le District de Bamako et ses communes, *Rapport scientifique final du Projet PRUD n°37 : Stratégie des acteurs, dynamiques urbaines et structuration des territoires*, janvier, p. 245-265.

LANGUILLE S., 2010, Mali : la politique de décentralisation à l'heure de l'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide, *Politique africaine*, n°120, p. 129-152.

LE BRIS E., 1992, La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public, *Politique africaine*, n°74, p. 6-12.

LE MEUR P.-Y., 2011, *Anthropologie politique de la gouvernance. Acteurs, ressources, dispositifs*, Sarrebruck, EUE, 2011.

MAS S., 2013, *La Banque mondiale et la « bonne » gestion municipale au Burkina Faso et au Ghana*, Thèse de science politique, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2 vol., 684 p.

QUÉNOT H., 2010, *La construction du champ politique local à Accra (Ghana) et Ouagadougou (Burkina Faso). Le cas de la politique de gestion des déchets*, Thèse de science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV-IEP, 461 p.

SORY I., 2013, « Ouaga la belle ! ». *Gestion des déchets solides à Ouagadougou : enjeux politiques, jeux d'acteurs et inégalités environnementales*, Thèse de géographie, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 355 p.

TRAORÉ H., 2012, *Stratégies d'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement à Bamako (Mali)*, Thèse de géographie, Université de Provence, 343 p.

Adresse de l'auteur

Institut de Recherche pour le Développement, Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains et asiatiques (CESSMA – UMR 245)

monique.bertrand@ird.fr

Issa SORY

Université de Koudougou
Groupe de Recherche sur les
Initiatives Locales (GRIL)

Bernard TALLET

Université Paris 1 Panthéon-
Sorbonne. UMR 8585 PRODIG

Un partenariat public-privé à l'épreuve des logiques d'acteurs : le schéma directeur de gestion des déchets solides à Ouagadougou

MOTS-CLÉS

Filière des déchets, partenariat public/privé, logique d'acteurs, pré-collecteurs informels, Ouagadougou, Burkina Faso

KEY WORDS

Waste disposal industry, public-private partnership, actors' strategies, informal pre-collection actors, Ouagadougou, Burkina Faso

RÉSUMÉ

La transformation de la collecte des déchets dans la ville de Ouagadougou a été portée par une réorganisation de l'ensemble de la filière. Inspiré par les recommandations de la Banque mondiale, un schéma directeur de gestion des déchets a été mis en œuvre sur le modèle du partenariat public/privé (PPP). La privatisation de cette filière a entraîné l'émergence de nouveaux acteurs au niveau de la pré-collecte ; les concessionnaires des territoires de pré-collecte qui sont soit des PME (petites et moyennes entreprises) soit des GIE (groupements d'intérêt économique) sont les maîtres d'œuvre d'une filière dans laquelle la municipalité de Ouagadougou est restée maître d'ouvrage. Après quelques années de mise en œuvre, des éléments de bilan peuvent éclairer les nouveaux rapports de force entre secteur public (Etat, collectivité territoriale) et secteur privé organisé ou informel, mettant en lumière des dysfonctionnements importants.

ABSTRACT

The transformation of waste collection in the town of Ouagadougou has been undertaken as part of a reorganisation of the whole waste disposal industry. Based on the recommendations of the World Bank, a development plan for the management of waste has been put into operation using the model of a public/private partnership. The privatisation of this activity has led to the emergence of new actors at the pre-collection stage. The concessionaires of the pre-collection territories are either small or medium-sized firms or "economic interest groups"; they are the managers of an industry for which the municipality of Ouagadougou retains overall control. After several years of existence, an evaluation of this situation shows new power struggles between the public sector (state and territorial authorities) and the organised and informal private sectors, identifying important dysfunctions.

L'inadaptation des Partenariats public-privé (PPP) avec les grandes entreprises, notamment au contexte urbain africain, a été la principale difficulté de leur pérennisation et de leur universalisation (Jaglin, 2007). Les nouveaux contrats, jugés plus souples et plus adaptés, impliquent les autorités municipales, dont l'une des compétences est l'offre des services urbains, les Petites et moyennes entreprises (PME) et/ou les Groupements d'intérêt économique (GIE). Ils apparaissent de plus en plus comme une alternative à l'inefficacité des filières des services urbains préexistantes de telle sorte qu'ils peuvent être qualifiés de « modèles alternatifs » (Cavé, 2009 ; Baron *et al.*, 2012). Pourtant, ces « modèles alternatifs » semblent révéler de nouvelles tensions dans la gestion des services urbains. Dans un contexte de décentralisation, ces modèles s'apparentent à une forme de dépossession des autorités municipales d'une partie de leurs compétences avec pour conséquence le développement de stratégies diverses ayant pour finalité le contrôle de l'offre de ces services (Dorier-Apprill *et al.*, 2005).

Ouagadougou a créé un environnement propice pour observer et analyser les logiques des élus municipaux et des pré-collecteurs privés (formels et informels) de la filière des déchets. Les données utilisées, essentiellement qualitatives et secondaires, ont été collectées entre 2009 et 2012 dans le cadre d'une thèse soutenue en 2013¹. L'article identifie les concepteurs du Schéma directeur de gestion des déchets (SDGD) et les mécanismes de la délégitimation du service public

de collecte des déchets à Ouagadougou en vue de l'institution du partenariat public-privé dans ce secteur d'activité. Il analyse ensuite les logiques des acteurs de la filière des déchets révélées par ce partenariat. Enfin, l'article propose une interprétation des relations « contradictoires » entre élus municipaux et pré-collecteurs informels.

UNE ACTION MUNICIPALE D'INSPIRATION INTERNATIONALE

Depuis l'indépendance du Burkina Faso en 1960, la filière des déchets à Ouagadougou a connu une alternance entre gestion privée et gestion publique. Ainsi, elle a été gérée en régie entre 1958 et 1968, puis par une structure privée entre 1968 et 1979, et à nouveau en régie entre 1979 et 1986. A partir de 1986, les autorités ont créé l'Office national des services d'entretien, de nettoyage et d'embellissement (ONASENE), structure étatique qui avait le monopole de la gestion des déchets sur toute l'étendue du territoire national. Cependant, l'incapacité de l'ONASENE à remplir ses missions a entraîné la multiplication d'acteurs privés dans la filière des déchets à partir de 1990. Dans le cadre du troisième Projet de développement urbain (PDU 1993-2004), la Banque mondiale a décidé de soutenir l'élaboration d'un SDGD à Ouagadougou.

Le SDGD, un schéma voulu par la Banque mondiale

Les Institutions Financières Internationales (IFI), et notamment la Banque mondiale, ont commencé

1 - *Ouaga la belle ! Gestion des déchets solides à Ouagadougou : enjeux politiques, jeux d'acteurs et inégalités environnementales*, soutenue le 21 février 2013 à Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

à s'intéresser à la ville à partir des années 1970. Les objectifs essentiels de cette institution étaient de créer les conditions pour rentabiliser les investissements publics réalisés dans le milieu urbain et de lutter contre la pauvreté en ville afin d'intégrer ces pauvres dans l'économie libérale. Il fallait « mobiliser l'épargne privée, et diminuer les standards d'équipement afin d'adapter l'offre à la demande ; avoir une politique stricte de recouvrement des coûts » (Osmont, 1985, p. 64). Au Mali, par exemple, cette institution a privilégié les projets urbains, le renforcement de la gouvernance politique et financière et « l'amélioration de la productivité urbaine » (Morin et al., 1997).

Cet intérêt pour la ville s'inscrit dans la logique du repli de l'Etat imposé aux pays en développement à travers les Programmes d'ajustement structurel (PAS) depuis le début des années 1980. Pour le Burkina Faso, la Banque mondiale n'a cessé de marquer son opposition aux subventions publiques (Le Bris, 2000). En complément du processus de décentralisation – censée promouvoir la démocratie et libérer les initiatives locales – l'intervention de la Banque mondiale sur la scène urbaine s'apparente à une ingénierie, tant théorique que pratique, ayant pour objectif d'harmoniser la gouvernance locale selon des principes identiques à tous les pays. Ainsi les PDU participent-ils à la diffusion d'un même modèle, en définissant les modes de gestion, les types d'acteurs et les rapports entre ces acteurs.

Le premier PDU (1978-1982), focalisé uniquement sur Ouagadougou, a mis l'accent sur la restructuration d'un quartier de la ville (le quartier Cissin). Il s'est agi de l'ouverture des voies de communication et de l'implantation des services d'assainissement dans le quartier. Plus large, le deuxième PDU (1990-1994) a concerné trois villes : Ouagadougou, Bobo-Dioulasso et Koudougou². Enfin, dès 1991, soit un an après l'entrée en application du deuxième PDU, la Banque mondiale a identifié le troisième PDU, encore appelé Projet d'amélioration des conditions de vie urbaine (PACVU). Mis en œuvre de 1993 à 2004, le PACVU a eu pour objectif le renforcement des acquis du PDU en vue d'améliorer les capacités de gestion des gouvernements locaux, équiper les deux villes du Burkina Faso (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) en infrastructures de base et créer un environnement institutionnel pour une meilleure gestion de ces infrastructures. Pendant les négociations de ce projet, la délégation de la Banque mondiale a soutenu que le PACVU était « essentiellement consacré à la préparation du transfert des responsabilités de gestion, d'exécution et de maîtrise de l'environnement et du développement urbain [...] au bénéfice des collectivités locales » (Diou et al., 1994, p. 2). Ainsi, le contenu du PACVU, à travers le renforcement des capacités et des infrastructures accorde

une place de choix à la gestion des déchets. Il est ainsi proposé l'application effective du principe du « pollueur-payeur » à travers la participation des « populations urbaines à la couverture des charges induites par l'amélioration des conditions de vie, notamment les investissements destinés à la collecte des ordures ménagères, l'assainissement individuel et collectif et le drainage des eaux fluviales » (Diou et al., 1994, p. 13). L'élaboration et l'application du SDGD visent à répondre à cet objectif.

Le partenariat public-privé au cœur de la réforme

La perspective globale du PACVU, dans le domaine de la gestion des déchets, est de mettre fin à l'intervention des acteurs publics dans cette filière. Il s'agit d'abord de remettre en cause le monopole de l'ONASENE. Ensuite, les centres de collecte – interface entre l'étape de la pré-collecte et de la collecte – ont été construits pour remplacer les bacs à ordures. Enfin, le territoire urbain a été subdivisé en territoires de pré-collecte en vue de responsabiliser les nouveaux acteurs en charge de cette première étape de la filière. Toutes ces réformes se sont appuyées sur la promotion du partenariat public-privé entre la municipalité et les pré-collecteurs.

Supprimer le monopole de l'ONASENE et favoriser l'émergence de nouveaux acteurs

Le PACVU présente explicitement des orientations néolibérales en conformité avec les principes diffusés par la Banque mondiale dans le domaine des services urbains. Il s'articule étroitement avec le début de la mise en œuvre du processus de décentralisation. Ce contexte politique de réformes de l'organisation de l'Etat burkinabé crée les conditions favorables pour le changement de l'organisation de la filière des déchets. La décentralisation vise en effet le transfert de nouvelles et importantes compétences aux collectivités locales, dont la gestion des déchets. Ainsi, pendant les négociations du PACVU, la délégation de la Banque mondiale a souligné ceci :

« le monopole de l'enlèvement des ordures ménagères a été reconnu à l'ONASENE par le Kiti A5-0032FPMET du 3 août 1988 et modifié par le Kiti A5-360FPMET du 3 août 1989, alors que les récentes dispositions législatives (Loi n°004/93/ADP portant organisation municipale) investissent également les municipalités de compétences dans le domaine de la propreté et de l'hygiène. [Par conséquent,] la mission [il s'agit de la délégation de la Banque mondiale] recommande que la suppression du monopole formel de l'ONASENE pour la collecte des ordures ménagères soit une condition de négociation » (Diou et al., 1994, p. 6).

La décentralisation a rendu caduc le monopole de l'ONASENE dans le domaine de la collecte des

2 - Ce projet se décline en cinq composantes : i) amélioration de la gestion communale, ii) mobilisation des ressources, iii) mise en place d'un système urbain d'information, iv) renforcement des services techniques communaux et v) réhabilitation des infrastructures.

3 - L'Express pré-coopératif du Faso (ECOFA) est devenu l'Entreprise de collecte, de recyclage d'ordures et de nettoyage du Faso (ECONFA) en 1996.

4 - Le CREPA est une Institution africaine inter-Etats. Le nouveau nom est EAA (Eau et assainissement pour l'Afrique) regroupant 17 pays d'Afrique centrale et de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Bissau, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad et Togo).

5 - Dans cet article, l'analyse s'appuie sur le découpage administratif de Ouagadougou en 30 secteurs répartis dans 5 arrondissements. En effet, à partir de 2012, Ouagadougou compte 55 secteurs et 12 arrondissements. La ville est dirigée par un maire central tandis que l'arrondissement est dirigé par un maire d'arrondissement.

6 - C'est ainsi que le SDGD nomme le gardien du centre de collecte. Selon un ex-responsable du Service nettoyage et collecte des déchets, le rôle du gardien est de veiller à ce que les citoyens ne puissent plus y déposer les déchets.

déchets. Cette condition a été acceptée par les autorités burkinabé qui avaient déjà commencé à la fin des années 1980 à promouvoir l'émergence des acteurs privés dans la filière des déchets ; en effet, des moyens financiers et matériels avaient été investis pour faciliter l'émergence d'acteurs privés. C'est ainsi qu'avec le soutien du Fonds national pour la promotion de l'emploi (FONAPE), de la mission française de coopération et d'opérateurs économiques burkinabé (surtout l'entreprise Oumarou Kanazoé, l'une des plus grandes entreprises de BTP du Burkina Faso), l'Express pré-coopératif du Faso (ECOFA)³ – un regroupement de 15 étudiants en fin de cycle – a été agréé en 1990 par l'ONASENE. Cette structure a eu même comme siège les locaux de l'ONASENE. Des ONG et/ou des partenaires financiers ont soutenu des initiatives de création d'associations communautaires pour la gestion des déchets à Ouagadougou. Le Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût (CREPA)⁴ et l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU) ont soutenu l'association *Lagm-Yam* dans le cadre du projet pilote de Wogodogo au secteur 10⁵. Cette association a bénéficié d'un don de charrettes, d'un fonds de roulement et de séances de formation comportant des modules sur la gestion des ressources financières et d'animation lors des sensibilisations. Avec l'appui de leaders d'opinion (chefs religieux, coutumiers, etc.), d'autres associations de quartiers ont bénéficié du soutien du CREPA pour la pré-collecte des déchets. De 1996 à 2001, le CREPA a été soutenu dans ces activités par le Fonds national de recherche scientifique (FNRS) de la coopération Suisse, notamment pour le volet du compostage des déchets. L'ONG EAST (Eau-agriculture et santé en milieu tropical) quant à elle, financée par l'Agence française de développement, a soutenu des associations dans les arrondissements de Nongr-Mâssom et de Sig-Nonghin. Dans le cadre du troisième projet de développement urbain, la Banque mondiale et l'UNICEF ont initié le « *projet pilote de participation communautaire à l'assainissement* » au secteur 7 de Ouagadougou. Ce projet avait pour objectif d'inciter les citoyens à participer à l'assainissement de leur cadre vie (Gougeon, 1998). L'énumération de ces initiatives soutenues par différents bailleurs de fonds souligne la montée en puissance de structures à caractère privé. Ce mouvement constitue une réponse aux défaillances de l'ONASENE, incapable dès 1990 d'exercer sa mission de collecte des déchets ce qui aboutira à sa liquidation en 1996. Dès 2000, la ville de Ouagadougou comptait onze associations communautaires et quinze entreprises de pré-collecte des déchets.

Modifier les dispositifs techniques avec la construction des centres de collecte

Pour mettre fin à la gestion publique des déchets, le SDGD prévoit de supprimer les bacs à ordures

auparavant disposés dans les différents quartiers. En effet, malgré l'émergence d'acteurs privés dans la filière, les autorités municipales avaient disposé des bacs à ordures surtout dans les quartiers centraux de la ville de Ouagadougou. Les déchets des ménages étaient déposés soit par les pré-collecteurs privés, soit par les citoyens eux-mêmes. Ensuite, la mairie se chargeait de l'enlèvement de ces bacs dont le contenu était déposé sur des décharges dites contrôlées à la périphérie de la ville. La filière a ainsi fonctionné à ce moment-là avec une implication forte de la municipalité, mais la finalité du SDGD a été d'aller plus loin en privatisant toutes les étapes, en mettant fin à l'intervention des citoyens dans la pré-collecte et à celle de la municipalité lors de la collecte. La construction de centres de collecte répondait à cet objectif.

Le SDGD institue la fin des bacs à ordures et leur déplacement vers les centres de collecte. L'implantation des centres de collecte s'accompagne d'autres changements : la grande innovation de ce nouveau mode de collecte tient dans leur aménagement et leur équipement (une clôture, une rampe d'entrée et une maisonnette pour le « garde-corps⁶ »). Dans chaque centre, sont disposées « une à trois bennes » ; il s'agit des bacs à ordures.

Trente-cinq centres de collecte ont été construits à Ouagadougou. L'implantation des centres de collecte permet ainsi le démarquage entre l'étape de la pré-collecte et celle de la collecte. Ils deviennent, de ce fait, l'interface de ces deux grandes étapes de la filière. La construction des centres de collecte, avec tout leur dispositif d'aménagement – dont la présence d'un gardien –, permet de mettre fin à la pré-collecte des déchets par les citoyens eux-mêmes qui doivent désormais recourir aux services de pré-collecteurs.

Asseoir le partenariat public-privé par la délimitation des territoires de pré-collecte et la définition du rôle des différents acteurs

Avant la mise en œuvre du SDGD, la filière se caractérisait par l'inorganisation des territoires de pré-collecte, les mêmes acteurs pouvant intervenir dans plusieurs secteurs. Les circuits effectués par les pré-collecteurs pouvant alors être très longs, l'activité était, par conséquent, peu rentable. De plus, aucun acteur n'était responsable de la salubrité d'un secteur spécifique. La délimitation des territoires de pré-collecte devait permettre de mettre fin à ces pratiques, en répondant à deux exigences : être économiquement rentables pour les acteurs et être peu nombreux pour faciliter le contrôle par la municipalité. Mais ces deux exigences étaient en contradiction avec la petite « taille commerciale » des acteurs préexistants (surtout les associations). De plus, le statut d'association – organisation à but non lucratif – ne

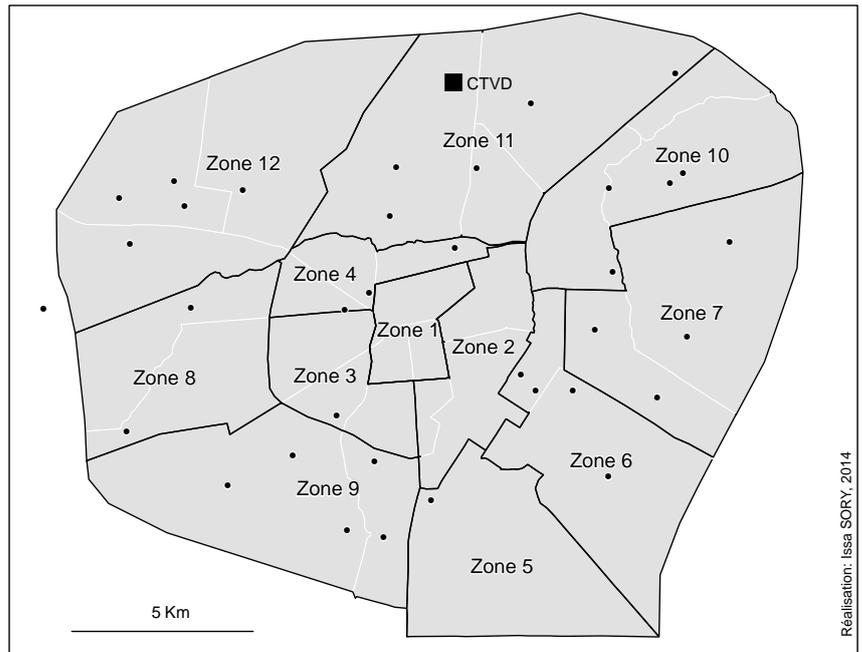
répondait pas aux objectifs de privatisation de la filière développés dans le SDGD. Tous les acteurs devaient se restructurer pour être en phase avec ces nouvelles attentes. Ainsi, les entreprises et les associations – surtout celles appartenant aux regroupements professionnels (cf. *infra*) – se sont réorganisées afin de pouvoir postuler à l'appel d'offres de concession des territoires de pré-collecte qui a eu lieu en 2003. De cette réorganisation, sont nés des groupements d'entreprises issus du regroupement de plusieurs entreprises ; tandis que d'autres entreprises ont postulé seules à l'appel d'offres. Quant aux associations, elles se sont structurées en Groupements d'intérêt économique (GIE).

La ville a été ainsi subdivisée en douze territoires de pré-collecte (carte 1). Cinq de ces territoires ont été concédés à quatre GIE constitués pour la circonstance (le GIE Clean environnement a bénéficié de deux territoires), tandis que des entreprises et groupements d'entreprises sont adjudicataires des sept autres territoires.

Les tâches et les responsabilités des différents concessionnaires sont définies par un contrat, élaboré par les services municipaux en amont de l'appel d'offres. Les contrats de concession définissent clairement les tâches et les responsabilités des différents acteurs de la filière. La municipalité s'occupe de la définition du cadre juridique de l'activité et de la construction des infrastructures de collecte, tandis que la pré-collecte, la collecte et l'enfouissement relèvent de la compétence des acteurs privés.

Ainsi, les autorités municipales doivent-elles contraindre tous les citoyens à s'abonner auprès des adjudicataires de territoires de pré-collecte. Le SDGD a même prévu des « directives aux services policiers [...] pour s'assurer que les gens [les citoyens] s'adressent au pré-collecteur concessionnaire pour l'élimination de leurs déchets ». (Dessau-Soprin, 2000, p. 64). Ensuite, l'organisation des pré-collecteurs, dans le cadre du SDGD, a été construite autour du concept de « quartier propre », défini comme la maîtrise du territoire urbain par les acteurs de la gestion des déchets. « La présence de plus d'un pré-collecteur de déchets sur le même territoire n'est pas compatible avec un tel concept de quartier propre, à cause de la dilution des responsabilités [...] Il est reconnu que l'implantation du concept se fera efficacement s'il y a octroi de contrats imposant la responsabilité du ramassage complet des déchets, avec l'assurance de l'exclusivité d'un territoire donné » (Dessau-Soprin, 2000, p. 61).

Selon le SDGD, les concessionnaires des territoires de pré-collecte ont pour tâche l'enlèvement des déchets de porte-à-porte auprès de leurs abonnés. Ils doivent aussi pré-collecter les déchets de « cer-



Réalisation: issa SORY, 2014

- Centre de collecte
- Limite de territoire de pré-collecte

Source: IGB (BNDT), 2002
Relevés de terrain, 2008

Zones	GIE et PME	Secteurs
1	BURKINA PROPRE	1 ; 2 ; 3
2	CGMED, SANKSA-EMBEL, ECMM, SENDES	4 ; 5 ; 6
3	CGMED, SANKSA-EMBEL, ECMM, SENDES	7 ; 8 ; 9
4	ECONFA, ETE, SEPROSEC	10 ; 11 ; 12
5	SDS	15 ; Ouaga 2000
6	CGMED	14 ; 30
7	ECONFA, ETE, SEPROSEC	28 ; 29
8	CLEAN ENVIRONNEMENT	18 ; 19
9	CLEAN ENVIRONNEMENT	16 ; 17
10	ANGE'CO	13 ; 26 ; 27
11	SANKSA-EMBEL	23 ; 24 ; 25
12	APE	20 ; 21 ; 22

Carte 1 : Centres de collecte et concessionnaires des territoires de pré-collecte de Ouagadougou

tains commerces, industries artisanales et institutions » et ramasser les déchets abandonnés dans l'espace public, y compris dans les caniveaux. La collecte de la redevance – la moyenne mensuelle est de 1 000 FCFA – pour le financement de toutes les étapes de la filière (la pré-collecte, la collecte, le traitement et l'enfouissement) relève de la compétence des concessionnaires des territoires de pré-collecte. Enfin, le SDGD a prévu que l'étape de la collecte et la gestion du Centre de traitement et de valorisation des déchets (CTVD) soient concédées aux entreprises privées à travers un appel d'offres.

Cette répartition-idéale- des rôles a connu, dans la période de mise en application, bien des adaptations qui permettent de questionner les jeux d'acteurs dans la filière et de prendre du recul par rapport aux attentes du partenariat public-privé.

DES DISTORSIONS FRAGILISANT LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Alors que l'étape de la pré-collecte a été conçue comme une étape majeure de la réorganisation de la filière de gestion des déchets, de multiples travers sont apparus lors de la préparation et de la mise en œuvre du SDGD. Ces travers relèvent pour beaucoup de phénomènes de dissymétrie dans l'accès à l'information, notamment dans la période de préparation de l'appel d'offres prévu pour l'attribution des territoires de pré-collecte. Ces dysfonctionnements permettent d'éclairer l'émergence d'acteurs différenciés en charge

7 - Entretien avec Mme B L, chargée de formation au CREPA, février 2010

8 - Les contrats ont été signés en mai 2007.

9 - Le SDGD prévoit des possibilités d'élaboration de contrats de sous-traitance à l'intérieur des territoires de pré-collecte.

10 - Ces pré-collecteurs informels peuvent ainsi s'inscrire dans un processus d'organisation en prenant la forme d'associations. Il est à rappeler qu'avec l'application du SDGD, toute organisation intervenant dans la filière de gestion des déchets sans être concessionnaire de territoire de pré-collecte, ni sous-traitant est considérée comme informelle.

11 - Entretien avec M. S S, responsable du Service Nettoyage et Collecte des Déchets de la Direction de la Propreté, décembre 2009.

de la pré-collecte des déchets et de comprendre comment un secteur informel a pu réinvestir ce secteur d'activité contribuant ainsi à fragiliser le partenariat public-privé.

Un processus d'institutionnalisation créateur d'inégalités

Le point de départ est lié à la volonté de renforcer le secteur associatif ou le secteur entrepreneurial en vue de la privatisation de la filière de gestion des déchets. Bien avant la mise en place du SDGD, des initiatives, dans le cadre de projets pilotes, ont appuyé la structuration d'organisations capables de prendre le relais de l'ONASENE menacé de liquidation. Ainsi, dans le cadre du projet financé par le Fonds national Suisse de la recherche scientifique (FNRS) en 1996, le CREPA et les autorités municipales ont œuvré à regrouper les acteurs privés au sein de la Coordination des associations d'assainissement et de valorisation des déchets (CAVAD) et la Coordination des entreprises de gestion des déchets (CEGED). Bien avant le lancement de l'appel d'offres, l'effort de promotion a contribué à accentuer les différences entre les acteurs de la filière : certains pré-collecteurs ont été associés au mouvement de préparation de la réorganisation de la filière alors que d'autres ont été marginalisés, restant à l'écart du processus de réforme. A cette étape importante de la réorganisation de l'activité, les pré-collecteurs membres de ces deux structures étaient, par conséquent, mieux informés sur le contenu du processus en cours ce qui leur a permis d'opérer les mutations institutionnelles nécessaires pour pouvoir répondre aux exigences d'un appel d'offres. Aussi, certaines associations ont bénéficié de soutiens (techniques, financiers) afin de s'équiper et de régulariser leur situation sur le plan administratif. Par exemple, l'association *Lagm-Yam*, qui avait été créée dans le cadre du projet pilote de Wogodogo au secteur 10, a bénéficié du soutien technique du CREPA pour la constitution du GIE Clean Environnement. De même, les associations regroupées au sein du GIE/APE (Action pour la protection de l'environnement) ont eu recours à l'UNICEF, à la Direction de la propreté et au troisième PDU pour constituer les documents de l'appel d'offres. En plus de cette dissymétrie en termes d'information et de soutien, les documents demandés dans le cadre de l'appel d'offres étaient hors de portée des associations aux ressources limitées. En effet, appelés à évoluer désormais comme des entreprises, les GIE devaient fournir tous les documents indispensables à la création et à l'existence de ce type de structures : registre de commerce, déclaration des employés à la sécurité sociale et attestation de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Ce changement dans les modalités de fonctionnement représentait un obstacle difficile à surmonter. Ainsi, « *le dossier d'appel d'offres que la mairie a élaboré n'était pas à la por-*

tée de n'importe qui. [A travers l'appel d'offres], le schéma a fait appel en fait, je peux dire, aux organisations les plus en vue⁷ », c'est-à-dire celles qui étaient membres de la CEGED ou de la CAVAD.

Ces acteurs qui existaient au moment de l'appel d'offres n'ont pas été les seuls à être exclus de fait du nouveau système. Les résultats de l'appel d'offres – lancé en 2003 – ont été rendus publics seulement en 2005. Pendant ces deux années, des associations comme des pré-collecteurs individuels ont investi le marché de la pré-collecte espérant se positionner sur un créneau d'activité intéressant. Ensuite, entre la publication des résultats et la signature des contrats, deux années supplémentaires se sont encore écoulées⁸. Cette nouvelle phase d'incertitude a connu l'arrivée d'autres acteurs. Le manque d'informations fiables, les rumeurs sur le contenu des contrats de pré-collecte, les incertitudes sur les attributions, tout cela a contribué à renouveler l'intérêt pour cette activité économique, d'autant plus que l'obligation d'abonnement pour les ménages faisait espérer une bonne rentabilité financière pour les opérateurs impliqués dans la filière en cours de restructuration.

La prime à la flexibilité et le risque d'échec du partenariat public-privé

Après l'appel d'offres et la signature des contrats aux opérateurs concessionnaires, la poursuite de la mise en œuvre du SDGD a entraîné un processus de différenciation entre les acteurs de cette première étape de la filière, entre pré-collecteurs formels et pré-collecteurs informels. Les pré-collecteurs formels se composent des concessionnaires des territoires de pré-collecte ainsi que des pré-collecteurs sous-traitants⁹. L'observation de terrain permet d'établir des distinctions à l'intérieur de la catégorie des pré-collecteurs informels ; il est possible de distinguer des pré-collecteurs informels permanents et des pré-collecteurs informels occasionnels.

Les informels permanents, repérables car ce sont le plus souvent des charretiers individuels, n'ont pas pu postuler à l'appel d'offres ou se sont constituées en associations¹⁰ après l'appel d'offres. Ils sont qualifiés de permanents car leur caractéristique commune est que la pré-collecte constitue leur activité principale qu'ils exercent de manière régulière. Ils disposent, comme les pré-collecteurs formels, d'abonnés sur le territoire urbain. Quant aux pré-collecteurs occasionnels, ils n'interviennent que de façon ponctuelle dans la filière, la pré-collecte ne constituant qu'une activité secondaire. Ils ne procèdent pas par des abonnements et sont payés à la tâche.

La présence des pré-collecteurs informels contribue à remettre en cause les fondements du partenariat public-privé instauré dans la filière en

fragilisant l'application du SDGD. Cette fragilisation s'exprime tout particulièrement par la baisse de la redevance réclamée aux citoyens suite à la concurrence accrue entre pré-collecteurs et cela contribue à la déresponsabilisation de tous les pré-collecteurs. En effet, les pré-collecteurs informels permanents fixent un montant inférieur à la redevance pour concurrencer les pré-collecteurs formels. « *Par exemple, il arrive que les adjudicateurs pré-collectent les déchets à 1000 FCFA/mois et un informel peut venir se pointer devant la porte, il dit [...] moi, je vais faire ça à 300 FCFA/mois¹¹* ». Selon les pré-collecteurs formels, cette méthode entraîne la diminution du nombre de leurs abonnés. Pour leur part, les pré-collecteurs informels occasionnels adoptent des stratégies encore plus flexibles. En effet, étant disposés à exercer « *tout type* » d'activités, ils sont rémunérés par service rendu. Leur rémunération peut se faire en argent ou en nature (la nourriture par exemple). Si la présence des pré-collecteurs informels occasionnels a peu d'influence sur le nombre de clients des autres types d'acteurs (informels permanents et formels), elle encourage une partie de la population urbaine à ne pas s'abonner au service de ramassage des ordures.

La concurrence entre les différents pré-collecteurs (formels et informels) concourt à remettre en cause le partenariat public-privé, à travers un autre élément de cette compétition. En effet, les pré-collecteurs informels, n'étant pas obligés par un contrat à transporter les déchets jusqu'aux centres de collecte, déposent les déchets qu'ils ramassent sur les espaces vacants à l'intérieur de la ville. Pour essayer de lutter contre cette concurrence, les pré-collecteurs formels pratiquent eux-aussi le déversement des ordures (appelé à Ouagadougou, le « *déménagement* ») dans des décharges sauvages. Ces pratiques des pré-collecteurs mais aussi celles des citoyens participent ainsi à la multiplication des décharges à Ouagadougou (Sory *et al.*, 2012). Dans le cadre de la mise en œuvre du SDGD, elles marquent un recul si ce n'est la fin de la responsabilisation des acteurs sur les territoires de pré-collecte. L'incapacité des autorités municipales à interdire la présence des pré-collecteurs informels qui désertabilisent la filière contribue aussi à déresponsabiliser tous les concessionnaires de la pré-collecte ; ils ne se sentent plus obligés d'assurer l'entretien et la salubrité de leur territoire respectif. Le SDGD qui avait pour ambition de reconfigurer la filière des déchets à Ouagadougou n'a pas réussi à créer un cadre opérationnel conforme à son approche initiale ; la présence de pré-collecteurs informels vient compromettre le fonctionnement d'une étape-clé du schéma organisationnel de la filière, celle d'une territorialisation maîtrisée des espaces de la ville (Tabl. 1).

A travers ce tableau, il apparaît que la filière de

Pré-collecteurs	Sites intermédiaires	Collecteurs	Types de circuits
Citadins	Décharge sauvage	Entreprise privée	Public-privé
		Mairie	Public
	Centre de collecte	Entreprise privée	Public-privé
		Mairie	Public
Acteurs de la pré-collecte	Décharge sauvage	Entreprise privée	Privé
		Mairie	Public-privé
	Centre de collecte	Entreprise privée	Privé
		Mairie	Public-privé

Tableau 1 : Les types de circuits issus des logiques d'acteurs dans la filière des déchets à Ouagadougou

gestion des déchets issue de l'application du SDGD s'analyse à partir des types d'acteurs qui participent à sa formation (publics ou privés). Les acteurs publics se composent des citoyens – parce que leurs interventions disqualifient les pré-collecteurs privés – et de la mairie, tandis que les acteurs privés sont les pré-collecteurs (formels ou informels) et l'entreprise privée de collecte¹². Cette distinction permet d'identifier trois types de circuits dans la filière des déchets à Ouagadougou : i) le circuit public constitué par les citoyens et la mairie, ii) le circuit privé formé par les pré-collecteurs privés et l'Entreprise burkinabé des travaux d'équipements (EBTE) et iii) le circuit public-privé constitué d'une part par les citoyens et l'EBTE, et d'autre part, par les pré-collecteurs privés et la mairie.

Le partenariat public-privé, fondement de l'organisation de la pré-collecte par le SDGD, a été remis en cause du fait de la présence des pré-collecteurs informels qui souvent, avec des appuis sur lesquels nous reviendrons, se sont constitués en associations. Alors, quelles sont les raisons qui expliquent la persistance de ce type d'acteurs au cours de cette première étape de la filière des déchets à Ouagadougou ?

Le SDGD à la lumière de logiques d'acteurs contradictoires

Après quelques années de fonctionnement de la filière restructurée, il apparaît que les acteurs formels, identifiés comme ceux ayant pu répondre à l'appel d'offres d'attribution des territoires de pré-collecte sont en difficulté pour résister à la concurrence exercée par les acteurs informels. La mairie, par l'intermédiaire de ses services techniques – représentés par la Direction de la Propreté – elle-même n'arrive pas à faire respecter le SDGD alors qu'elle est le maître d'ouvrage du système de gestion des déchets. Les difficiles conditions de vie de nombreux citoyens qui les amènent à se livrer à l'activité de ramassage des ordures sans en avoir l'autorisation, ne sont pas suffisantes pour expliquer cette situation. Une dimension de la réflexion a consisté à interroger les relations existant entre les élus locaux et les acteurs informels poussés à s'organiser en associations, qui constitue une clé de lecture possible pour comprendre la persistance des pré-collecteurs informels dans la filière des déchets.

La mairie, un maître d'ouvrage impuissant à faire respecter les règles de gestion de la filière

La mairie, à la demande des concessionnaires des territoires de pré-collecte qui éprouvaient des dif-

12 - La collecte des déchets des arrondissements de Sig-Nonghin et de Nongr-Massom a été concédée à l'EBTE. La mairie, à travers sa direction de la propreté, collecte les déchets des trois autres arrondissements (Baskuy, Bogodogo et Boulmiougou).

13 - Entretien avec Mme Z K, responsable du GIE/ANGE'CO, février 2010.

14 - Entretien avec M. T R, responsable de l'entreprise ECONFA, février 2010.

15 - Le Burkina Faso a entrepris, depuis le début des années 1990, le processus de décentralisation. Les premières élections municipales se sont déroulées en 1995 dans 33 communes. En 2000, elles ont concerné 49 communes. Depuis 2006, les élections municipales concernent toute l'étendue du territoire national. Le Burkina Faso est désormais composé de 13 régions et 351 communes dont 49 communes urbaines ; les 302 autres communes sont appelées des communes rurales.

facultés face à la concurrence des pré-collecteurs informels, a procédé à des visites de terrain. La première a été consacrée à la sensibilisation. Il s'est agi, pour les agents municipaux, d'expliquer le contenu du cadre nouveau d'organisation de la filière (le SDGD) et les mécanismes permettant de passer du statut d'acteur informel à celui de formel (à travers la procédure de sous-traitance). A la seconde visite, la Direction de la propreté a procédé à la réquisition d'une trentaine de charrettes des pré-collecteurs informels. Pour avoir enfreint les normes d'organisation de la filière, ceux-ci étaient censés payer des amendes pour récupérer les charrettes. Cette procédure, conforme aux prescriptions du SDGD, propose que soient utilisés tous les moyens, y compris la police municipale, pour faire respecter le schéma. Mais, « *les interventions ont fait qu'ils ont récupéré les charrettes sans payer 5 F. Ce sont souvent des charrettes d'un conseiller ou d'un maire d'arrondissement. On bloque les charrettes, on [le responsable politique] intervient pour les faire sortir. [...] En fait, le problème c'est quoi ? Les associations qui travaillent, ce sont généralement des associations de conseillers ou de maires d'arrondissement qui les créent* » (Entretien avec M. T R, responsable de l'entreprise ECONFA, février 2010).

Ce double jeu des acteurs municipaux a permis à la Direction de la propreté de comprendre qu'elle ne « *comptait que pour peu* » dans l'organisation de la filière. Lorsque les conseillers municipaux, qui sont censés être les responsables de la sensibilisation des citoyens afin que le schéma soit respecté, se mettent à créer ou à soutenir des pré-collecteurs informels, il devient difficile pour les agents municipaux, sans mandat électoral, d'aller à l'encontre de ces acteurs. Mme S A souligne bien le dilemme dans lequel se trouve la Direction de la propreté :

« *Il y a des informels qui sont appuyés par les politiciens, des conseillers. Je me rappelle qu'une fois, on a eu un problème avec une association [informelle] qui venait de naître et qui était dans le ramassage des ordures. Nous sommes partis à la mairie croyant qu'on allait bien résoudre [le problème] mais apparemment on a su qu'il y avait quelqu'un derrière cette association* » (Entretien avec Mme S A, responsable du GIE/APE, février 2010).

L'absence de volonté de lutter contre la multiplication des acteurs informels met en lumière la fragilité de la restructuration de la filière des déchets, tiraillée entre des pratiques contradictoires : d'une part, le soutien apporté par des élus locaux aux acteurs informels a pour conséquence de disqualifier l'action de régulation attendue de la Direction de la propreté et d'autre part, ces pratiques exacerbent la concurrence que doivent affronter les acteurs formels. « *On dirait que l'affaire des or-*

*dures est politisée ; on ne peut même pas parler. Dans chaque arrondissement, il y a des associations [informelles]. Il y a une conseillère même [de l'arrondissement de Boulmiougou] qui a son association qui ramasse les ordures*¹³ ». Lorsque les charrettes des informels sont retirées puis, suite aux « *interventions* », restituées, ils « *reviennent travailler et ils vous narguent. Qu'est-ce que vous pouvez faire ?* ¹⁴ ». Certains informels défient ouvertement les agents de la Direction de la Propreté comme l'explique M. S S :

« *Il y a un informel du nom de Ladj qui ne manque pas à la Direction de la Propreté. [Signifie que le nommé Ladj, responsable d'une association informelle, vient fréquemment à la Direction de la Propreté]. Il échange avec tout le monde et il ne craint rien. Ses relations au niveau politique font que le problème est complexe. Ces types de relations font que quand les GIE viennent se plaindre ici, je dis mon frère, il faut aller gérer comme ça [Signifie qu'il lui dit de repartir s'entendre avec Ladj]* » (Entretien avec M. S S, responsable du Service nettoyage et collecte des déchets de la Direction de la propreté, décembre 2009).

Les témoignages recueillis auprès des pré-collecteurs formels et des agents municipaux montrent les relations étroites entre pré-collecteurs informels et élus municipaux. Alors, comment interpréter le soutien de certains élus municipaux en faveur de ces acteurs au mépris des prescriptions du SDGD ?

Quand les logiques politiques fragilisent le partenariat public-privé

L'élaboration et l'application du SDGD devaient entraîner une répartition claire et rationnelle des tâches entre les différents maillons de la filière. Cette rationalisation attendue passait par la redistribution des activités entre secteur public et secteur privé. Les concessionnaires des territoires de pré-collecte devenaient ainsi, les seuls acteurs autorisés à effectuer la pré-collecte avec des possibilités d'intégrer certaines associations à travers la sous-traitance. Le schéma directeur avait pour objectif d'améliorer l'efficacité de la filière en identifiant des acteurs chargés de territoires placés sous leur responsabilité.

Lors de l'appel d'offres, certains pré-collecteurs non concessionnaires de territoires de pré-collecte ont refusé d'intégrer la filière officielle préférant exercer l'activité dans l'illégalité plutôt que revêtir le statut d'acteur légal. Le paradoxe apparent est que des élus locaux, censés garantir la bonne application du SDGD, soutiennent ces pré-collecteurs informels. Derrière l'apparence paradoxale de la situation ainsi créée, il existe une cohérence illustrant des jeux d'acteurs qu'il faut resituer dans le cadre récent de la décentralisation¹⁵ et du rôle nouveau reconnu aux élus des collec-

tivités territoriales. Les enquêtes de terrain permettent d'avancer une interprétation cohérente du comportement des élus locaux. Pour mieux saisir cette cohérence, il est judicieux de distinguer les acteurs à l'œuvre en deux catégories : les « citoyens-élus » (les conseillers municipaux) et les « citoyens-électeurs » (la population urbaine), comme l'a fait Bouju (2010) pour la ville de Bobo-Dioulasso. Cette distinction permet de dépasser les jugements rapides sur les « citoyens-électeurs » accusés d'« incivisme » en contribuant à dégrader la propreté urbaine en ne respectant pas les nouvelles normes. La réalité des pratiques urbaines se révèle autre.

En effet, les observations de terrain montrent que lorsque des citoyens s'organisent en associations pour la collecte des déchets, c'est souvent à la suite de soutiens reçus des conseillers municipaux, « citoyens-élus ». Ce soutien s'explique par le fait que les conseillers municipaux sont élus par les citoyens (« citoyens-électeurs ») parmi lesquels se retrouvent les pré-collecteurs informels. Leur maintien à ce poste électif dépend aussi de ces « citoyens-électeurs ». Pour conserver leur base électorale et l'élargir, ils doivent l'entretenir. Le fait d'aider des citoyens à se constituer en association, notamment à travers la rédaction des textes officiels (statuts et règlement intérieur) et d'effectuer les démarches administratives pour la légalisation, vise cet objectif. Cette forme d'encadrement social et politique est d'autant plus efficace qu'elle permet d'atteindre les couches sociales modestes. Elle permet surtout de constituer une clientèle politique regroupée, plus facile à contrôler que si elle était isolée. Ensuite, les manifestations concrètes comme l'octroi de chartes ou les interventions auprès de la Direction de la Propreté pour les « faire libérer » en cas d'infraction permettent d'une part de redistribuer les « richesses » accumulées du fait de la position de « citoyens-élus », d'autre part de maintenir le rapport de « domination-subordination » (Marie, 1988).

Dans le cadre de cette interprétation, la logique des « citoyens-élus » apparaît clairement dans sa cohérence. Le souci de leur réélection s'exprime dans des formes de redistribution au profit de leur base électorale. Pour ces élus, la réussite d'un mandat électoral est plus fonction de l'apport de l'élu à ses clients politiques que d'un soutien à la politique de propreté de la ville. La participation à l'application de normes (le SDGD par exemple) peut même apparaître, sous cet angle, contre-productive en entraînant un risque d'effritement du potentiel électoral. À l'échelle micro-locale, l'objectif est de constituer un électorat solide, fidélisé ce qui fait que le « citoyen-élu » devient incontournable tant au niveau de son secteur qu'au niveau communal. Par ce système clientéliste, les « citoyens-électeurs » se retrouvent en position

de forte dépendance envers les conseillers de leur secteur, tandis qu'au niveau communal, la base élargie de contrôle social exercée par le conseiller lui permet de renforcer indirectement le pouvoir de son parti politique.

C'est à travers cette interprétation que peut être compris le soutien des conseillers municipaux aux pré-collecteurs informels de la filière des déchets à Ouagadougou. La logique qui sous-tend ce lien part de l'idée qu'il est plus sûr de satisfaire les clients politiques que de vouloir participer à l'application d'un schéma technique mal connu et peu compris par la population urbaine. Comme les pré-collecteurs informels constituent la base de la légitimité de certains « citoyens-élus », il devient alors facile de comprendre les silences des autorités municipales sur les dysfonctionnements de la filière de gestion des déchets et l'impuissance des agents municipaux¹⁶ dans la lutte contre les acteurs informels.

CONCLUSION

Conçu par la Banque mondiale dans le cadre du troisième projet de développement urbain et appliqué par les autorités municipales, le SDGD visait à changer radicalement les méthodes de ramassage et de traitement des ordures ménagères à Ouagadougou. Après quelques années de mise en œuvre, les objectifs de ce schéma qui devaient rationaliser le fonctionnement de la filière par la mise en œuvre d'un partenariat public-privé entre les opérateurs privés et la municipalité n'ont pas été atteints. La difficulté majeure à laquelle est confrontée l'application du SDGD apparaît liée aux logiques des différents acteurs de la pré-collecte. En effet, les réformes entreprises dans le cadre du SDGD qui devaient déboucher sur la rationalisation dans les interventions ont abouti, paradoxalement, à la multiplication des acteurs chargés de la pré-collecte. Les acteurs formels, bénéficiant par leur réponse à l'appel d'offres initial de territoires de pré-collecte clairement identifiés, sont durement concurrencés par la prolifération d'acteurs informels. Ceux-ci pratiquent, en particulier les individus intervenant pour assurer leur minimal vital, des tarifs bas qui mettent en difficulté les attributaires officiels des secteurs urbains dans lesquels ils agissent. Ces pratiques de « casser les prix » en ne respectant pas les tarifs fixés pour la redevance contribuent à déréguler l'étape de la pré-collecte faute de rentabilité pour les PME ou les GIE qui s'étaient constitués pour intégrer le partenariat public-privé. Les formes de concurrence exercée que ce soit par les informels occasionnels ou par les informels structurés en associations sont redoutables car elles apparaissent soutenues par le jeu politique des élus locaux.

À la lumière des pratiques observées, il est évident que la municipalité, maître d'ouvrage de la nou-

16 - Ces agents municipaux, en grande majorité, ont eux-mêmes été « sponsorisés » ou cooptés par les mêmes conseillers municipaux.

17 - Le maire de Ouagadougou de 1995 à 2012 était Simon Compaoré. L'un des leaders de l'ex-parti majoritaire (Congrès pour la Démocratie et le Progrès CDP), il a occupé des postes dans le bureau national du CDP dont celui secrétaire général jusqu'en mars 2012. Il a démissionné du CDP en janvier 2014 pour créer le MPP (Mouvement du Peuple pour le Progrès) au sein duquel il est le 2^{ème} vice-président.

velle filière de gestion des déchets, ne joue pas le rôle attendue d'elle : son positionnement ambigu est renforcé par la généralisation de pratiques clientélistes. Durant plusieurs années, le discours public porté par le maire¹⁷ de Ouagadougou a été celui d'une propagande en faveur de « Ouaga la belle », soulignant les efforts d'embellissement de la capitale et le souci de la propreté urbaine. Mais le décalage avec la réalité s'est avéré grand, notamment en termes de double jeu des élus municipaux, disant accepter le partenariat public-privé et travaillant de fait à sa fragilisation par leur soutien aux informels. Dans le jeu à trois (Etat, collectivités locales, société civile), la difficile mise en œuvre du SDGD souligne les ambiguïtés du processus de décentralisation au Burkina Faso. Si l'Etat, avec la privatisation/démantèlement de l'ONASENE, a quitté cette arène de la filière des déchets, la clarification et l'efficacité attendues ne sont pas au rendez-vous. La répartition des tâches entre maître d'ouvrage (dont la mairie a la responsabilité) et maîtres d'œuvre du secteur privé restructuré n'a pas abouti à un résultat efficace. Les dysfonctionnements dominant et surtout le double jeu politique des élus locaux ne permet pas de rechercher des solutions efficaces car les mécanismes de clientélisme politique bloquent les efforts de restructuration indispensables pour assurer la pérennité du schéma directeur de gestion des déchets.

BIBLIOGRAPHIE

BARON C., FRENOUX C., 2012, Ville néolibérale et accès à l'eau au Sud : changer ou aménager le modèle ?, in BOURDEAU-LEPAGE L. (éd.), *Regards sur la ville*, Paris, Economica, p. 111-142.

BOUJU J., 2010, La leçon des ordures. Ou l'affrontement politique entre une municipalité « sourde » et des citoyens « muets » (Bobo-Dioulasso), in HILGERS M. et MAZZOCCHETTI J. (éds), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, p. 151-173.

CAVE J., 2009, Les Petits Opérateurs Privés (POPs) de la distribution d'eau à Maputo : le défi du métissage d'un système sociotechnique, *Flux*, n°76-77, p. 51-61.

DESSAU-SOPRIN, 2000, *Schéma directeur de gestion des déchets dans la ville de Ouagadougou*, 415 p.

DIOU C., MAURER R., DROZDZ J., HORENFELD G., RICHY F. et CHAMPION A., 1994, *Projet d'amélioration des conditions de vie urbaine, aide-mémoire de la mission d'évaluation de l'IDA*, 53 p.

DORIER-APRILL E. et MEYNET C., 2005, Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ?, *Autrepart*, vol. 3, n°35, p. 19-37.

GOUGEON C., 1998, *Gestion des déchets municipaux : une solution alternative à Ouagadougou - Burkina Faso*, [http://claire.gougeon.free.fr/frameset_dechets.html, consulté le 23 septembre 2014]

JAGLIN S., 2007, Quelques pistes de réflexions sur les PPP à partir des expériences africaines, in SARAH B. (dir.), *Les multinationales de l'eau et les marchés du sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?* Paris, GRET, *Débats et controverses*, p. 11-15.

LE BRIS E., 2000, Ouagadougou : de l'immobilisme à l'entropie, in DUREAU F., DUPONT V., LELIEVRE E., LEVY J.P. et LULLE T. (coord.), *Métropoles en mouvement : une comparaison internationale*, Anthropos et IRD, p. 381-392.

MARIE A., 1988, État, politique urbaine et sociétés civiles : le cas africain, *Tiers-Monde*, vol. 29, n°116, p. 1145-1169.

MORIN R. et SEGUIN A-M., 1997, La Banque mondiale et les politiques urbaines : le cas de Bamako, Mali, *Canadian Journal of Development Studies /Revue canadienne d'études du développement*, vol. 18, n°1, p. 23-47.

OSMONT A., 1985, La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales, *Politique Africaine*, n°17, p. 58-73.

SORY I. et TALLET B., 2012, Des choix d'aménagement urbain porteurs d'inégalités sociales et environnementales : La gestion des déchets solides à Ouagadougou (Burkina Faso), *Flux*, n°89-90, p. 79-89.

SORY I., 2013, *Ouaga la belle ! Gestion des déchets solides à Ouagadougou : enjeux politiques, jeux d'acteurs et inégalités environnementales*, Thèse de doctorat en Géographie, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 355 p.

Adresse des auteurs

Issa SORY
Université de Koudougou
Groupe de Recherche sur
les Initiatives Locales (GRIL)
BURKINA FASO
soryssa@yahoo.fr

Bernard TALLET
Université Paris 1 Panthéon-
Sorbonne.
UMR 8585 PRODIG
Bernard.Tallet@univ-paris1.fr

Virginie Laure
NANTCHOP TENKAP

Université de Paris 1 Panthéon-
Sorbonne/UMR 8586 PRODIG
Université de Yaoundé 1

L'action publique urbaine à l'épreuve des réformes du service d'eau à Douala (Cameroun)

MOTS CLÉS

Service d'eau, gouvernance locale, ville, Douala.

KEY WORDS

Water supply service, local Governance, city, Douala.

RÉSUMÉ

Cet article analyse les transformations de l'offre et de la demande de service d'eau et les conséquences sur la gouvernance urbaine à Douala, à partir des réformes du service. Avec une capacité de production journalière d'environ 66 000 m³ d'eau et une projection de 4 à 5 millions d'habitants en 2015 à Douala (basée sur le taux de croissance démographique actuel de 6,4 %), l'avenir du secteur de l'alimentation en eau potable relève de l'incertitude. Les opérateurs publics ont échoué à assurer la continuité du service d'eau. Ils ont en outre instauré une ségrégation spatiale de l'accès au réseau public d'approvisionnement, coupant ainsi du réseau de vastes quartiers dans les périphéries en développement. Cette politique d'exclusion a favorisé l'émergence de nouvelles offres de distribution dans ces espaces. Le service de distribution d'eau dans la ville est caractérisé par l'intervention d'une pluralité d'acteurs aux objectifs parfois contradictoires. Outre l'opérateur de service public et l'Etat, les municipalités et les opérateurs privés interviennent dans les territoires communaux. Les jeux de pouvoirs et de compétition qui en résultent se traduisent par l'éviction relative des élus locaux de la gestion du service. Cet état de fait témoigne de l'absence de coordination des actions qui, le plus souvent, aboutit à l'échec des diverses initiatives.

ABSTRACT

This article analyses changes to supply and demand and the water supply service. It looks at the effects on the urban governance of Douala which have resulted from the reform of this service. With a daily water production capacity of around 66000m³ and a projection of 4-5 million inhabitants in 2015 at Douala (based on the present growth rate of 6.4%), the future of the supply of drinking water is uncertain. The public-sector actors have failed to ensure the continuity of the service. In addition, they have introduced a system of spatial segregation in relation to access to the public supply network, excluding from this network vast areas in the peripheral, less-developed parts of the country. This policy of exclusion has encouraged the emergence of private-sector entrepreneurs, often having an unofficial character. The spatial differentiation of access modes to drinking water supply has resulted in a 'territorialisation' of political power, dominated by state intervention and a commanding role played by public-sector actors. As a result, local authorities have been partially evicted from the management of the public water service.

La population de la ville de Douala, capitale économique du Cameroun, est d'environ 4 millions d'habitants. Le taux d'accroissement annuel de la population est de 6,4% (Communauté urbaine de Douala/CUD, 2011). Les autorités municipales comptent de 100 000 à 120 000 nouveaux arrivants chaque année (Guévart *et al.*, 2006 ; CUD, 2009). En deux décennies, de 1980 à 2000, la population de la ville a triplé, passant de un à trois millions d'habitants. Au cours de la même période, l'extension spatiale a suivi la même tendance, passant de 65 km² à 185 km². Aujourd'hui, la ville couvre une superficie d'environ 300 km² (Mainet, 1981 ; CUD, 2004 ; Hacheu, 2006). L'effet conjugué de l'augmentation de la population et de l'étalement urbain entraîne une demande de plus en plus importante de services urbains. Mais dans un contexte de crise économique depuis les années 1980, le secteur de l'alimentation en eau potable se caractérise par l'absence d'investissements publics dans la construction et l'équipement des périphéries. Le taux de raccordement des ménages au réseau d'eau potable est faible, 30% (CUD, 2008).

Les réformes du service d'eau entamées au cours de la décennie 1990 ont abouti en 2008 à la mise

en place du partenariat public privé (PPP) à travers l'affermage. La Société nationale des eaux du Cameroun (SNEC), concessionnaire du réseau public, a été privatisée. La nouvelle configuration du service d'eau urbain s'articule autour du triptyque Etat - Société de patrimoine (Cameroon Water Utilities Corporation : CAMWATER) - Fermier (la Camerounaise des eaux : CDE). Les réformes se sont traduites par le dessaisissement de la compétence municipale dans la gestion du service d'eau puis, paradoxalement, la relégation des élus locaux aux marges du périmètre couvert par les opérateurs publics (Décret n° 2010/0239/PM du 26 février, 2010). Confrontés aux dynamiques démographique et spatiale de la ville, les opérateurs publics se révèlent incapables d'assurer la continuité du service d'eau. Ils ont en outre instauré une ségrégation spatiale de l'accès au service public d'eau. Ainsi, dès la fin de la décennie 1990, de nombreux quartiers autrefois desservis ont été exclus du réseau public de distribution.

Dans ces espaces « hors réseau » dont les opérateurs publics se sont retirés, les élus locaux et les opérateurs privés, le plus souvent informels, sont intervenus. Leurs espaces à la fois se juxtaposent et se superposent à l'espace des opérateurs de

réseau. Les communes tentent principalement de réintroduire des solutions collectives d'accès à l'eau potable, par des puits et forages communautaires et des bornes-fontaines publiques. Mais l'action municipale est confrontée à une pluralité d'acteurs et à deux tutelles étatiques : le Ministère de l'énergie et de l'eau (MINEE) et la Communauté urbaine de Douala (CUD), organe supra-municipal, occupent ainsi le devant de la scène. Il en résulte des contestations de légitimité au sein de ces initiatives plurielles, fragmentées, et sans impact réel.

Dans cet article, nous nous intéressons à la dimension territoriale de l'action publique. Elle est définie comme « l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux » (Dubois, 2009). A l'échelle de la ville de Douala, il s'agit de rendre compte des transformations relatives à l'offre et à la demande de service d'eau, ainsi que leurs conséquences sur la gouvernance urbaine. La gouvernance urbaine redéfinit les contours de l'action publique analysée sous forme d'action collective (Laroussi, 2009). Dans ce sens, la problématique de la gouvernance renvoie aux « interactions entre l'Etat et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique » (Kooiman, cité par Gabas, 1995). Elle implique désormais une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile ou appartenant à la sphère étatique, dans un domaine privilégié de l'Etat. Il en résulte une démultiplication des niveaux d'action, locale, nationale et internationale (Commaille, 2014).

Notre réflexion s'inscrit dans une approche géographique de l'action publique pour rendre compte de la construction des territoires de l'eau à partir des réformes du service public. Elle permet d'appréhender la territorialisation relative des pouvoirs, après l'éviction des communes par l'Etat et par d'autres acteurs institutionnels. La multiplicité des interventions soulève la question de la cohabitation des systèmes de desserte différenciés (Jaglin, 2007). L'analyse s'inscrit depuis 2010 dans le cadre de nos recherches de master et de doctorat. Notre démarche empirique privilégie les données d'observation sur le terrain et des temps de présence prolongée dans les quartiers. Cette méthode nous a permis d'appréhender des ruptures et continuités spatiales du réseau public du centre vers les périphéries de la ville, d'apprécier respectivement le service d'eau municipal et les réseaux informels de distribution. Des informations ont été collectées à partir d'entretiens approfondis auprès des habitants de plusieurs quartiers, des chefs de quartier et d'îlots d'habitations (appelés des « blocs »), de la Communauté urbaine de Douala (CUD) et des Communes urbaines d'arrondissement de Douala (CUAD), du Ministère de l'énergie et de l'eau (MINEE), des opérateurs publics et privés.

LE PROBLÈME DE L'EAU À DOUALA

Les robinets crachent du rouge :

« Depuis belle lurette, l'on sait Douala malade. Bien malade. De ses routes. De l'obscurité. Et peut-être même de ses poubelles. Mais voilà qu'à ce diagnostic déjà lourd, vient en cette (grande !) saison sèche s'ajouter un autre mal. Douala souffre de son eau rare et/ou rouge. [...] Fuyant le sel, l'on a plongé dans la boue ! [...] Asséchés par le souci [...] de 'satisfaire tous les quartiers', les conduits – une fois l'eau revenue - servent aux populations des débris et autres croûtes, fruits de l'usure du temps, qui s'y étaient déposés comme dans une tasse où l'on aurait bu du café. [...] Pourtant, l'on apprend à nos enfants qu'une eau potable est sans saveur, incolore et inodore. »

Source : Presse (extrait de l'hebdomadaire camerounais *Dikalo*, n° 195 du 18 au 25 janvier 1996), cité par Mouna Kingue, 1996.

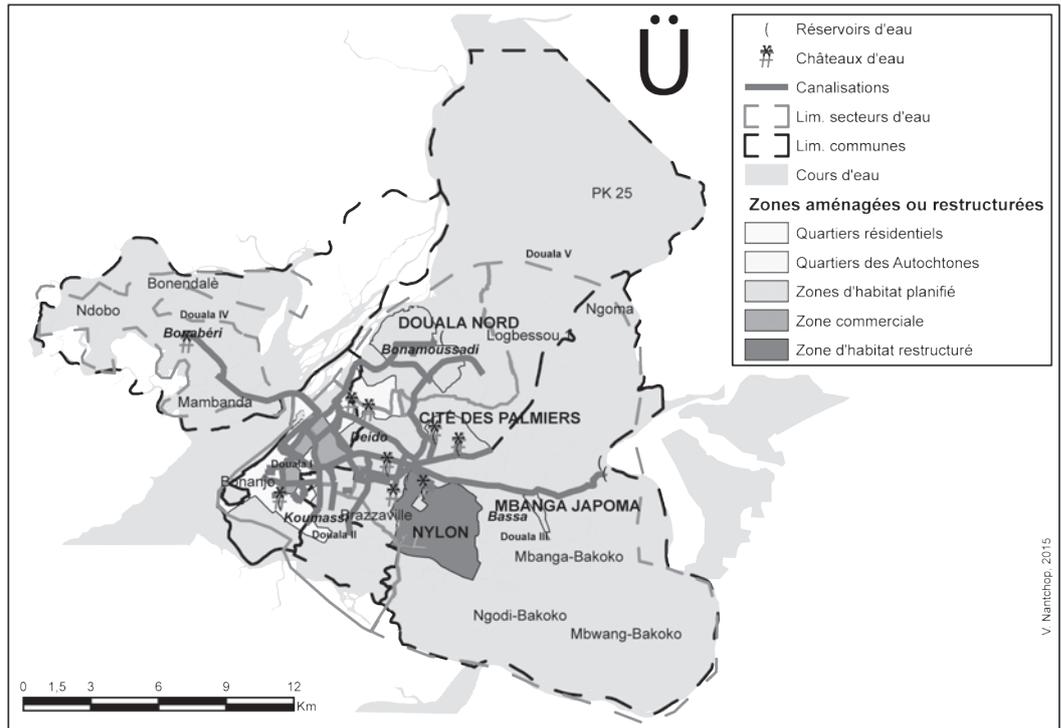
Le problème de l'eau à Douala relève d'un véritable paradoxe. Outre les précipitations moyennes annuelles qui peuvent atteindre 4 000 mm, la ville dispose de ressources en eau, souterraines et de surface. En dépit de l'abondance des ressources, l'eau représente un secteur « sinistré » (AFD, 2014). Au début de la décennie 2000, les besoins en eau de la ville étaient évalués à 250 000 m³ par jour, pour une population de 3 millions d'habitants (CUD, 2004). La production s'élevait à 110 000 m³ d'eau par jour seulement, avec des pertes techniques et commerciales de l'ordre de 40% suite à la dégradation des canalisations (CUD, 2011). La demande en eau a fortement évolué au cours de la dernière décennie, mais n'a pas été suivie d'une augmentation de la production. Au final, environ 66 000 m³ sont servis aux habitants. Malgré les réformes de service d'eau entamées au cours de la décennie 1990, la situation de l'eau potable à Douala relève toujours de l'incertitude. Ces réformes ont conduit à l'éviction relative des communes de la gestion du service et ont accentué les inégalités territoriales de l'accès à l'eau.

La ségrégation spatiale de l'accès au service public d'eau

C'est au cours de l'occupation coloniale que le premier réseau d'adduction d'eau potable est installé à Douala. La distribution de l'eau se fait « de façon sélective » dans la ville (Mainet, 1981) (cf. carte 1) . L'eau courante est l'apanage de la ville « européenne », au centre-ville actuel. A sa périphérie, les quartiers « indigènes » populaires sont approvisionnés à partir des bornes-fontaines publiques. Par la suite, l'intervention de l'Etat camerounais s'inscrit dans la continuité de cette logique de ségrégation. Au cours des années 1970 et 1980, les pouvoirs publics engagent ainsi des opérations d'extension urbaine planifiée, en particulier la Grande trame foncière de Mbanga

Carte 1 : Réseau et infrastructures de distribution d'eau.

Sources : Données PDU Douala (2011) ; Base de données CUD ; RGHP 2005



Japoma, le lotissement de Nylon, la ville nouvelle de Douala-Nord. Elles ont pour objectifs de décongestionner et de restructurer les espaces centraux historiques et de développer une offre de logement dit « social » en périphérie afin d'accueillir les catégories sociales défavorisées qui arrivent en masse en ville. Les « Cités SIC » sont construites à partir de logements individuels et collectifs. Elles sont dotées de services de base, notamment l'eau courante, l'assainissement collectif, l'électricité, la voirie, et sont vendues « clés en main » ou mises en location. A proximité des cités, des lots destinés à l'auto-construction sont aménagés, viabilisés et équipés en infrastructures primaires. Des quartiers résidentiels sont ainsi créés, notamment Bonamoussadi, Kotto, Makéfé, Logpom, Cité des Palmiers.

Cependant, ces opérations n'ont pas atteint les résultats escomptés. Les sociétés immobilières publiques ont reconsidéré la cible de logement sur un critère de rentabilité, en tournant l'offre vers une clientèle aisée, immédiatement solvable. Au final, ce sont des classes moyennes et supérieures (fonctionnaires, hommes et femmes d'affaires, chefs d'entreprise) qui ont bénéficié de ces aménagements (Ndamé, 1986 ; Hatheue, 2006). Ces quartiers de standing présentent une relative homogénéité socio-économique en étant peuplés, pour la plupart, de membres des élites administratives et économiques. Bonamoussadi (en particulier les secteurs de Denver et Santa-Barbara), Logpom, présentent, à l'instar des quartiers centraux historiques (Bonanjo, Bonapriso), un important dispositif de sécurité et constituent des espaces fermés.

Sur les quartiers construits suivant une trame régulière, lotis, viabilisés et équipés, se sont greffés des quartiers non viabilisés et non équipés. C'est le cas des quartiers Logbessou 1 et Bonangang, au Nord, dont les habitants cherchent ainsi à bénéficier des services environnants. A partir de 1990, la ville connaît en effet un étalement important selon trois principaux fronts d'urbanisation au

Nord, à l'Est et à l'Ouest, qui suivent des opérations de lotissement, des aménagements industriels et de voirie. Le nord concentrait précisément 62% de la population de la ville en 2004. Chaque année, environ 40 000 nouveaux arrivants s'y installent. L'ouest est essentiellement constitué de zones marécageuses mais sa population connaît la plus forte croissance annuelle moyenne, supérieure à 9,09%, avec environ 10 000 entrées par an (CUD, 2004). Ces périphéries en expansion présentent une plus grande diversité socio-économique : des habitations de bas standing, en majorité localisées dans les bas-fonds marécageux et la mangrove, y cohabitent avec des habitations de standing. L'extension du réseau est parfois favorisée par l'installation de hauts cadres de l'administration, d'hommes d'affaires dans ces quartiers, généralement appelés des « Grands » ou « Bienfaiteurs ». En mobilisant leur capital économique et leur entree politique, ils prennent en charge une extension de rue, de conduite d'eau et de ligne électrique, directement du réseau primaire à leur domicile.

En outre, Douala a étalé son emprise sur les villages environnants. Mais leur incorporation récente à la ville ne s'est pas accompagnée de la mise en place des infrastructures des services. Lors de nos entretiens, les habitants nous disent qu'ils « n'ont jamais vu l'eau arriver » dans leurs villages qui, pourtant, sont traversés par des canalisations acheminant l'eau des stations de captage (localisées l'une à l'est sur le fleuve Dibamba et l'autre à l'ouest, dans une zone proche de Douala) vers le centre-ville. Dans ces quartiers, les populations continuent de s'approvisionner à partir des puits, sources et rivières, mais l'avancée de l'urbanisation a contribué à la pollution de certains cours d'eau, tandis que d'autres ont complètement disparu. Les quartiers non planifiés, le plus souvent populaires, sont faiblement intégrés à la ville et au réseau d'eau potable. L'accessibilité géographique des habitants au réseau de la CDE est particulièrement difficile, la majorité résidant en moyenne à 2,5 km des canalisations primaires.

La gestion des ressources foncières et en eau est essentiellement assurée par des opérateurs privés. De manière générale, 80% des parcelles produites à Douala relèvent de filières « illégales », selon l'offre des notables coutumiers (CUD, 2011). L'État a perdu le contrôle des dynamiques d'occupation des sols à ces périphéries. L'urbanisation y est accélérée et non maîtrisée, et rend difficile l'action a posteriori des pouvoirs publics.

Les autorités locales semblent donc « dépassées » par la ville. Outre la dégradation générale du service d'eau, les opérateurs publics ont suscité une ségrégation spatiale de l'accès à l'eau. Dès la fin de la décennie 1990, de nombreux quartiers qui s'étaient greffés à la ville planifiée pour bénéficier du réseau ont été exclus de la desserte publique. Dans les services de la CDE, un cadre technique nous explique en 2012 qu'« *il n'y a pas suffisamment d'eau pour tout le monde* ». L'État, à travers la SNEC puis la CAMWATER, a concentré les efforts d'investissements dans le centre ancien, « *compte tenu de sa fonction économique et administrative* », (CUD, 2004). Des projets de renforcement des installations, de renouvellement des canalisations et de construction de forages ont été mis en œuvre pour venir en appoint à l'approvisionnement en eau des habitants. En outre, la CDE a mis en place un système de rationnement pour assurer la desserte des quartiers résidentiels. Pendant près de trois décennies, la ville a été marquée par le gel des engagements de l'État dans la construction et l'équipement des périphéries en développement, notamment en ce qui concernait l'approvisionnement en eau potable. Le réseau technique existant s'est donc considérablement détérioré, une part importante des infrastructures a été abandonnée. En 1983, par exemple, la SNEC a financé l'exploitation des ressources des formations du Paléocène dans le champ captant localisé à Massoumbou. Onze forages d'une capacité journalière de 60 000 m³ ont été construits. Mais moins d'une décennie après leur mise en service, seuls quatre étaient encore fonctionnels. L'arrêt de l'exploitation des forages s'est traduit par une diminution de 50 000 m³ des volumes d'eau produits. La SNEC était en effet confrontée aux contraintes techniques et financières de leur exploitation. Les canalisations d'eau potable sont vétustes, la plupart datant de la période coloniale¹. Dans les espaces hors réseau, seuls des débris de tuyaux et des robinets cassés rappellent aux habitants que l'eau a autrefois coulé.

Une offre alternative de distribution diversifiée

Le retrait des opérateurs publics laisse la place au développement d'un entrepreneuriat urbain, le plus souvent informel, spécialisé dans la production et la distribution d'eau. Les opérateurs privés captent l'eau directement dans la nappe phréatique, à partir d'un forage. Ils mettent en place

et exploitent ensuite des dispositifs techniques adaptés de distribution d'eau aux habitants des quartiers à partir de bornes-fontaines et de mini-réseaux. Ils produisent également de l'eau en bouteille et/ou en sachet et en assurent la distribution en ville (photos 1 et 2).

Si « *toute personne peut offrir au public de l'eau destinée à la boisson ou à l'alimentation humaine* » (MINEE, 1998), l'offre privée se développe le plus souvent de manière informelle. Certains opérateurs privés disposent d'une autorisation officielle qui leur permet d'exploiter de l'eau du forage en vue d'une mise en sachet ou en bouteille. L'offre privée se caractérise par sa capacité à répondre à une demande de plus en plus hétérogène. Elle bouleverse les rapports à l'eau des populations, qui sont de plus en plus détachées d'un service public d'intérêt général. Si, au départ, cette offre s'est développée dans les espaces « coupés » du réseau, on observe de plus en plus sa généralisation à l'échelle de la ville. Les défaillances des opérateurs publics conduisent également des classes moyennes et supérieures, dans les quartiers lotis, à prendre leurs distances vis-à-vis du service public d'eau. Ces populations consentent alors à des investissements supplémentaires pour l'installation de dispositifs techniques privés, principalement des forages.

Aux marges du périmètre urbain couvert par la CDE, l'offre privée cohabite donc avec l'offre municipale mais également celle de l'État, qui intervient à travers le MINEE. En dépit de l'éviction des élus locaux de la gestion du service d'eau, ceux-ci continuent d'assurer des projets au sein des quartiers. En 2010, un cadre d'intervention leur a été officiellement attribué dans les « *zones non couvertes par le réseau public de distribution de l'eau concédé par l'Etat* » (Décret n°2010/O239/PM du 26 février 2010). Au final, le service d'eau se caractérise à Douala par une pluralité d'intervenants qui développent des modes spécifiques d'accès à l'eau potable et des logiques particulières de fonctionnement. Cette multiplicité d'acteurs s'accompagne de rapports de forces et de superpositions de compétences dans les communes urbaines d'arrondissement.

Les autorités locales interviennent dans les quartiers non desservis ou très faiblement desservis par la CDE pour assurer la continuité du service. En particulier dans les quartiers populaires, elles tentent de réintroduire des solutions collectives d'accès à l'eau potable, à partir de puits et de bornes-fontaines. Au début de la décennie 1990, les réformes du service d'eau s'étaient traduites par la suppression des bornes-fontaines gratuites (BFG) puis leur réintroduction à partir de 1994 sous forme de bornes-fontaines payantes (BFP). Ce processus a contribué à dessaisir officiellement les élus locaux de la compétence municipale dans

1 - En 2010, l'usine de traitement d'eau potable de Yatto, construite en coopération avec la Chine, a été inaugurée. Sa capacité de production est de 32 000 m³ d'eau par jour. Sa mise en service récente a entraîné l'explosion des canalisations, vétustes, incapables de résister à la pression de l'eau. Certaines de ces canalisations comportent, de plus, de l'amiante.



Photos 1 et 2 : Le réseau physique

Source : V. Nantchop, 2012. Ces photographies prises à Logbessou 1 présentent le réseau physique installé par des opérateurs privés et révèlent l'existence d'une ingénierie artisanale. Une ouverture dans la clôture permet le passage des tuyaux depuis l'habitation au sein de laquelle est localisé le forage. Les tuyaux empruntent diverses voies : ils sont sommairement enfouis dans le sol, le long des rues et aux côtés des canaux d'évacuation des eaux usées.

la gestion de l'eau dans la ville. Aujourd'hui, les actions entreprises sont orientées vers une gestion communautaire de l'eau. L'objectif est de responsabiliser les principaux bénéficiaires et de favoriser leur contribution financière à la charge d'eau.

L'exemple de l'« Action pilote eau et assainissement dans quatre quartiers d'habitat précaires de la ville de Douala » est illustratif. Il s'agit du plus important projet municipal réalisé dans la ville au cours des dernières décennies. En 2004, Douala fait face en effet à la résurgence de l'épidémie de choléra. L'épidémie a sévi pendant cinq années, et environ 5 014 cas et 69 morts ont été recensés (Guévert *et al.*, 2008). C'est dans ce contexte que le projet action pilote a été initié. Il a duré trois ans, de 2006 à 2009. Son coût total de 1 399 905 Euros, est supporté par la CUD (14,3%) en partenariat avec la coopération allemande Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ : 10,7%) et l'Union européenne (UE : 75%) dans le cadre d'une Facilité Afrique Caraïbes Pacifique de l'Union Européenne (ACP-UE) pour l'eau, financé par le 9^e Fonds européen de développement. L'objectif du projet était d'améliorer l'accès à l'eau potable (et à l'assainissement) dans quatre quartiers parmi les plus affectés par l'épidémie de choléra : Bonewonda, Brazzaville, Mambanda et Tractafic. Répartis sur quatre communes parmi les six que compte la ville, ces quartiers sont de bas standing et présentent les densités de population les plus élevées de la ville, en moyenne 325 habitants par hectare. Les réseaux d'eau et d'assainissement sont quasi-inexistants. Seuls 13% des habitants de ces quartiers ont accès à l'eau potable. Guévert (2008) observe que la cartographie de Douala montre une relation inverse évidente entre la répartition du choléra et le réseau de distribution d'eau. L'insuffisance d'accès à l'eau potable des populations est l'un des déterminants de la survenue de l'épidémie de choléra. Les habitants s'approvisionnent principalement à partir de puits sommairement aménagés, à des proportions très élevées dans certains quartiers, à l'exemple de Brazzaville (77% des habitants) (CUD, 2009). Durant l'épidémie de 2004, environ 70 000 puits ont été recensés dans l'ensemble de la ville. En 2013, nous avons recensé par enquête plus de 680 puits dans le seul quartier de Mambanda.

Ce projet a donc été mené autour de plusieurs activités dans les quatre quartiers concernés. Le but était d'étendre l'accès à l'eau potable à 50 000 personnes supplémentaires. L'un des volets d'activités a consisté à l'aménagement et la chloration systématique de 24 puits à usage collectif. Des buses ont été installées pour limiter les infiltrations d'eaux polluées. Afin d'assurer la généralisation de la chloration, le projet a formé des formateurs pour assurer la sensibilisation des

populations aux méthodes d'entretien des puits. En outre, 24 bornes-fontaines autrefois raccordées au réseau public ont été réhabilitées. Le projet a financé le renouvellement des canalisations d'eau qui alimentaient ces bornes-fontaines. Celles-ci avaient été abandonnées et étaient devenues vétustes. Il a également assuré les extensions du réseau public vers les zones non desservies au sein des quartiers touchés par l'épidémie. A cet effet, une convention relative à l'exécution des travaux a été signée entre la CUD et la CDE. Celle-ci fait suite aux clauses du contrat d'affermage qui précise que « *les bornes-fontaines sont installées, entretenues et réparées par la CDE à la demande et aux frais des autorités municipales* » (MINEE, 2008). Le financement du service municipal de distribution d'eau aux bornes-fontaines est ainsi soumis à cette convention. La grille tarifaire fixe à 456 Francs CFA le m³ d'eau vendu en gros aux communes. La CUD subventionnant le service municipal de distribution d'eau, à hauteur de 100 Francs CFA le m³, les communes achètent à la CDE l'eau qui est ensuite revendue aux bornes-fontaines à un prix net de 356 Francs CFA par m³. Enfin, un dernier volet d'activités a porté sur un projet innovant, la construction des forages qui alimentent les mini-réseaux raccordés aux bornes-fontaines. Deux forages avec des mini-réseaux de 400 mètres de canalisations chacun ont été réalisés. Les forages sont équipés d'une pompe immergée et d'un château d'eau d'une capacité de 10 m³.

Si les autorités municipales tentent de mettre en place des actions en vue de la desserte collective des habitants, ils se heurtent à l'intervention d'une pluralité d'acteurs dans les territoires communaux. Au sein des quartiers, le MINEE conduit des projets d'adduction d'eau potable qui n'emportent pas toujours l'adhésion des habitants. Quant aux initiatives conduites par les autorités municipales, elles connaissent de fortes contraintes de gestion technique et financière.

GOVERNANCE MUNICIPALE EN TENSIONS

Fondée sur l'idée selon laquelle la responsabilité de l'action publique doit être prise par les autorités publiques locales afin de rapprocher le service des citoyens, la décentralisation a suscité de nombreuses attentes au niveau des communes. En effet, la Loi d'orientation de la décentralisation de 2004, en fait « *l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local* ». La décentralisation est devenue « *un nouveau mode de gouvernance à fort contenu territorial* » (Boyer, 1992, cité par Laroussi, 2009). Si elle semble offrir une opportunité à la ville de s'affranchir de l'emprise de l'Etat (Le Galès, 1998), la réalité est autre : le service d'eau est caractérisé à Douala par l'intervention de multiples acteurs et des superpositions

de compétences. L'absence de coordination pèse sur des initiatives nombreuses mais dispersées. Cet état de fait constitue un obstacle au fonctionnement du service et contribue à l'effacement de certains projets.

L'action publique urbaine entre opportunités et conflits

Outre la CAMWATER et la CDE, l'Etat continue de maintenir un contrôle sur les communes, qui se traduit en particulier par le positionnement « leader » de la tutelle (le MINEE). Cet organe est fortement présent dans les territoires municipaux à travers ses services déconcentrés. Il réalise des projets d'adduction dans les zones non couvertes par le réseau de la CDE qui sont financés par le Budget d'investissement public. Les interventions de l'Etat s'appuient également sur la CUD, dont le délégué du gouvernement est nommé par décret du Président de la République. Or cet organe supra-municipal est central pour la ville et en concentre l'essentiel des pouvoirs et des ressources. La CUD a initié une plateforme municipale, lieu de concertation des autorités locales en vue de la coordination et la cohérence des interventions. Certains élus locaux s'y impliquent en suivant en particulier des intérêts politiques. Mais la plateforme ne fait pas mobilisation générale, et révèle davantage des contestations de légitimité. Au mieux, les élus locaux tentent-ils d'asseoir leur légitimité en mettant en place des projets d'adduction d'eau, soutenus par des Organisations non gouvernementales. Par exemple, la cinquième commune d'arrondissement de Douala a entamé en 2014 le programme dit des « 120 forages » en partenariat avec l'ONG italienne Ala Milano Onlus.

Si la CUD et le MINEE apparaissent sur le devant de la scène urbaine du fait des projets qu'ils mettent en place, on observe leur retrait une fois les réalisations terminées et les équipements installés : les opérateurs de service prennent le relais. La CUD en particulier justifie sa position par le fait que les ouvrages réalisés rentrent dans le cadre du patrimoine public de l'eau et de ce fait relèvent de la responsabilité du gestionnaire du patrimoine, la CAMWATER. Mais ces opérateurs de service ne font pas de l'investissement dans les quartiers populaires une priorité. Ils préfèrent concentrer leurs actions sur les secteurs les plus rentables, dans une logique avant tout marchande (Darbon, 2008). Par conséquent, les ouvrages réalisés sont le plus souvent laissés aux communes, qui sont invitées à assurer leur fonctionnement. Il en est ainsi des actions réalisées dans le cadre de l'action pilote mais également des projets initiés par le MINEE.

La continuité de ces actions connaît alors des limites liées non seulement à la question financière mais aussi aux enjeux de pouvoirs à l'œuvre dans

les territoires communaux. L'autorité des élus est d'abord fortement contestée par les comités de gestion mis en place par la CUD et le MINEE mais aussi par les chefs de quartiers qui sont généralement impliqués dans ces comités. C'est le cas de chefs que nous avons rencontrés et qui contestent les élus locaux pour la gestion des bornes-fontaines installées dans leurs quartiers. Cette situation s'explique en partie par le fait que les élus ont été peu visibles lors de la phase de réalisation de projets. Au mieux, leur implication est généralement réduite au rôle de « facilitateur » pour la recherche et la mise à disposition de parcelles pour l'implantation des dispositifs de desserte.

Mais ce rôle supposé tend à masquer des enjeux plus complexes de gestion foncière, qui de fait n'est pas assurée par les élus. Les communes ne disposent pas de pouvoir foncier, celui-ci étant principalement exercé par les notables coutumiers. Les organismes publics, principalement la CUD et le Ministère du développement urbain et de l'habitat sont aujourd'hui impliqués dans un processus de négociation avec les chefs de quartier et les notables coutumiers pour obtenir des parcelles dans le cadre de divers projets d'adduction d'eau et de logements. Par conséquent, ces chefs et notables sont devenus les interlocuteurs privilégiés de la CUD et du MINEE. Outre une contrepartie financière -« *il faut leur donner un petit quelque chose* » comme on l'entend dans nos entretiens -, des parcelles viabilisées et également des logements construits sont rétrocédés à ces collectivités coutumières, qui bénéficient en outre de la mise en place de services divers sur leurs domaines : eau, électricité, voirie.

Les chefs président donc très souvent les comités de gestion et en influencent la composition. Ces comités doivent faire face à des divisions internes relatives à l'implication des chefs de quartier dont le statut est mal défini. Certains s'auto-proclament président d'un comité et revêtent une certaine couleur politique. Le risque majeur est celui de la récupération de l'eau à ces fins d'influence politique. « *Tu ne peux pas donner des ordres dans ce quartier sans passer par moi* » : c'est ainsi qu'un chef rencontré en 2011 tente de réaffirmer son autorité vis-à-vis du président du comité de gestion, élu quant à lui. Le dessaisissement des communes de la question foncière a donc parfois constitué un obstacle à la mise en place de projets d'adduction d'eau. C'est l'exemple dans la troisième commune d'arrondissement qui bénéficie parfois de forages et d'adductions d'eau financés par les sociétés industrielles dans le cadre d'actions sociales. Certaines offres d'adductions n'ont pas abouti, car les élus n'avaient pas pu obtenir de sites de la part des chefs et notables pour implanter les ouvrages.

La contestation des autorités locales est liée en

outre au manque de ressources financières. La gestion du service par les élus s'inscrit dans une rupture avec celle menée par la CUD et le MINEE lors de la mise en œuvre des ouvrages, qui bénéficiait de divers mécanismes de financement. Dans le cadre de l'action pilote, la CUD et la GIZ ont financé jusqu'en fin 2009 des opérations régulières de chloration des puits et parfois d'entretien des équipements. Elles ont fourni gratuitement du chlore aux habitants. Des indemnités journalières ont été attribuées à des membres des comités de gestion pour la participation aux réunions. Ces engagements financiers ont contribué à détourner le projet de son objectif principal à savoir de rendre autonomes les populations bénéficiaires. Ils ont davantage entretenu l'illusion d'une dynamique participative. La mobilisation des populations et des comités de gestion au cours de cette période est en réalité moins liée à une appropriation effective du projet qu'à ce type d'avantage financier.

De fait, les élus locaux sont ressortis délégitimés de cette gestion du service. Il en résulte des contestations et sur le fond une absence de coordination et de vision partagée de l'action collective entre les maires, les chefs de quartier et les comités de gestion. Après le retrait de la CUD et de l'ONG, la reprise du service par les élus, a marqué une rupture avec le mode de fonctionnement antérieur. Les comités de gestion sont appelés à mener une gestion optimale des équipements ; les recettes générées par la vente d'eau constituent désormais la principale, sinon l'unique, source de financement du service. Cette situation a été contestée en particulier par des chefs de quartier, des chefs de bloc et des membres de comités de gestion qui voyaient les avantages financiers dont ils bénéficiaient se réduire fortement. Les chefs de blocs avaient réussi, par divers mécanismes d'influence auprès des chefs de quartier, à être impliqués dans les comités de gestion. En outre, ils s'étaient accaparés des emplois de vendeurs d'eau et assuraient ainsi la distribution d'eau à partir des bornes-fontaines installées dans leurs blocs. Les chefs de bloc sont le plus souvent des personnes âgées sorties de l'activité économique. La gestion de l'eau leur permet de se maintenir en activité et de percevoir un revenu. D'après nos entretiens de 2011, leurs salaires mensuels, calculés au prorata des quantités d'eau vendues, étaient d'environ 50 000 Francs CFA au cours des premières années de la mise en fonctionnement des bornes-fontaines.

Le service d'eau à l'épreuve de la gestion municipale

Aux marges du réseau de la CDE, la construction des forages, automatiques ou à motricité humaine, et des mini-réseaux d'adduction d'eau est une initiative innovante de la CUD et du MINEE. Elle donne une meilleure accessibilité géographique du

service aux populations. Les ouvrages réalisés par la CUD dans le cadre de l'action-pilote et ceux du MINEE sur financement du Budget d'investissement public ont été confiés aux communes. Mais la gestion de ces dispositifs est soumise à de nombreuses contraintes techniques et financières qui ont constitué un frein au fonctionnement du service dans certains quartiers et ont contribué à son arrêt dans d'autres secteurs.

Ces dispositifs nécessitent en effet l'emploi d'une main-d'œuvre qualifiée pour assurer la maintenance régulière de l'équipement et des investissements pour l'acquisition du matériel adapté. Dans la troisième commune d'arrondissement, où les forages et mini-réseaux ont été mis en place par le MINEE dans plusieurs quartiers (Mbanga-Bakoko, Ngodi-Bakoko, Oyack par exemple), la commune tend à déléguer les ouvrages aux chefferies. Leur fonctionnement se heurte le plus souvent aux conflits de compétences entre la commune et le MINEE. Si la gestion a été confiée aux élus locaux, ceux-ci se désengagent et soutiennent que ces dispositifs ne font pas partie de leur patrimoine. Leur rôle se résume à celui d'intermédiaire entre « la base », représentée en réalité par les chefs de quartier, et le MINEE. Un cadre municipal affirme à cet égard, en 2015 : « *La Mairie se retire et les chefs rendent compte. Ce n'est pas la Mairie qui a construit ces ouvrages. Il ne nous est pas permis d'intervenir car c'est la propriété de la Délégation régionale du MINEE* ». S'il est vrai que les communes sont le plus souvent confrontées à un manque de personnel technique, il n'en demeure pas moins que les compétences dont elles disposent actuellement ne sont pas toujours pleinement utilisées. Les personnels exercent davantage des tâches administratives. « *Nous chômons beaucoup plus que nous ne travaillons* », explique toujours en 2015 le chef du service technique de la troisième commune. Le service de distribution d'eau à partir de forages et de mini-réseaux est soumis à des arrêts de fonctionnement qui durent plusieurs mois, car en cas de dysfonctionnement technique, la commune n'intervient pas. Les « doléances » qui lui sont transmises par les chefs de quartier sont retransmises à la Délégation régionale du MINEE. Celle-ci doit entrer en contact avec le siège du ministère, situé dans la capitale Yaoundé, qui décide en dernier ressort de l'envoi des agents sur le terrain aux fins de diagnostic. Ensuite seulement, des fonds pourront être alloués à la réparation des pannes.

Les forages et les mini-réseaux réalisés par la CUD sont également confiés aux communes. En 2011, 71 bornes-fontaines gérées par les communes étaient recensées dans la ville. Parmi celles-ci, environ 24 ont été réhabilitées ou construites dans le cadre de l'action pilote. Mais « *il n'y a pas cinq bornes-fontaines qui fonctionnent* », affirme un cadre technique de la CUD la même année. Les

bornes-fontaines municipales ont enregistré des bénéfices de vente très faibles qui ne permettaient pas d'assurer les charges de fonctionnement du service : entre autres le salaire des fontainiers, le paiement des factures de consommation d'électricité, l'entretien et la réparation des pannes. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cet état de fait.

Les habitants, le plus souvent, combinent plusieurs modes d'approvisionnement afin de réduire les coûts d'accès à l'eau. Ils ont sollicité les bornes-fontaines pour s'approvisionner de manière temporelle. Ils recourent également aux forages industriels gratuits (comme celui de la société Tractafic dans le quartier du même nom), aux puits, et recueillent de l'eau de pluie. À Bonewonda, les populations s'approvisionnent principalement, gratuitement, à la source aménagée dans le quartier au cours de l'action pilote.

En l'absence de soutien financier de la CUD et du GIZ, de plus, les revenus de la vente d'eau n'ont pas permis d'assurer un salaire régulier aux fontainiers, en dépit des volumes d'eau moyens, environ 350 m³ (500 m³ pendant la saison sèche) distribués par mois par chaque borne-fontaine. La réduction de leur revenu s'est accompagnée d'une augmentation du prix de l'eau vendue par les fontainiers qui a fait baisser la clientèle. Le prix du litre d'eau, initialement fixé à 1 Franc CFA est monté à 5 francs CFA. Mais la différence de 4 Francs CFA n'est pas enregistrée par les fontainiers. Le service municipal souffre ainsi de nombreuses irrégularités financières que l'on peut relever dans la gestion des fonds alloués aux comités. Au final, la distribution d'eau aux populations à partir de forages et mini-réseaux a été de courte durée. Ces équipements ont été abandonnés, car leurs coûts de fonctionnement étaient largement supérieurs aux revenus de la vente d'eau (Entretiens, GIZ, 2011). À Tractafic, les dernières gouttes d'eau ont coulé en octobre 2010. À Bonewonda par exemple, une des bornes-fontaines a assuré l'approvisionnement des habitants pendant quelques mois seulement. En 2011, l'eau ne coulait plus à Mambanda.

Dans le quartier Mambanda, les élus locaux ont signé en 2012 une convention avec la CDE afin de restaurer le service. Il s'agissait d'assurer l'alimentation des bornes-fontaines à partir du réseau de la CDE. A cette fin, le mini-réseau autrefois connecté au forage, qui avait été ensuite abandonné, a été réhabilité et connecté aux canalisations d'eau potable de la CDE.

Cette offre de service municipal est aujourd'hui largement soumise à la concurrence exercée par des habitants qui, bénéficiant d'un abonnement au service de distribution d'eau de la CDE, redistribuent de l'eau aux populations de manière infor-



Photo 3 : Dispositif technique de distribution. Source : V. Nantchop, 2015

melle à partir des robinets installés dans la cour.

En janvier 2015, nous rencontrons ainsi à Mambanda un chef de bloc qui a bénéficié de l'installation d'une borne-fontaine dans le cadre de l'action pilote. Il est membre du comité de gestion et c'est lui qui a toujours assuré la vente d'eau. Il nous présente le cahier d'enregistrement des ventes. Depuis la restauration du service, seulement 15 m³ d'eau en moyenne sont vendus par mois. La faiblesse des ventes d'eau a considérablement dégradé le fonctionnement des bornes-fontaines. Les revenus ne permettent pas d'assurer correctement le salaire minimum mensuel des fontainiers qui varie de 5 000 à 15 000 Francs CFA selon les ventes, le paiement des factures de consommation d'eau de la CDE, de consommation électrique, l'entretien et la réparation des pannes. Comme dans les autres quartiers, la diminution drastique des quantités d'eau vendues aux bornes-fontaines municipales s'accompagne de l'abandon progressif du service et de la détérioration des équipements. Les membres de comités de gestion sont démotivés et ont parfois cessé de se réunir. Aux points de distribution encore fonctionnels, les vendeurs sont presque toujours absents.

La redistribution informelle de l'eau se superpose et se juxtapose à l'espace couvert par les élus locaux et par la CDE. Dans ce vaste quartier populaire de la ville, d'environ 110 hectares, la distance parcourue par les populations pour accéder à un point de distribution d'eau potable peut atteindre un kilomètre (Dzalla, 2013). En dépit des investissements consentis (extensions du réseau, forage et mini-réseaux, bornes-fontaines),

la couverture spatiale du service municipal est très faible. Il est en outre confronté à des ruptures qui peuvent durer plusieurs jours en cas de coupures intempestives d'eau opérées par la CDE.

Le succès des revendeurs informels réside alors dans leur capacité à inventer des solutions nouvelles pour pallier les insuffisances des services public et municipal. Par exemple, ils aménagent des dispositifs techniques de stockage de l'eau, permettant d'assurer la continuité de la desserte des habitants. Un revendeur que nous avons également rencontré en témoigne. Il est âgé d'une quarantaine d'années, il bénéficie d'un branchement effectué par la CDE, à partir des extensions du réseau financées par la CUD au cours de l'action pilote. Le dispositif de distribution d'eau installé dans sa cour se compose de cinq cuves de stockage d'une capacité de 1000 litres chacune. Il les a acquises à 230 000 Francs CFA, dont deux à prix réduit sur des marchés de récupération. Les cuves sont reliées les unes aux autres à l'aide de tuyaux, et un robinet est fixé à chacune. Afin de faciliter le transport de l'eau, le revendeur a acquis et mis gratuitement à disposition des consommateurs trois brouettes (photo 3). Au total, l'investissement se monte à environ un million de Francs CFA réparti entre les frais d'abonnement à la CDE et l'acquisition de matériel. La vente d'eau est devenue l'activité principale de ce revendeur qui affirme distribuer environ 8 m³ d'eau par jour. Lorsqu'il a commencé cette activité, l'eau était vendue aux habitants au prix de 50 Francs CFA les 20 litres, soit 2,5 Francs CFA le litre ; mais l'apparition récente de nouveaux revendeurs, à proximité de son habitation, a affecté son activité. Les revendeurs concurrents distribuent l'eau à 1 Franc CFA le litre, et 2,5 Francs CFA lors des coupures intempestives d'eau effectuées par la CDE. La menace de la concurrence a généré une baisse de son volume d'affaires et l'a également contraint à baisser le prix de vente d'eau au niveau fixé par les concurrents.

CONCLUSION

L'approvisionnement en eau potable des populations de Douala se caractérise désormais par une pluralité d'intervenants. A la suite des réformes de service d'eau, le paradigme du réseau unitaire est aujourd'hui largement remis en cause. Il s'agit de penser de nouvelles manières d'assurer l'accès à l'eau des populations à partir de la diversité des systèmes de desserte (Jaglin et Zérah, 2010). La multiplicité des acteurs sur le territoire de l'eau se traduit par des initiatives fragmentées, qui soulèvent la question de la cohérence des interventions dans la ville. Il se pose également la question de savoir comment concilier dans l'action collective des intervenants entre lesquels il existe une dissymétrie manifeste de ressources financières et humaines ? C'est tout l'enjeu de la coordination

qui est abordé ici. L'intérêt de l'analyse est de révéler l'existence d'acteurs multiples aux objectifs et opinions parfois contradictoires. En l'absence d'autorité organisatrice du service, la loi du marché et la concurrence semblent s'imposer comme mécanismes de régulation de ces différents acteurs. La question majeure qui se pose est de savoir dans quelle mesure elle permet de répondre à la diversité des demandes urbaines.

La diversité des offres de distribution ne s'est pas traduite par une amélioration de la desserte ni un ajustement des prix qui favoriserait l'accès à l'eau potable des habitants de quartiers populaires. La ségrégation spatiale de l'accès au service d'eau public a accentué la revente de l'eau selon des filières informelles au sein des quartiers populaires. L'accroissement de l'emprise spatiale des revendeurs contribue à creuser les inégalités d'accès au service entre les espaces privilégiés par la CDE et les quartiers défavorisés. L'utilisateur continue de payer l'eau plus cher, au profit des revendeurs qui maintiennent des prix à un niveau élevé, en dépit de la concurrence. L'offre municipale de distribution d'eau tente de répondre à la demande sociale en fixant des prix bas, mais elle ne suffit pas à satisfaire la demande des populations urbaines. Elle est en outre soumise à des contraintes techniques et financières d'exploitation des équipements qui lui sont remis.

BIBLIOGRAPHIE

AFD, 2014, *Le secteur de l'eau au Cameroun; enjeux et enseignements*, Agence française de développement, 4 p.

[http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/SECTEURS/EAU_ET_ASSAINISSEMENT/pdf/Actions%20AFD%20Eau%20au%20Cameroun.pdf], site consulté le 31 juillet 2014.

COMMAILLE J., 2014, Sociologie de l'action publique, in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (eds), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 599-607.

Contrat de concession de travaux publics et de gestion du patrimoine de l'hydraulique urbaine et périurbaine au profit de la CAMWATER, 2008.

CUD, 2004, *Étude du schéma directeur d'assainissement de la ville de Douala et maîtrise d'œuvre d'une tranche prioritaire des travaux. Rapport définitif phase 1*, Communauté urbaine de Douala, Douala.

CUD, 2008, *Stratégie de développement de la ville de Douala et de son aire métropolitaine, Rapport de synthèse du diagnostic*, 139 p.

CUD, 2009, *Action Pilote « Eau et Assainissement*

dans quatre quartiers d'habitat précaire de la ville de Douala », Evaluation finale du projet, 54 p.

CUD, 2011, *Plan directeur d'urbanisme (PDU)-Plan d'occupation des sols (POS) Douala. Diagnostic consolidé et scénario de développement*, Communauté urbaine de Douala, Douala.

DARBON D., 2008, Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'Etat et aux sociétés projetées en Afrique, *Télescope*, p. 98-112.

Décret n°2010/0239/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de compétences transférées par l'Etat aux communes en matière d'alimentation en eau potable dans les zones non couvertes par le réseau public de distribution de l'eau concédé par l'Etat.

DJEUDA H., TANAWA E. et NGNIKAM E., 2001, *L'eau au Cameroun. Approvisionnement en eau potable*, Tome 1, Yaoundé, Presses universitaires de Yaoundé (PUY), 359 p.

DUBOIS V., 2009, L'action publique, in COHEN A. et al. (dir), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, p. 311-325. <halshs-00498038>

DZALLA G.C., 2013, Survivre dans les mangroves de Douala, in HATCHEU E. (dir), *L'étalement urbain en Afrique : Défis et paradoxes*, L'Harmattan Cameroun.

GABAS J.-J., 2003, Acteurs et politiques publiques, *Mondes en développement*, Vol. 4, n°124, p. 33-47.

GALES P. Le, 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, Vol. 45, n°1, p. 57-95.

GUEVART et al., 2006, Déterminants du choléra à Douala, *Médecine tropicale*, 66, p. 283-291.

GUEVART E et al., 2008, Supervision formative : l'expérience des unités de traitement du choléra au cours de l'épidémie de Douala, Cameroun, *Santé publique*, Vol. 20, n°1, p. 39-57.

HATCHEU E.T., 2006, *Marchés et marchands de vivre à Douala*, Paris, L'Harmattan, 189 p.

JAGLIN S., 2007, Décentralisation et gouvernance de la diversité. Les services urbains en Afrique anglophone, in FOURCHARD L., *Gouverner les villes d'Afrique : État, gouvernement local et acteurs privés*, Paris, Karthala/Bordeaux, CEAN, p. 21-34.

JAGLIN S. et ZERAH M.-H., 2010, Eau des villes : repenser des services en mutation, *Revue Tiers Monde*, 3, n°203, p. 7-22.

- LAROUSSE H., 2009, Politiques publiques et "bonne gouvernance" en Tunisie, *Mondes en développement*, Vol. 1, n° 145, p. 93-108.
- LETOURNEAU A., 2009, Les théories de la gouvernance. Pluralité de discours et enjeux éthiques, *Vertigo*, Hors série 6, p. 1-6.
- Loi n° 98/005 du 14 avril 1998 portant Régime de l'eau au Cameroun.
- Loi n° 001 du 16 avril 2001 portant Code minier au Cameroun.
- Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun.
- MAINET G., 1981, *Douala : ville principale du Cameroun*, Ministère des affaires étrangères, 203 p.
- MINEE, 2007, *Contrat d'affermage du service public de l'alimentation en eau potable des centres urbains et périurbains du Cameroun*, Cameroun, ministère de l'Énergie et de l'Eau.
- MOUNA KINGUE, 1996, *Evolution des politiques urbaines et des pratiques citadines à Douala-Kamerun à travers les équipements services de base : eau, assainissement, voirie, 1884-1994, crises et mutations*, Paris, Université Paris 8, 689 p.
- NDAME J., 1986, *Une expérience d'extension urbaine planifiée au Cameroun : Douala Nord*, Mémoire de DEA, Paris, 70 p.
- NSEGBE A., 2012, *Analyse géographique des pressions environnementales résultant de l'urbanisation du littoral camerounais : cas de Douala et Kribi*, Thèse de doctorat, Yaoundé, Université de Yaoundé 1, 391 p.

Adresse de l'auteur

Université de Paris 1
Panthéon-Sorbonne/UMR
8586 PRODIG

virginie.nantchop@gmail.com

Isabelle SIDIBÉ

UMR 201 Développement et sociétés (Université Paris 1 – IRD)
Institut d'Étude du Développement Économique et Social

Enquête dans des quartiers traditionnels du littoral dakarois, Sénégal : quelle action publique ?

MOTS CLÉS

littoral, gestion de l'environnement, gouvernance urbaine, autochtonie, Sénégal, Lébou

KEY WORDS

Coast, environmental management, urban governance, autochthonous habitations, Senegal, Lébou

RÉSUMÉ

Une nouvelle forme de gouvernance littorale urbaine multi-niveaux se dessine à Dakar. Elle se définit par la pluralité des centres de décisions, des lieux de pouvoirs, des partenariats publics-privés et surtout par l'étroite relation entre le pouvoir central et les acteurs privés. C'est une relation teintée de corruption qui a longtemps empêché la Loi sur le littoral d'être rédigée puis mise en application. Ainsi le Domaine Public Maritime a été vendu au plus offrant et ce de façon accélérée depuis l'alternance de 2000. Pour coller aux normes gestionnaires et aux mots d'ordres internationaux imposant la concertation avec les acteurs « du bas », les bailleurs et médiateurs politiques de ces bailleurs sont désormais en quête d'interlocuteurs locaux pour tenter de préserver le littoral dakarois et plus largement sénégalais. Nos zones d'investigations, toutes situées dans d'anciens villages aux habitats dits traditionnels (souvent sans titre foncier), constituent des espaces d'interface entre différents modes d'habiter, d'occuper, d'investir, finalement de gérer le territoire littoral. Entre tradition et modernité.

ABSTRACT

A new, multi-level form of urban coastal governance is emerging at Dakar. It is characterised by a plurality of decision-making centres, public-private partnerships and above all by the close links between central government and private-sector actors. For a long time this relationship was tainted by corruption, preventing the drawing up and implementation of the 'Loi sur le littoral'. As a result, the Public Maritime Domaine has been sold to the highest bidders at an ever increasing rate since 2000. To respect management norms and international regulations requiring consultation with coastal area actors, the political partners and mediators are now looking for local spokespersons to preserve the coastal areas of Dakar and, more generally, Senegal. The study zones, all located in former villages of traditional housing (often without a land title), represent interface spaces between different forms of habitation, occupancy, investment and modernity.

Les quartiers qui font l'objet de cette étude sont issus d'un peuplement mis en place à partir du XV^e s. sur la presqu'île du Cap-Vert au Sénégal, celui des Lébous, dont l'origine fait débat (Verdat, 1949). Jusqu'à la période coloniale incluse, les terres de la Presqu'île et surtout les terres littorales appartenaient en grande majorité à ces populations qui revendiquaient leur statut d'autochtones : ils pouvaient vendre ces terres à titre personnel, et très peu de titres fonciers étaient alors immatriculés sur leur domaine d'activité économique. En 1964, le Gouvernement sénégalais mit en place la Loi sur le domaine national (LDN). Dès lors, les terres que les Lébous n'avaient pas enregistrées étaient d'office considérées comme propriété de l'État. De fait, les habitants de ces quartiers, non scolarisés pour la plupart, n'ont pas fait immatriculer leurs terres et seuls certains dignitaires lébous en profitaient pour s'approprier davantage de parcelles. Les champs qui entouraient les villages traditionnels sont devenus des zones d'extension urbaine jusqu'à faire continuité avec la ville. L'arrivée du président Abdoulaye Wade, en 2000, signe le déclassement du domaine public maritime (DPM) qui fait l'objet de ventes en dépit des réglementations en vigueur¹. Ainsi pris dans le tissu urbain de la capitale, les villages lébous ne sont plus reconnaissables aujourd'hui qu'à leurs ruelles étroites d'origine (fig. 5).

Contrainte par un site de presqu'île, la ville de

Dakar a dû en effet s'étaler depuis la pointe méridionale et gagner tout le littoral. Après les réformes de décentralisation des années 1990, l'action publique y apparaît révisée par l'arrivée de nouveaux acteurs travaillant pour la municipalité de Dakar et ses communes. Le littoral de la presqu'île du Cap-Vert concentre en effet deux défis économiques majeurs du fait de ses ressources foncières et halieutiques, les secondes justifiant « traditionnellement » l'activité du peuplement lébou côtier. Comment la gestion des ressources foncières met-elle l'action publique en tension, dans le contexte de décentralisation ? Pour répondre à cette question, nous mettons en œuvre une méthode d'entretien et d'observation principalement qualitative, privilégiant une approche « par le bas » de la gestion territoriale, et en particulier le rôle des acteurs de terrain.

En 1980, M. Lipsky considérait que les fonctionnaires de terrain sont de véritables *policy-makers* : sans eux, une politique publique n'aurait aucun effet concret. L'action publique se démarque de la politique publique en ce qu'elle comprend d'autres acteurs, éventuellement privés, que ceux de la puissance publique (Enguéguélé, 2008). Ici, « le bas » n'a donc rien d'une catégorie homogène et relève moins de modes d'action populaire que de pratiques politiques situées hors des arènes officielles. Le gouvernement local sera donc défini comme « l'ensemble des rapports d'échange et de négociation entre régulations de contrôle (c'est-à-dire centralisées par l'État) et régulations

1 - Certains acquéreurs n'hésitent pas à construire sur la mer : inauguré en 2004, le parc d'attraction Magic Land n'a cessé de s'agrandir et son propriétaire a fait remblayer plus de 2000 m. pour gagner du terrain. <http://www.sauvegarelittoral.org/> [date consult.]

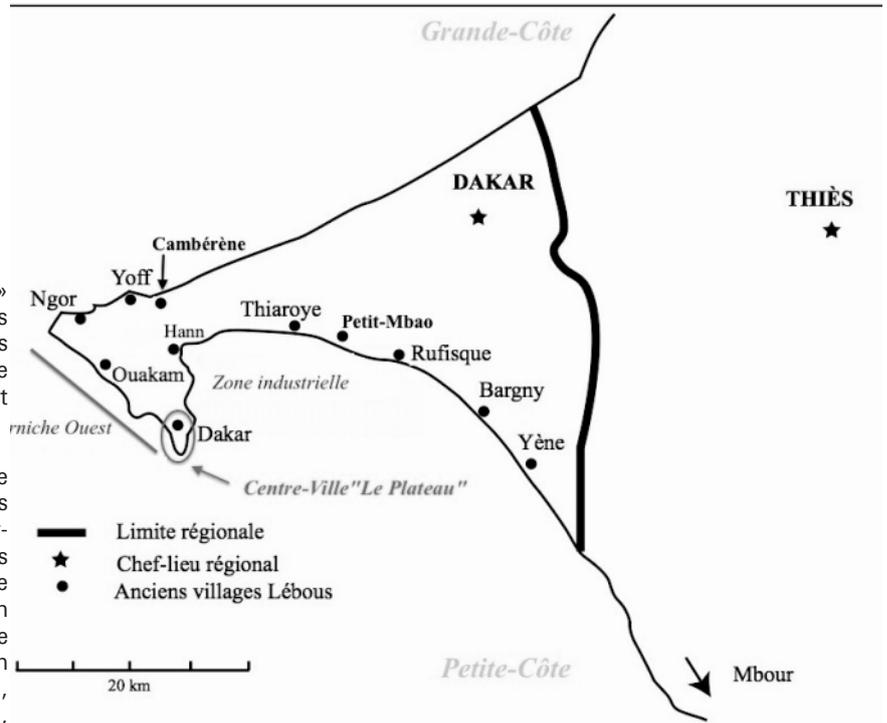
autonomes (opérées par les acteurs locaux) » (Reynaud, rééd. 1997, p. 174). Nous montrerons ainsi que l'action publique sur le littoral dakarais est essentiellement portée par des individus qui ne travaillent pas pour l'Etat, mais qui se constituent en entrepreneurs politiques au niveau local.

L'enquête dont est issu cet article se compose d'entretiens libres ou semi directifs réalisés auprès d'interlocuteurs variés. Sur ce littoral urbain interférent, en effet, des agents municipaux (pour les opérations d'assainissement, de nettoyage, ou de surveillance des plages), des ONG de préservation du littoral comme le Fonds mondial pour la nature (WWF), l'Union internationale de conservation de la nature (UICN), Wetlands, Green Sénégal, ainsi que des associations locales (SOS Littoral, Apepsy, les Volontaires de l'environnement...) ; enfin, un ensemble hétérogène de touristes, sportifs isolés, restaurateurs, pêcheurs, mareyeurs, plagistes², des Groupements d'intérêts économiques (GIE) et Comités locaux de pêches (CLP), soutenus par des *leaders* politiques, des chefs coutumiers ou religieux.

La première partie de l'article évoquera les différentes formes que prend la pression urbaine sur le littoral dakarais ; la deuxième partie examinera les revendications que suscite la gestion du littoral dakarais par les citoyens et situera les projets de développement dans leur contexte ; cette partie permettra d'analyser les formes d'action collective (Olson, 1987) et les modes d'action politique (Bayart *et al.*, 1992) envisagés par les « autochtones » lébous. Enfin, nous montrerons comment l'autochtonie lébou se manifeste aujourd'hui plus largement à Dakar, en lien avec la problématique de l'action publique. Dans un contexte de concurrence foncière accrue, nous verrons que l'urbanisation offre de nouveaux espaces au renouvellement des discours fondés sur les identités sociales, religieuses et territoriales.

PRESSIONS URBAINES SUR LE LITTORAL DAKAROIS

Le Sénégal est un pays à population jeune, qui demeure très inégalement répartie dans l'espace : elle présente une densité de 10 habitants au kilomètre carré au sud-est du pays, et de 4 000 habitants dans la région de Dakar (RN, 2013), région la moins étendue du pays (une presqu'île de 550 km²) mais la plus peuplée. Les activités du littoral de Dakar sont principalement la pêche artisanale et industrielle, la transformation artisanale du poisson et le transport maritime, le tourisme et la concentration hôtelière. Aujourd'hui, l'essentiel des activités économiques du pays se concentre sur la Presqu'île et la Petite-Côte ; 80% des industries nationales sont notamment situées entre Hann et Bargny (Dubresson, 1979).



La presqu'île du Cap-Vert : territoire urbanisé, milieu fragilisé

Lors de leur installation sur la presqu'île autour du XV^e s., les Lébous ont délogé des Socés qu'ils ont forcés à migrer vers la Gambie ; fuyant eux-mêmes les royaumes du Djolof, puis du Cayor, ils auraient alors noué un pacte avec les génies tutélaires locaux afin de s'assurer une cohabitation paisible qu'ils perpétuent par des offrandes et sacrifices en leur hommage. Depuis, les familles apparentées à ce groupe lébou se sont dispersées en fondant plusieurs villages le long du littoral sénégalais, de Saint-Louis jusqu'à la région de Mbour et, de façon plus dense, sur la Presqu'île du Cap-Vert et la zone de Rufisque (fig. 1). Au milieu du XIX^e s., les colons français n'occupaient que l'île de Gorée, comptoir issu de la traite négrière. Lorsqu'ils s'installèrent sur la presqu'île, le site de rade leur offrait la possibilité de bâtir une ville. En un siècle, ce territoire presque vide devient le plus peuplé du pays : il compte aujourd'hui un quart de la population nationale³.

C'est par la création de grands équipements que l'administration coloniale française a en effet donné à Dakar son statut de capitale attractive : le grand port de Dakar (1866), le chemin de fer Dakar-Saint-Louis (1885) puis Dakar-Niger (1907), l'installation d'une hydrobase puis d'un aéroport international. Dès lors, Dakar capte tout le trafic fluvial de « la vieille escale », Saint-Louis (Vernière, 1972, p. 16). Mais c'est après la seconde Guerre mondiale que la capitale de l'Afrique occidentale française a définitivement placé en orbite économique les autres villes de la colonie. La ville s'étale et englobe progressivement tous les villages lébous dans un *continuum* urbain joignant Dakar et Rufisque. Dès les années 1960, une politique nationale du logement conduit à la naissance de quartiers entiers, facilitant l'accès à la propriété

Figure 1 : Implantations lébous dans la presqu'île du Cap-Vert

Source : I. Sidibé, 2012

2 - Nom que se donnent les hommes qui installent des parasols sur des plages publiques, nettoient et font payer l'emplacement.

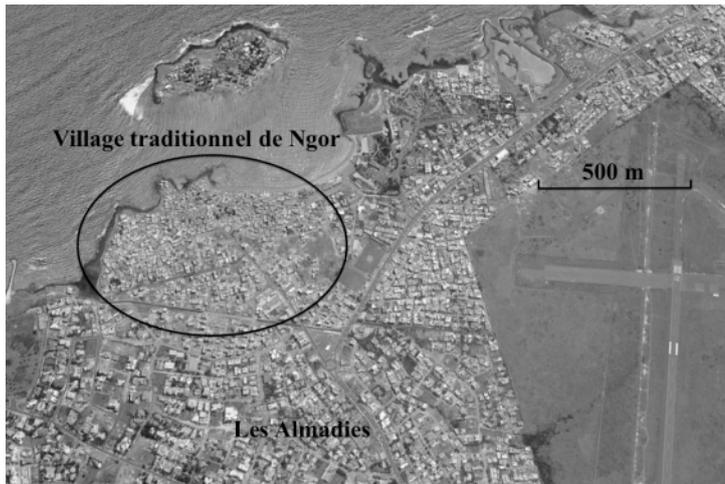


Figure 2 : Vue aérienne de l'arrondissement de Ngor, Dakar.
Source: Google Earth, 09.2014.



Figure 3 : Destructions liées à la dérive littorale sur la plage de Petit-Mbao. © I. Sidibé, 2013.

4 - Entre mairies de ville et de commune, autorités coutumières, ministères et ONG.

5 - En raison d'une mauvaise exploitation des ressources halieutiques, certaines espèces se raréfient voire disparaissent. La concentration de la population sur le littoral a favorisé une augmentation de l'effort de pêche qui s'est traduit par une pression accrue sur la biodiversité marine (Rapport national sur la mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique, 2010).

6 - Le processus de décentralisation connaît une nouvelle étape à partir de 1996 au Sénégal : le transfert de compétences du gouvernement central ou de ses agences aux communes est calqué sur le modèle français. Les collectivités territoriales prennent en charge la gestion de certains biens publics et la perception de recettes fiscales. L'objectif reste de construire des niveaux d'actions publiques et politiques plus efficaces, plus démocratiques, à partir d'un changement d'échelle et de l'implication d'une pluralité d'acteurs publics, privés et associatifs (Piveteau, 2005).

7 - En 2014, on assiste à une nouvelle réforme communément appelée par les médias « l'Acte 3 ». Les Communes d'Arrondissement deviennent des Communes de plein exercice et devraient gagner ainsi autonomie morale et budgétaire. Mais les élus rencontrés à cette

privée des cadres moyens et supérieurs de l'administration par le biais de la location-vente.

Trois grandes périodes d'expansion urbaine s'identifient ainsi depuis la ville coloniale jusqu'à la « métropole ouest-africaine » (Lessault et Imbert, 2013). Les deux premières correspondent à l'étalement périphérique d'une ville encore basse. La troisième se démarque par la rapidité des transformations de l'espace déjà urbanisé : faute d'espaces constructibles disponibles, le bâti et les logements se densifient ; c'est la phase « de verticalisation relative de l'habitat » (*op. cit.*). La dernière décennie est marquée par la mise en place de projets d'urbanisme souvent impulsés par l'Etat, valorisant le paysage de la corniche ouest et celui des quartiers centraux, et par la poursuite de l'urbanisation toujours plus loin en périphérie de l'agglomération.

C'est dans ce contexte que les anciens villages qui nous intéressent ici ressortent par une organisation plus resserrée et une occupation plus dense (fig. 2).

La dynamique d'ensemble du littoral fait apparaître deux types d'évolution : l'avancée des habitations vers la mer, d'une part, l'avancée de la mer vers les habitations, d'autre part (fig. 3). Les zones littorales de la presqu'île du Cap-Vert sont en effet soumises aux changements environnementaux globaux et à l'accroissement des pressions anthropiques régionales et locales (Niang, 2009). En milieu urbain, l'agression de l'écosystème côtier découle d'aménagements industriels, portuaires et touristiques, et souvent de la sur-occupation du DPM. Au tournant du XXI^e s., la capitale ne résiste plus à une spéculation qui se montre orientée par le clientélisme gouvernemental et par l'alternance politique à la tête de l'État. La gestion du littoral est ainsi synonyme d'appropriation des meilleurs sites par les plus riches, de course à l'occupation de l'espace et ce de façon accélérée depuis la présidence de 2000. Le DPM fait l'objet de vente par décret à qui s'y investit, en dur, même à moins de 100 m de la mer.

La grande majorité des terres littorales se trouve donc « confisquée », de la Pointe des Almadies, au NO, au Cap Manuel, au Sud, soit par l'Etat dans le cadre de la réalisa-

tion de ses grands travaux d'infrastructure, soit par des particuliers à qui l'Etat cède ou vend les terres, pour l'édification de maisons de bord de mer ou pour des activités économiques plus ou moins autorisées. Ces dérogations aux servitudes littorales sont favorisées par la dispersion des instruments de gestion⁴ du DPM qui, depuis le tournant des années 2000, mettent en concurrence les ministères de l'Urbanisme, de l'Environnement, du Tourisme, les services déconcentrés et les collectivités locales.

Ressources essentielles pour l'économie du Sénégal, la mer et le littoral sont donc exposés à divers types de prélèvements ; de l'extraction du sable de mer, ressource à moindre coût pour la construction, aux importantes pêcheries⁵ qui nourrissent toute une filière : leur surexploitation a fortement entamé le potentiel halieutique et conduit à de réelles dégradations écologiques. Celles-ci ont d'ailleurs réduit l'attractivité touristique des plages du Cap-Vert, devenues exutoires des eaux et de la pollution urbaines.

Une ville côtière (ré)appropriée : la composante léboue

Dès l'indépendance du Sénégal, l'émigration rurale puis les sécheresses répétées au Sahel ont entraîné l'explosion démographique de la capitale du Sénégal : de nombreux actifs venus de l'intérieur du pays se tournent vers le secteur de la pêche et contribuent à quelques années « d'abondance », car l'État subventionne en particulier la motorisation des pirogues. Mais, dans les années 1990, la pêche artisanale décline, ses actifs voient leur niveau de vie baisser et certains vendent leurs terrains. Le décret gouvernemental fixant les prix des terrains nus et les loyers des terrains bâtis distingue ainsi les « villages traditionnels » des autres zones. Ce décalage de prix fonciers donne la mesure d'une ville qui continue de se développer à plusieurs vitesses.

Avec les réformes de décentralisation⁶, les communes d'arrondissement de Yoff, Ngor et Ouakam auraient pu se développer à travers le recouvrement de taxes et impôts prélevés sur la vente de ces terres et sur le peuplement afférent, si la LDN, plaçant l'État

comme maître de toute terre non immatriculée, avait été remise en cause. Cela n'a pas été le cas, pas même avec le récent Acte 3 de la décentralisation établi en 2014⁷. Ainsi, les pouvoirs coutumiers, soutenus au tournant des années 1990 par les élus des communes identifiées comme léboues, ne sont pas parvenus à faire jouer la variable autochtone pour avoir plus de pouvoirs ou de reconnaissance, face à un État tout puissant.

Le rapport d'enquête de l'ONG Aide et Transparence (Sy, Diallo et Kane, 2008) a relevé des cas avérés de violations du DPM dakarais. Il précise que les pêcheurs/mareyeurs lébous sont les « *grands perdants de cette ruée vers le DPM car ils ne représentent que 5% des tenants du DPM* ». Pourtant, ces derniers avaient largement contribué à l'appropriation privative de ces terres, comme en témoignent des Lébous eux-mêmes. Deux plagistes de Ngor évoquent ainsi les terres mises à disposition des villageois pour la construction d'autres maisons familiales : « *On a tous vendu nos terres ! Alors que ça devait élargir le village, 90% des gens qui habitent là-bas maintenant ne sont pas des Lébous... Mais je peux te garantir que les Lébous vont rester : le Lébou d'abord c'est la mer ! Tu prends un Lébou tu le mets à l'intérieur, mais même pas deux ans après il revient ! C'est inné chez le Lébou⁸* ».

Ce débat sur l'avenir, voire la « survie » de cette communauté, interfère avec l'action publique locale : si certains Lébous affirment leur identité et jurent que, « liés à la mer », ils ne quitteront jamais leur village, d'autres sont plus sceptiques et estiment parfois que l'identité léboue va disparaître, en même temps que la propriété foncière. Toutes les personnes se revendiquant léboues déclarent que « *les lébous restent près de la mer* » en partie à cause des pratiques animistes qui se font sur le littoral. D'ailleurs, de nombreuses maisons ou concessions abritent encore des autels dédiés au culte des génies, les *Rabs*, qui vivent pour la plupart dans la mer. Cette relation symbolique et matérielle au littoral est constitutive d'une identité collective fortement prégnante aujourd'hui dans ces quartiers. Ainsi l'« espace lébou » traditionnel s'organise au niveau de lignées familiales et d'institutions coutumières actives similaires d'un quartier à l'autre : tous les anciens villages partagent un même système politique fondé sur l'autorité de chefs de villages, de chefs religieux et de notables. Il existe en effet des rapports très étroits entre les trois anciens villages de Yoff, Ngor et Ouakam, qui forment le triangle dit du *Tànk*⁹ : là encore, le culte traditionnel, le rapport aux génies tutélaires et à l'ancêtre commun, constituent le ciment des relations intercommunales et interquartiers. Ainsi, plus que le parler, les pratiques de pêche ou la structure familiale lébous, cet attribut spirituel est au cœur d'une revendication d'appartenance au monde lébou.

Perçus comme territoires « lébous », villageois jusqu'à peu, les zones littorales du Tànk sont désormais parmi les plus chères du département : le prix au mètre carré de ces terres a triplé en dix ans, ce qui active les représentations de l'autochtonie léboue en butte à des intrus¹⁰. Or cette composante léboue de l'urbanisation dakaraise n'a pas été prise en compte dans les grandes orientations de l'aménagement de la capitale ces dernières années. C'est davantage au niveau local des quartiers et de façon ponctuelle autour de manifestations, que la fibre identitaire léboue est mobilisée par des acteurs plus fragmentaires pour bloquer ou modifier certains projets portés par l'État ou des intérêts économiques privés.

ACTEURS PUBLICS ET PORTEURS DE LÉGITIMITÉ DANS LES QUARTIERS DÉFINIS COMME VILLAGES TRADITIONNELS

Dans le dispositif municipal sénégalais, la commune d'arrondissement constitue jusqu'à présent la première maille de gestion administrative locale. Mais ses représentants n'ont guère de marge de manœuvre d'intervention sur les plages de leur circonscription territoriale : seule la municipalité de Dakar, identifiée comme « la Ville », a compétence déléguée par l'État pour mener à bien des travaux d'embellissement du littoral urbain, d'assainissement, de nettoyage des plages, de la surveillance de la baignade, et plus généralement du déguerpissement des installations illégales.

Le traitement des eaux usées rejetées en mer est une compétence de l'État déléguée également à l'Office national d'assainissement du Sénégal (ONAS). L'État sénégalais assure en outre la sécurité et la responsabilité du tourisme. Mais cette compétence est perçue comme « usurpée » par les agents des collectivités locales, qui estiment que « *c'est la commune qui entretient et embellit les plages à touristes, et qui devrait donc en tirer les bénéfices* ». La corniche et le bord de mer constituent en effet « *la vitrine de la ville* », et leur valorisation est une condition pour attirer les touristes et retenir les investisseurs. En 2012, la Ville de Dakar a ainsi lancé de grands travaux de protection et d'embellissement de la corniche ouest, pour stabiliser les zones les plus sensibles de cette côte rocheuse, et aménager un parcours sportif.

La salubrité est donc au cœur des agendas politiques. Mais les zones les plus pauvres du secteur littoral, anciennement peuplées de Lébous, se retrouvent souvent exclues de ces initiatives impulsées « d'en haut ».

À Dakar, les quartiers les plus défavorisés en termes d'aménité sont non seulement les quartiers non lotis en périphérie de la ville, mais aussi les zones les plus anciennement peuplées de

occasion restent méfiants, voire inquiets. C'est pourquoi la réforme des années 1990 ne signe pas le début de la décentralisation, c'est plutôt l'acte 2, l'acte 1 ayant eu lieu lors de l'Indépendance, avec les dispositions sur les collectivités rurales.

8 - « *Les Lébous, sont regardés comme les pêcheurs par excellence ; non seulement, ils accaparent, même en pays sérère, les moyens de pêche les plus importants, mais on ne concevait guère, jusqu'à ces derniers temps, un Lébou qui ne fût pas pêcheur* » (Balandier et Mercier, 1952, p. 18).

9 - Tànk signifie pied ou jambe en wolof : « *Yoff, Ngor et Ouakam sont comme les trois pieds d'une même marmite qui ne sont efficaces qu'unis* ». (propos recueillis à Thiaroye en 2015).

10 - Des villageois ont vendu leur terre situées sur les plages qui jouxtent le village, où des promoteurs ont construit des hôtels ou des immeubles loués à des « allochtones », venus perturber l'organisation sociale villageoise - selon des propos recueillis sur le terrain. Devant ces nouveaux bâtiments, les pratiques littorales de pêche, de jeux ou de bains rituels, sont désormais mal vues voire interdites.



Figure 4 : Parcours sportif et digue aménagée par la Ville de Dakar. Corniche ouest, Dakar. © I. Sidibé, 2014.



Figure 5 : L'étroitesse des ruelles dans les quartiers traditionnels : un frein au développement ? Dans le quartier de Ndenatt au village traditionnel de Yoff, Dakar. © I. Sidibé, 2014.

11 - Entretien avec le chef du bureau des opérations de la DDU, décembre 2013. Les opérations décrites portent sur le ramassage d'ordures, l'aménagement d'un quai de pêche, la surveillance de plage, le relogement de population déplacée d'une zone non constructible, la délimitation de zones de pêche.

12 - Entretien avec la maire adjointe de la Commune dans le mandat, janvier 2014.

Dakar, qui sont parfois décrites comme des « bidonvilles ». On y compte toujours une forte proportion de familles se définissant comme lébous et vivant dans un habitat classé comme non réglementaire. Pour le Ministère de l'urbanisme du Sénégal, il n'existe en effet que deux catégories de propriétaires fonciers, « réguliers » ou « irréguliers » : seuls les détenteurs d'un titre foncier, d'un permis d'occuper (concession précaire), ou d'un bail emphytéotique, sont considérés comme propriétaires réguliers.

Les plages qui jouxtent ces quartiers lébous, font l'objet de concurrences d'usage croissantes. Les touristes comme les résidents y produisent des déchets en tout genre, surtout plastiques. La pêche, la transformation et la commercialisation des prises y laissent aussi des déchets organiques rarement ramassés en fin de journée. Selon la majorité de ceux qui travaillent sur la plage, « c'est à la mairie de s'en occuper ». Ainsi, à la question « à qui la faute, si c'est sale ? », les citadins répondent le plus souvent « à la collectivité » publique, qu'ils distinguent ainsi de la communauté lébou. On accuse volontiers l'ONAS, laquelle en retour pointe les « mauvaises pratiques » des résidents et de nombreux raccordements illégaux aux canaux d'évacuation d'eaux pluviales. La plupart des personnes interrogées ne font pas la différence entre les actions portées par les autorités de la Ville et celles portées par la commune d'arrondissement. La tendance générale est au contraire l'amalgame et le dénigrement des « mairies qui ne font rien pour nous ou si peu, si mal, et sans nous consulter ». Si ce jeu de renvoi de responsabilités est banal dans les villes africaines, il est ici exacerbé par les enjeux économiques et écologiques des territoires urbains à bordure côtière.

Enjeux politiques des projets en zones « traditionnelles »

Au sein des collectivités locales correspondant aux « villages traditionnels », quelles sont alors les réponses publiques aux pratiques de déversement de déchets liquides en mer et de déchets solides sur les plages ? Si le transfert de compétences est acté par la dynamique de décentralisation, le transfert des moyens financiers n'a pas suivi. Le débat dérive ici sur une opposition, partagée par les élus et les habitants, entre « villages traditionnels » et « zones résidentielles ». Celles-ci

désignent les lotissements plus récents qui accueillent des populations plus aisées et d'origines plus variées. De fait, les niches populaires insalubres qui subsistent sur le littoral sont prises dans un tissu urbain densifié, dans lequel de grandes maisons familiales, « riches et assainies » y côtoient des logements qui ne sont parfois même pas équipés de latrines. Faute de place, le service de ramassage des ordures ne passe pas dans ces quartiers, et les déchets plastiques sont le plus souvent déposés sur les rochers où ils glissent vers la mer.

A la Direction du développement urbain (DDU) de la Ville de Dakar, la gestion du littoral est rendue difficile par le fait que « le DPM est toujours sous contrôle de l'État » ; dans les communes d'arrondissement qui abritent d'anciens villages lébous, pour que la commune puisse porter à terme une action publique sur le littoral, cela nécessite de faire s'entendre des individus souvent peu disposés à collaborer « (...) Car Dakar n'a jamais été colonisée ; ils se sont mis d'accord avec les populations pour aménager, partager le territoire, et les Lébous devaient rester sur le littoral. Or y'a des gens dans ces villages traditionnels qui pensent qu'ils doivent être exempts de titres administratifs car ça leur appartient ! »¹¹. Dans le village de Ouakam, les services de contrôle de la DDU n'osent même pas aller surveiller les nouvelles constructions : « on préfère fermer les yeux que de se battre contre un quartier entier. Les Lébous sont puissants car ils sont unis. Ce sont les autochtones qui ont la réputation d'être rustres ». Ainsi, le registre de l'autochtonie joue en faveur de chefs coutumiers, dont l'autorité permet à certaines zones d'échapper au cadre juridique et réglementaire en place au Sénégal, et à la gestion municipale de la Ville.

A la Commune de Ngor, on confirme sur le plan foncier ces mauvaises relations entre mairie de Ville, communes d'arrondissement et autorités coutumières lébous : « les communes d'arrondissement telles qu'elles ont été conçues au début, c'était beaucoup plus des villes politiques, parce qu'ici les gens sont dans des logiques de redistribution. Si les maires d'arrondissement sont au contact des autorités coutumières au quotidien, car ce sont elles qui tiennent le village, la mairie de Dakar, elle, ne les consulte pas¹² ». Les mairies d'arrondissement ne seraient donc que des « vitrines du pouvoir » créées pour gagner ou

conserver des électeurs lors des élections présidentielles ; outre ces logiques clientélistes, elles manqueraient considérablement de moyens d'action. De fait, la dispersion des organes de décision expliquerait notamment la mauvaise gestion des territoires côtiers, chaque interlocuteur public prêchant ainsi pour sa paroisse.

Sur le fond, les partis politiques semblent davantage influencer « par le bas », et non sans ambiguïté, sur la gouvernance des vieux quartiers littoraux. La question porte donc sur la nature et la légitimité des *leaderships* locaux sur lesquels s'appuient les élus communaux. Relèvent-elles d'un champ associatif nouveau, ou du maintien d'autorité de « chefs » finement territorialisés en ville ? De chefs traditionnels ou d'autorités religieuses ?

Les populations les plus aisées de Ngor, essentiellement des allochtones, sont rejointes dans les nouveaux lotissements par de riches Sénégalais ; elles constituent un électorat assurément différent de celui des anciens villages lébous, en tant qu'allochtone mais aussi du fait de leurs hauts revenus. À Ngor, le village traditionnel compterait pour 70% des habitants et 3% seulement du territoire. Selon son maire, rencontré en 2013, « *les partis politiques ne feront rien sans la pression des citoyens. L'enjeu est très grand et nos partis sont encore très clientélistes. Les terres de ces villes sont très convoitées. Les Lébous sont actuellement minoritaires à Dakar et ceux qui convoitent ces terres s'appuient essentiellement sur les partis politiques pour y accéder* ». La minoration s'entend ici non seulement comme démographique à l'échelle de la ville, mais aussi comme un risque politique local : la plupart des acheteurs de terrains à l'État ne sont pas Lébous, et mettent les Lébous en manque de moyens de pression pour résister à la corruption qui découle de ces convoitises sur le DPM. D'autres pouvoirs urbains, ceux des mairies d'arrondissement, se font donc canaux de légitimation locale dans le Tànk ; en consultant précisément les pouvoirs coutumiers que l'État ignore. Mais sur le fond, ce sont bien des relations clientélistes qui président à ce niveau local de gestion du territoire littoral, pas moins qu'à la tête de la ville.

Ne répondant pas aux critères réglementaires de gestion urbaine, les quartiers « traditionnels » sont donc exclus des normes d'aménagement moderne au prétexte que la régulation des tensions communautaires et les consensus à trouver avec ses groupes lébous seraient trop difficiles. De fait, le fossé s'est creusé durant les quinze dernières années entre les commodités et aménités des villages traditionnels et celles des quartiers huppés du littoral. À Ngor particulièrement, cette inégalité d'aménagement est d'ailleurs ressentie comme injuste et convertie en véritable frustration politique par les « villageois » à l'égard de la ville. L'assainissement des espaces domestiques et pu-

blics constituent surtout les principaux défis à relever dans ces quartiers denses mais délaissés des pouvoirs publics. Car depuis la décentralisation, seule la Mairie de Dakar a continué à partager la gestion du littoral avec les tutelles ministérielles, sans faire des zones traditionnelles, pourtant les premières concernées, sa priorité.

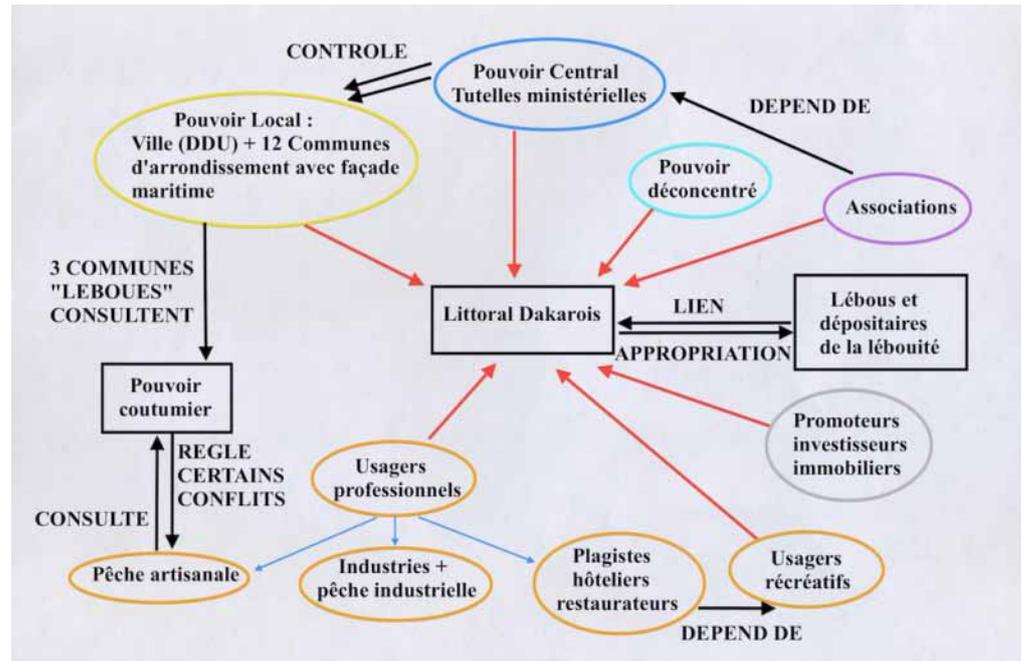
Des alternatives locales aux moyens limités des pouvoirs publics ?

Qui fait quoi, alors, pour ces villages ? Posée en termes d'alternatives, la question est d'autant mieux fondée qu'à Dakar, comme plus généralement dans les villes africaines, la société civile est incarnée par un mouvement associatif issu de « la base ». La pertinence du concept de société civile est fortement débattue en Afrique, en particulier depuis les transitions politiques des années 1990 (Bayart *et al.*, 1992). Mais le cas de Yoff en fournit un bel exemple. Constitué de plusieurs quartiers, l'ancien village traditionnel est chapeauté par l'Association pour la promotion économique, culturelle et sociale de Yoff (APECSY), qui depuis sa création en 1982, gère les litiges fonciers du secteur aux côtés des autorités coutumières. Cette organisation à base communautaire a développé des activités variées, comme le festival des « peuples de l'eau » et les journées d'investissement humain, très courantes au Sénégal, durant lesquelles les Yoffois sont invités à collecter les déchets. Elle est d'ailleurs connue dans toute la presqu'île comme étant l'une des rares associations restées influentes après la décentralisation : elle accompagne la mairie d'arrondissement dans ses projets de développement, et propose sa médiation entre la Banque mondiale et l'ONAS pour faire avancer le délicat dossier de fermeture d'un canal d'évacuation des eaux de pluie à ciel ouvert qui se déverse en mer.

Car entre les pratiques populaires de gestion des déchets, et la norme municipale d'assainissement qui interdit les dépôts « sauvages », il y a conflit. Parler de normes renvoie pourtant à des modes de régulation partagés, dépendants de formes locales de reconnaissance sociale « *sans pour autant leur imputer une essence particulière* » (Winter et Chauveau, 2001). L'APECSY fait donc partie de ces acteurs intermédiaires qui recherchent le compromis ou divers arrangements entre normes pratiques et références développementalistes (Olivier de Sardan, 2010), les premières étant reformulées pour inciter les habitants à trier ce qu'ils jetteront finalement à la mer, les secondes étant modérées sur l'exigence écologique de ne rien déverser de solide en mer. L'APECSY s'inscrit ainsi dans le postulat qu'avec le temps, et grâce aux campagnes de sensibilisation, on comprendra qu'il ne faut plus rien déverser en mer, pas même les déchets organiques. Sa logique d'intervention est emblématique des décalages entre gouver-

13 - Assemblée des notables coutumiers lébous.

Figure 6 : : Jeux d'acteurs sur littoral dakarois : interférences et chevauchements des compétences.



nance officielle et gouvernance réelle des espaces urbains locaux.

Dans un autre registre d'action, les comités de quartier, héritiers de l'organisation sociale coutumière, participent également de la gestion du littoral dakarois. Comme dans le reste de l'agglomération ils sont l'expression de l'organisation sociale locale et organisés selon : un comité de jeunes chargé de surveiller les travaux publics financés par la ville, un comité d'âinés chargé de gérer les conflits fonciers, un comité de notables à consulter avant d'en référer à la gendarmerie. À Ngaparou, quartier du village de Yoff, un comité de gestion s'est ainsi opposé à des promoteurs immobiliers à propos d'une bande de terre « *appartenant au quartier* ». L'argument de protection des intérêts du quartier est ici mis en avant par les résidents : « *ce quartier est associé aux Lébou via le Pënc¹³. Ce n'est pas n'importe quel quartier, c'est Ngaparou : c'est une manière d'arrimer ce bien à tout un groupe social. Dans ce quartier y'a un ancêtre commun, les Mbengue et ses neveux les Ndoye et les Sylla, ça nous lie* ». On voit là comment s'exprime une manière d'habiter le littoral tout autre que celle des zones résidentielles dans lesquelles les références communautaires ne relèvent pas du territoire côtier. Une différence de modes de vie selon l'origine ethnique et la catégorie socio-économique est ainsi régulièrement invoquée, et même susceptible de générer des mobilisations collectives à l'encontre de projets perçus à la fois comme exogènes et contraires aux intérêts populaires.

C'est le cas autour de la station d'épuration des eaux usées, la seule en activité aujourd'hui dans la presqu'île de Dakar, dans le village traditionnel de Cambérène. Au début des années 2000, un financement européen est destiné à la réhabilitation de la station et au prolongement de l'un des trois émissaires (sorties d'égout) qui lui sont reliés. Ce projet ne verra cependant pas le jour, du fait de manifestations d'opposition et faute de concertation avec les autorités religieuses de Cambérène, haut lieu de la confrérie musulmane Layenne à laquelle sont liés en particulier

les Lébou qui, de fait, imposent leur veto. Le chargé des Programmes Infrastructures de l'Union Européenne au Sénégal, responsable du projet, en garde un souvenir amer en 2012 : « *Les populations du village, soutenues par le Khalife Général des Layennes, avaient manifesté contre ce projet : elles ne comprenaient pas pourquoi l'émissaire qui se déverse toujours sur la plage sainte du mausolée de leur guide suprême, ne pouvait pas être déplacé ailleurs plutôt que réparé comme nous l'envisagions* ». Dans ce cas, l'opposition entre différents univers de normes n'a pas été dépassée. Quand bien même, la confrérie layenne est minoritaire dans le champ religieux sénégalais, la présence d'un haut lieu de référence musulmane rappelle l'intrication d'usages économiques, résidentiels, récréatifs et culturels auxquels l'espace social lébou se réfère (Laborde, 1997), dans son milieu de vie et dans ses représentations d'un espace assaini. Si l'on ajoute à cela le fait que la confrérie layenne ne suscite guère d'écoute et se dit « *marginalisée* » dans les cercles de pouvoir nationaux, sur lesquels les confréries concurrentes des Mourides et des Tidjanes exercent une influence décisive, cette « *bataille de l'émissaire de Cambérène* » a donc été perçue comme une victoire du pouvoir local contre le pouvoir central et les bailleurs.

À Cambérène, le programme est donc vu avant tout comme imposé aux populations, sans étude préalable des pratiques religieuses sur la plage où étaient prévus les travaux ni du rôle du mausolée pour l'attractivité de la localité. Pour les associations environnementalistes locales, une meilleure communication avec les chefs traditionnels et religieux aurait suffi à lever les réticences. Faute de quoi, un petit groupe de Layennes est parvenu à convaincre une majorité de Cambérénois de descendre dans la rue pour protéger un site sacré du sale et de l'impur. Selon le président de Siggil Hann, association dédiée à l'environnement dans un autre quartier littoral, « *il y a eu manipulation, car toute l'information n'était alors pas donnée aux populations* ». Quelques années plus tard, certains habitants regrettaient déjà que le conduit d'évacuation des eaux usées n'ait pas été réparé,

puis prolongé, et déplorait que les autorités locales n'aient pas les moyens dont disposait alors la capitale à travers sa coopération européenne. Ainsi le débat local mobilise-t-il différents registres de normes et d'action pour justifier l'intérêt public ou en porter certaines orientations. L'opposition du traditionnel et du moderne se montre plus fluide que dans les documents d'urbanisme, relative à des situations locales et circonstanciée dans le temps. Selon ces arrangements, l'autochtonie constitue elle aussi une ressource mobilisable au gré des intérêts mis en avant par les Lébous.

L'AUTOCHTONIE : UN REGISTRE D'ACTION STABILISÉ POUR LES LÉBOUS ?

À la fin des années 1990, l'affirmation de la dimension conservatoire de la gestion environnementale, au détriment de sa dimension protectionniste, conduit à ajouter la norme de la diversité culturelle à celle de la diversité biologique (Dahou, 2007). Les organisations non gouvernementales internationales jouent un rôle important dans cette combinatoire. Promouvant des régulations « autochtones » de l'environnement naturel, elles s'appuient sur des groupes identifiés comme tels pour pousser leur agenda face aux États et aux intérêts privés (Dumoulin et Rodary, 2003). Cette « *mode de la gestion autochtone* », comme l'ont perçue certains auteurs, s'est diffusée en Afrique dans un contexte marqué par une fragilisation de la gouvernance étatique, par des processus de démocratisation ou de restauration autoritaire propices au « *surinvestissement politique* » des questions autochtones (Dozon, 2000 ; Bayart *et al.*, 2001). Dans ce contexte d'État jugé inefficace, la fascination pour le concept de « société civile » dans le champ du développement, encourage la « *traditionalisation de la gouvernance* » (Foucher, 2007). Les mots d'ordre de « *concertation avec les populations locales* », de « *responsabilisation* » et de « *gestion intégrée* » entrent dans le vocabulaire des acteurs publics sénégalais, des interlocuteurs municipaux que sont les GIE et CLP, et des associations loi 1901, représentants des mairies de commune ou de ville.

Ce processus de participation des populations locales est déjà ancien, et l'on pourrait penser que les Lébous jouissent à cet égard d'un appui particulier du fait de leur statut d'acteurs autochtones ; voire même que la « *collectivité léboue* », reconnue comme telle par l'État sénégalais en dehors de prérogatives foncières légales, bénéficie d'un transfert de pouvoir local. À Abidjan, par exemple, les Ebriés se posent en communautés villageoises pour revendiquer le contrôle du marché foncier de leur territoire mais aussi la gestion de services de la ville, dans les marchés et les gares routières (Botti-Bi, 2008, p. 115).

Tel n'est pas le cas à Dakar, où les Lébous ne

parviennent pas à confisquer la prérogative publique de gestion urbaine. Pourtant, les quelques exemples étudiés sur le littoral dakarais attestent d'une réaffirmation des identités autochtones liée d'une part à la pression foncière accrue, d'autre part au melting pot qu'est devenu le secteur de la pêche (fig. 6). Résistant difficilement aux plans d'aménagement urbain, les Lébous des anciens villages parviennent surtout à garder la main sur les postes de décision dans les organes de contrôle et de gestion de la pêche maritime. Au-delà des activités économiques *stricto sensu*, ils sont donc les interlocuteurs privilégiés des municipalités en charge de quelques aménagements et perspectives de ressources dédiés aux pêcheurs et aux mareyeurs. Au-delà du cordon littoral reliant les extensions résidentielles de ces quartiers aux noyaux villageois traditionnels, ces lieux de visibilité des Lébous restent cependant fragmentés. L'identité autochtone s'inscrit de manière discontinuée dans le territoire urbain et se nourrit d'un sentiment de marginalité et d'injustice spatiale : les plus pauvres s'estiment les vrais propriétaires, tandis qu'ils ont le moins d'espace face à d'autres qui se sont installés chez eux.

Si les savoir-faire des pêcheurs lébous, la connaissance de chants et de mythes des origines, la pratique de rites constituant les attributs d'une culture animiste, tendent à se dissoudre dans le cosmopolitisme urbain, brassage de représentations autant que de pratiques, la tendance n'exclue pas qu'à l'inverse l'identité léboue fasse l'objet de revendications renforcées. Celles-ci s'expriment dans le terme de « *lébouité* » et dans un discours autochtoniste porté par le Sérign Ndakarou, représentant de la collectivité léboue. Selon le président de L'Entente des mouvements associatifs pour le développement (EMAD), une ONG attachée à la promotion du patrimoine culturel et à l'encadrement des organisations communautaires de base, ce discours est à double tranchant : quand le slogan *Laay lébou lagnou* (« *nous sommes Lébous* ») est scandé lors de manifestations coutumières de quartier, la fierté d'un groupe à assumer ses origines et sa spécificité résonne positivement ; mais tous les discours prononcés au cours de l'événement portent sur la perte de contrôle du régime foncier, non sur la disparition du patrimoine culturel ; l'identité sonne alors avec aigreur comme un « *nous sommes chez nous ici, pas vous !* ».

C'est en ce sens que le Sérign Ndakarou vient d'obtenir en mars 2015 du président sénégalais Macky Sall la promesse qu'une dizaine d'hectares seront « *retournés* » aux Lébous sur des terrains du centre-ville, avec l'idée d'y construire la Cité « *Faubourg Lébou Emergent* ». Pourquoi ainsi ethniciser le nom de ce complexe immobilier, s'interroge le président de l'EMAD ? De fait l'opération apparaît surtout comme un clin d'œil politique à l'égard du « *Plan Sénégal Emergent* », initiative de

14 - Contes, danses, connaissances cosmogoniques et médicinales, sites sacrés, chants et techniques de pêche.

développement proposée par le nouveau Président de la République. Mais au-delà d'un geste symbolique, si les terres léboues ne sont pas redistribuées au plus vite et plus fondamentalement à la collectivité, il est à craindre que les discours autochtonistes ne se fassent plus dangereux.

Pourtant, les acteurs politiques locaux rencontrés dans les quartiers traditionnels s'accordent à dire que le folklore et le panthéon religieux et les cultes lébous pourraient être revisités pour préserver l'environnement et pour ce faisant promouvoir un tourisme solidaire. L'autochtonie pourrait être, dans ses termes, un moteur d'action pourvoyeur de revenus. Pour l'heure, les frustrations foncières qu'elle charrie sont plutôt de nature à bloquer des programmes d'aménagement urbain. En aucun cas, l'autochtonie ne se présente donc comme une question univoque, figée et platement instrumentalisée.

La gestion du littoral dakarais active un sentiment de dépossession d'autant plus fort chez de nombreux lébous qu'ils n'ont pas diversifié leur portefeuille d'activités urbaines et vivent de front la dégradation des ressources halieutiques. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la revendication d'un droit d'usage propre aux primo-occupants et la centralité des questions foncières dans les conflits de quartiers ou les instances municipales, premières mailles de l'aménagement urbain. Qu'il faut comprendre également les divergences que suscite l'autochtonie. Certains dépositaires regrettent ainsi que leurs aînés n'aient pas accepté de jouer le jeu de la modernité et de sauver leurs terres de la perte en les immatriculant. Les Lébous seraient donc en partie responsables de leur dépossession. D'autres représentants de la lébouité se braquent sur l'idée qu'ils ont été « *volés par l'État* » formule récurrente sur le terrain, tentent de spéculer sur quelques reliquats des patrimoines fonciers, et n'hésitent plus à faire de l'autochtonie un outil politique, de fait politisé dans les concurrences de partis et de clientèles urbaines. La relation entre un groupe minoritaire et le pouvoir en place se montre alors conflictuelle, expression de luttes de *leadership*, et devient constitutive des formes et des débats de l'action publique sur le littoral urbain.

Tantôt influents, tantôt marginalisés, les Lébous se montrent ainsi sous le jour de discours et de pratiques souvent contradictoires. Leur contribution au politique par le bas est d'autant plus mouvante que comme dans d'autres lieux de la ville chargée d'incertitudes économiques, les défis de l'aménagement urbain, de l'assainissement et de la durabilité environnementale, réactivent une identité de « village », tout en diluant bien des registres communautaires sous les codes et les économies d'échelle de la gestion métropolitaine.

CONCLUSION

Plus d'une décennie de clientélisation, de privatisation et de bétonisation du DPM, ont conduit les autorités de Dakar à s'impliquer davantage dans la gestion d'un espace littoral vulnérable, et ce faisant à composer avec des initiatives diverses mais toutes assumées comme étant celle de la société civile sénégalaise. L'accapement des terres côtières met d'abord en jeu la corruption et son rôle dans les rouages politiques de l'État.

Au niveau municipal, les élus des communes d'arrondissement composent ensuite avec un peuplement contrasté entre villages traditionnels et nouveaux lotissements résidentiels. Tant les représentants d'associations locales que les responsables de groupements économiques, tous proches du pouvoir coutumier lébou, recherchent un rôle de médiateur des milieux populaires marginalisés dans l'agglomération auprès d'autres représentants du pouvoir central. Les marges de manœuvre portent ici moins sur le terrain réglementaire ou sur une politique de logements sociaux que l'on verrait mieux à l'œuvre dans d'autres capitales africaines, que sur des scènes de visibilité qu'il s'agit d'investir ou de défendre auprès des acteurs publics, au prix d'arrangements avant tout fragmentaires, informels et personnalisés. Ainsi s'articulent plus que ne s'opposent un clientélisme du bas de la ville à celui qui affecte le sommet de l'État jusque dans ses politiques de développement.

Depuis quelques années cependant, des voix s'élèvent dans les quartiers contre des projets qui ne prennent pas en compte d'anciennes représentations du littoral et les modes d'habiter traditionnels : signe qu'une société civile joue son rôle de mobilisation. Un discours autochtoniste s'exprime dans les médias de Dakar, et semble prendre de l'ampleur depuis l'investiture du Président Macky Sall. Porté par de nouvelles figures militantes, il cherche à argumenter sur un terrain plus économique, celui des enjeux des ressources foncières et halieutiques, la légitimité des Lébous à gérer le territoire littoral qui les concerne au premier chef. Sous couvert de le protéger et d'en préserver l'exploitation, en partenariat avec l'État, des velléités de réappropriation des terres s'expriment plus fermement non sans risque de heurter ici les autorités du pays.

Aux références environnementales qui agitent l'action publique pourraient donc s'ajouter celles du patrimoine immatériel des autochtones¹⁴, que l'EMAD promeut à travers un projet de musée de la culture léboue. Ces nouveaux porteurs de normes s'identifient pour l'instant moins parmi les autorités coutumières locales qu'au sein d'intellec-

tuels et d'artistes revendiquant la scène culturelle comme enjeu d'action publique et de mobilisation collective pour Dakar. De quoi s'éloigner aussi des défis locaux de maîtrise du marché foncier dans les communes d'arrondissement du Tànk.

BIBLIOGRAPHIE

- BALANDIER G., MERCIER P., 1952, *Particularisme et évolution. Les pêcheurs Lebou du Sénégal*, Saint-Louis, Sénégal, IFAN-Sénégal, 216 p.
- BAYART J.-F., MBEMBE A., TOULABOR C., 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, Coll. « Les Afriques », 268 p.
- BAYART J.-F., GESCHIERE P., NYAMNJOH F., 2001, Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique, *Critique internationale*, 1/2001, n°10, p. 177-194.
- BOTTI-BI C., 2008, Les tentatives de confiscation des services urbains par le pouvoir coutumier à Abidjan, in BREDELOUP S., BERTONCELLO B., LOMBARD J. (éds), *Abidjan, Dakar : des villes à vendre ?*, Paris, L'Harmattan, 353 p.
- DAHOU T., 2007, L'autochtonie dans les Aires Marines Protégées. Terrain de conflits en Mauritanie et au Sénégal (avec Abdel Wedoud Ould Cheikh), *Politique africaine*, Vol.4, n°108, p. 173-190.
- DOZON J.-P., 2000, La Côte d'Ivoire entre démocratie, nationalisme et ethno-nationalisme, *Politique africaine*, Vol.2, n°78, p. 45-62.
- DUBRESSON A., 1979, *L'espace Dakar-Rufisque en devenir : de l'héritage urbain à la croissance industrielle*, Paris, ORSTOM, 371 p.
- DUMOULIN D., RODARY E., 2005, Les ONG au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité, in AUBERTIN C. (dir.), *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, Paris, IRD, p. 59-98.
- ENGUÉLÉGUÉLÉ M., 2008, Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne, *Politique et Société, revue de la Société québécoise de science politique*, Vol. 27, n°1, p. 3-28.
- FOUCHER V., 2007, « Tradition africaine » et résolution des conflits. Un exemple sénégalais, *Politix*, n°80, p. 59-80.
- LESSAULT D., IMBERT C., 2013, Mobilité résidentielle et dynamique récente du peuplement urbain à Dakar (Sénégal), *Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne]*, *Espace, Société, Territoire*, document 662, mis en ligne le 17 décembre 2013.
- LIPSKY M., 1980, *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual, Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 275 p.
- NIANG N.A., 2009, *Dynamique socio-environnementale et développement local des régions côtières du Sénégal : l'exemple de la pêche artisanale*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Rouen.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2010, Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio-anthropologique), *Conférence de l'ACEDI, Revue canadienne d'études du développement*, Vol. 31, Issue 1-2.
- OLSON M., 1987 (rééd.), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 199 p.
- PIVETEAU A., 2005, Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique, *Tiers Monde*, Vol.1, n° 181, p. 71-93.
- REYNAUD J.-D., 1993 (rééd 1997), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 314 p.
- SIDIBÉ I., 2013, Un territoire littoral dans l'espace politique, économique et religieux du Sénégal, *Espace populations sociétés*, Vol.1-2, p. 159-176.
- SY J.H., DIALLO M.A. et KANE P.S. (dir.), 2008, *Le domaine public maritime de Dakar : élites, pouvoir et impunité*, Rapport de l'ONG Aide Transparence, 130 p. Disponible sur Internet à l'adresse http://keurvision.net/public/newsletter/nl20130131/DPM_JACQUES_H_SY.pdf
- VERDAT M., 1949, Histoire moderne du Cap-Vert, in *La Presqu'île du Cap-Vert, Études sénégalaises*, IFAN, n° 1, 316 p.
- VERNIÈRE M., 1972, *Dakar et son double Dagoudane Pikine : volontarisme d'État et spontanéité populaire dans l'urbanisation du Tiers Monde. Formation et évolution des banlieues dakaroises*, Comité des travaux historiques et scientifiques, Mémoire de la section de Géographie n° 7, Bibliothèque nationale de Paris, 278 p.
- WINTER G., CHAUVEAU J. (dir.), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, 453 p.

Adresse de l'auteur

Isabelle SIDIBÉ

UMR 201 Développement et sociétés (Université Paris 1 – IRD) Institut d'Etude du Développement Economique et Social
 isasidibe@gmail.com

Nicolas BAUTÈS

Université de Caen Basse-Normandie, UMR 6590

Anthony TAIEB

Sciences Po
groupe «Cities are back in town»

Petits arrangements, intimidations et rapports de pouvoirs au cœur de l'action publique urbaine. La politique des favelas de Rio de Janeiro en questions

MOTS CLÉS

Action publique urbaine, arrangements informels, pouvoirs urbains, Brésil, favelas

KEYWORDS

Public-sector urban policy, informal arrangements, urban authorities, Brazil, favelas

RÉSUMÉ

Cet article souhaite analyser les ressorts de l'action publique urbaine à partir de l'observation des jeux sociaux, des modes de faire et de négocier l'application de programmes d'intervention publique dans les favelas de Rio de Janeiro, au Brésil. Il s'attache à montrer de quelle manière la mise en œuvre des politiques publiques dans ces espaces s'inscrit aujourd'hui dans une logique de superposition d'intérêts, et est traversée d'arrangements souvent informels entre les acteurs, établis sur la base de consensus visant à éviter le conflit direct. La porosité et le manque de clarté des frontières entre l'officiel et l'officieux, l'explicite et le tacite, l'institutionnel et l'individuel sont un puissant facteur d'explication de ces logiques sociopolitiques qui nous conduisent à développer une approche dialectique. Une tension permanente s'opère entre les principes généraux de l'action publique d'un côté, et des jeux de pouvoirs localisés d'un autre, dans un contexte de gouvernance confuse et de jeux politiques illisibles. Cette situation produit un équilibre dynamique, fruit d'une série d'actions diverses, mais dans lequel les principaux intérêts en présence sont préservés, souvent au détriment des plus démunis.

ABSTRACT

This paper seeks to analyse the main features of urban public action concerning the favelas of Rio de Janeiro. Through observation of social games and methods with which public programmes are elaborated and negotiated, it attempts to show the conflicting logics of the overlapping interests which exist in these spaces, and how often informal arrangements, based on consensus, cut across these interests. The porosity and the indistinctness of the fringes between the official and the unofficial, the explicit and the tacit, the institutional and the individual are powerful factors of explanation of these socio-political logics, which lead us to develop a dialectical approach. A permanent tension exists between the general principles of public action on one side, and the power games located and articulated within networks on the other, in a context of confused governance and of illegible political games. This situation produces a dynamic balance which is the fruit of a series of diverse actions but in which the main interests present are protected, often to the detriment of the most deprived.

1 - Voir Soares Gonçalves et Bautès, 2014, et Taieb, 2011.

Le terme favela recouvre une grande diversité de réalités sociales et spatiales. Dans la sphère juridique et plus largement institutionnelle, le terme apparaît ainsi marqué par des définitions multiples et parfois contradictoires. Les divergences entre les institutions fédérales (IBGE), du gouvernement de l'État de Rio de Janeiro (Plano Diretor, 1992) ou les agences municipales (SABREN)¹ en attestent : la favela est un objet difficilement saisissable pour les pouvoirs publics.

Une chose est certaine toutefois, un élément de définition fort de ce type d'espace relève de leur caractère « informel » compris selon la définition d'H. de Soto non comme « un secteur précis ou statique de la société (mais comme) une frange d'ombre mitoyenne du monde légal où se réfugient les individus lorsque le respect des lois coûte plus cher qu'il ne rapporte » (De Soto, 1994, p. 20). Plus fondamentalement, l'existence des favelas est l'un des produits d'une société profondément inégalitaire dans laquelle une partie significative de la population est trop pauvre pour se loger au sein de la ville formelle. C'est donc une conséquence de l'incapacité de la puissance publique à encadrer un besoin de logement pour sa population, et de manière plus générale, certains segments de phénomènes humains qui ont lieu sur son territoire et qu'elle devrait régir (économie, urbanisme,

assainissement, etc.). Les favelas sont donc une manifestation de la puissance publique mise face à ses limites sur un espace donné, de fait habité par une population à faibles revenus.

Si l'on a longtemps considéré que la caractéristique principale de ce type de quartier était l'abandon total par l'État, il semblerait en réalité que c'est l'inconstance et la non-systématisation de l'action publique à destination de ces espaces et de leur population qui constituent le principal trait de définition (Soares Gonçalves, 2010). Les favelas se trouvent ainsi dans une zone floue du jeu politique, relativement à la marge du fonctionnement de la société formelle et dans laquelle des logiques spécifiques s'appliquent afin de produire de la transformation. De fait, les favelas ont fait récemment l'objet de plusieurs politiques publiques d'envergure, qui leur sont spécifiquement destinées, notamment dans le domaine des infrastructures et de la sécurité.

L'objectif de cette contribution est d'étudier comment l'action publique urbaine dans les favelas de Rio de Janeiro est aujourd'hui élaborée par les pouvoirs publics et de quelle manière les principes et orientations qui prévalent à leur élaboration se trouvent appliqués localement, à l'échelle de ces quartiers.

L'hypothèse que nous proposons de mettre à l'épreuve dans cet article est que l'action publique urbaine dans les favelas est traversée d'arrangements sociaux, de relations informelles fortement marquées par les affinités entre individus, et de diverses formes de clientélisme (Goirand, 2000). Nous tenterons de démontrer que ces phénomènes, qui ne sont pas exclusivement propres aux favelas, sont un puissant facteur explicatif de la production d'action publique dans ces territoires.

Nous inscrivons notre réflexion à la suite de celle développée par B. Berman et J. Lonsdale (1992), nous attachant à analyser les relations qui construisent le politique dans l'interférence ou en complément avec l'action publique, considérant l'État comme un « processus historique en grande partie inconscient et contradictoire de conflits, de négociations et de compromis entre différents groupes, dont les actes et les échanges motivés par l'intérêt constituent la « vulgarisation du pouvoir » (...) formé « *par les actions anonymes de nombreux acteurs* » (Berman et Lonsdale, 1992, p. 5 et 15, cités par Inverses, 2015).

L'analyse qui constitue le socle de cette contribution s'appuie sur plusieurs séries d'enquêtes de terrain associées à un travail d'observation participante, tous deux menés par les co-auteurs entre 2005 et 2014 dans plusieurs favelas de la ville de Rio de Janeiro². Cette investigation a été conduite à partir de deux expériences de terrain individuelles, dont les résultats et les informations ont ensuite été croisés pour construire une analyse commune.

La première s'inscrivait dans la sphère d'intervention du programme UPP social, en tant que chargé de mission dans deux ensembles de favelas de la zone nord de Rio de Janeiro, entre 2012 et 2014. L'UPP Social, aujourd'hui rebaptisé « *Rio, Mais Social* », est une politique publique menée par la Municipalité de Rio de Janeiro visant à intervenir dans les favelas dans lesquelles des « Unités de Police Pacificatrice » (UPP) ont été implantées. Elle a pour but de promouvoir l'intégration de ces quartiers dans le tissu urbain « formel », notamment à partir d'un diagnostic participatif sur les besoins locaux en matière de développement urbain, réalisé par des équipes de terrain.

La deuxième a été engagée en tant que chercheur, au moyen d'une enquête conduite à l'occasion de séjours de plusieurs mois répartis entre janvier 2005 et août 2013, dans une favela de la zone portuaire. Ce travail, d'abord orienté sur la réception locale du programme d'intervention publique Favela Bairro, s'est ensuite attaché à analyser les reconfigurations de pouvoir à l'œuvre dans un quartier soumis à plusieurs opérations urbaines coordonnées par la Municipalité de Rio de Janeiro.

GOUVERNER L'INGOUVERNABLE : LA RÉCENTE MULTIPLICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À DESTINATION DES FAVELAS

Les nombreuses favelas qui jalonnent l'espace urbain de Rio de Janeiro sont depuis longtemps marquées par une précarité de l'habitat et des équipements. Ce caractère reflète plus que la seule absence de l'État dans ces quartiers : il est la traduction d'une action différenciée des organes publics dans ces espaces. Si en raison de leur statut à la marge de la légalité, il était impossible d'engager légalement tout type d'intervention publique dans ces quartiers (Soares Gonçalves & Bautès, 2014), des responsables politiques y sont toujours intervenus, dans le but de répondre aux sollicitations des habitants, souvent à des fins électoralistes (Morice, 1999). Ce fait révèle les travers d'une action publique hésitante et fragile, au caractère inconstant, voire aléatoire, tout autant qu'un mode spécifique de gouvernement des pauvres, en direction desquels l'État n'est pendant longtemps pas parvenu à adopter une position unifiée (Soares Gonçalves, 2007).

Néanmoins, cette situation semble avoir changé dans la période récente, où l'on observe un engouement inédit des pouvoirs publics pour les espaces d'habitat précaire, à travers deux axes principaux³ :

- la rénovation/urbanisation (*urbanização*) des favelas, généralement présentée comme un instrument au profit de l'intégration de ces quartiers de statut illégaux à la ville formelle. Moyennant l'implantation d'infrastructures et de services urbains essentiels, ces actions peuvent être associées à un processus de régularisation foncière, visant à légaliser l'usage et l'occupation des sols dans ces territoires. L'État ainsi que la Ville de Rio de Janeiro mènent ainsi des politiques d'urbanisation de favelas ;

- la sécurisation de ces espaces, traduite par la mise en place d'une politique de sécurité publique désignée sous le terme de « pacification » (Unités de Police Pacificatrice, UPP), qui consiste en l'implantation de nombreux agents de police communautaire dans les favelas. Ce dispositif, lancé en 2008 par le Gouvernement de l'État de Rio de Janeiro (Secrétariat à la Sécurité Publique) est présenté comme une manière d'agir sur la sécurité dans l'ensemble de la ville, en contenant et en affaiblissant l'activité des factions criminelles liées au trafic de drogues et traditionnellement basées dans les favelas (Bautès et Soares Gonçalves, 2011 ; Taieb, 2012).

Inédit, le mouvement qui voit le renforcement de la présence des pouvoirs publics est mis en œuvre par plusieurs organes publics relevant d'échelons différents de gouvernement :

- le Gouvernement fédéral, *via* deux grands programmes : le Programme d'Accélération de la

2 - Par souci de respecter la liberté de parole de nos interlocuteurs, leurs noms ont été modifiés et nous ne faisons aucune référence aux lieux dans lesquels nous avons conduit nos enquêtes. Ces choix s'expliquent également par notre volonté de ne pas risquer de compromettre la poursuite de nos recherches de terrain.

3 - Précisons ici que, dans le cas de la Ville et de l'État de Rio de Janeiro, de nombreux autres dispositifs d'action publique sont présents dans les favelas, notamment dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la culture et de l'assistance sociale. La différence avec les politiques publiques citées ci-dessus tient au fait que ces différents dispositifs ne visent pas spécifiquement l'objet favela en tant que tel.

4 - Nous pourrions mentionner également le programme Rio Mais Social, autrefois appelé UPP Social, mais qui mobilise des ressources financières municipales incontestablement inférieures à celles mobilisées dans le cadre de du Morar Carioca.

Croissance (PAC), mis en œuvre et cofinancé par l'État et par la Municipalité de Rio de Janeiro (Prefeitura) dans le cadre de programmes d'urbanisation de favelas ; le programme de logements Minha Casa Minha Vida, également incorporé par l'État et la Ville de Rio de Janeiro dans le cadre de leurs politiques de logements sociaux articulées avec les politiques d'urbanisation de favelas ;
 - l'État de Rio de Janeiro, *via* deux grandes politiques publiques : le dispositif UPP ; la politique d'urbanisation de favelas, conduite par l'Entreprise de Travaux Publics (EMOP) de l'État de Rio de Janeiro ;
 - la Municipalité, principalement dans le cadre du programme d'urbanisation de favelas Morar Carioca⁴.

Ces grandes politiques publiques témoignent d'un certain changement dans les modes selon lesquels les pouvoirs publics engagent une série d'actions dans les favelas. Élaborées simultanément, elles semblent en effet être le signe d'une réorientation stratégique qui témoigne d'une volonté de traiter ensemble les questions d'habitat précaire, de l'illégalité relative à l'occupation du sol, de la violence et de la criminalité. Mais, de manière paradoxale, ces actions qui semblent « faire système », car poursuivant un même objectif de « conquête du rôle et de l'autorité étatique dans ces territoires jusqu'alors partiellement situés à la marge du droit » (Taïeb, 2011, p. 10) sont toutefois mues par des relations de concurrence et de complémentarité. Celles-ci s'expliquent notamment par la diversité des acteurs et des intérêts présents dans le processus de production d'action publique sur ces territoires, ainsi que par l'enchevêtrement parfois conflictuel des logiques de pouvoir et des stratégies de légitimation à l'œuvre sur le territoire (Taïeb, 2011).

La mise en œuvre de ces programmes d'intervention est en effet marquée par une difficulté à établir le champ précis des compétences et des responsabilités des acteurs à l'œuvre, organes publics et privés confondus. Dans ce contexte, l'action publique urbaine semble marquée par une superposition des rôles menant à une confusion des actions qui, localement, n'est pas sans susciter celle des habitants du quartier. Bénéficiaires ou victimes des opérations en cours, ils n'ont de cesse de multiplier les suppositions, de diffuser des rumeurs à propos de sa mise en œuvre (Valle Menezes, 2014) et d'être ainsi traversés de doutes quant au caractère effectif de telle ou telle décision, souvent annoncée sans qu'il ne soit possible d'en attester la preuve, sous la forme d'un plan d'urbanisme de référence ou de tout document officiel qui ferait figurer la nature, le périmètre et le calendrier précis des interventions menées par les pouvoirs publics.

LES ARRANGEMENTS INFORMELS AVEC LES FACTIONS CRIMINELLES : UN RESSORT MAJEUR DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES FAVELAS

Le quartier dans lequel s'inscrit la mise en œuvre des politiques publiques est une zone d'interférences, de conflits, de configurations de pouvoirs en mouvements faits d'accords et de désaccords. Dans le cas des favelas de Rio de Janeiro, l'une des caractéristiques majeures est le poids des factions criminelles liées au trafic de drogues. En effet, la plupart des favelas de la ville ont longtemps - et jusqu'à très récemment - été des territoires sur lesquels la police ne pouvait pas pénétrer sans générer de conflit armé violent, car ils étaient dominés et contrôlés par une faction criminelle, véritable autorité locale. C'est aujourd'hui toujours le cas dans les favelas de la région métropolitaine non occupées par des unités de police pacificatrice où un consensus plus ou moins formalisé existe entre la police et la faction locale afin de définir les frontières au-delà desquelles il serait impossible de circuler sans affrontement.

Les tenants du narcotrafic local : des interlocuteurs incontournables

La cérémonie officielle d'inauguration d'un « musée à ciel ouvert » en août 2005 dans la favela Morro da Providência peut à cet égard être citée pour illustrer les relations qu'entretenaient, localement, les forces policières, les représentants des pouvoirs municipaux, et la faction criminelle dominante sur le territoire. Les personnalités publiques (élus, architectes municipaux ou ayant collaboré au projet), ainsi que les journalistes invités lors de l'inauguration du projet inscrit sous l'égide du programme Favela Bairro, étaient rassemblés autour de la place centrale du quartier. Les organisateurs de l'événement, et notamment la directrice du cabinet du maire, avaient prévu un parcours invitant les participants à cheminer à travers la favela en compagnie du maire, le long d'un itinéraire bien défini. Avant le rassemblement, alors que seulement quelques personnes étaient présentes, de nombreux trafiquants étaient postés sur les toits de la favela, préparés à surveiller armes au poing le cortège, à l'abri des regards des invités. Avant l'arrivée de ces derniers, la directrice du cabinet du maire, apparemment irritée par la présence policière, s'est soudainement tournée vers son assistant pour lui ordonner d'un ton autoritaire de demander aux policiers placés devant l'entrée principale de la favela de quitter aussitôt les lieux. Cette demande, pour le moins étonnante pour l'observateur extérieur, résultait d'une négociation tacite entre les autorités publiques municipales et les tenants du narcotrafic, dont l'influence sur le quotidien de la favela, notamment de son accès et de l'usage de l'espace public, était majeure. En d'autres termes, il aurait été impossible pour des représentants du pouvoir public de s'aventurer sur

ce territoire où l'autorité de l'État ne s'applique que de manière indirecte et incomplète, sans au préalable avoir convenu d'un accord avec la véritable autorité locale, bien que criminelle. Bien entendu, cet accord impliquait que la police n'enfreigne pas les règles établies avec la faction criminelle.

Nous l'aurons compris, les favelas qui ne comportent pas de dispositif de présence policière permanente sont donc souvent régies par un pouvoir parallèle qui est un acteur incontournable pour le pouvoir public qui désirerait agir sur le territoire. Toutefois, ces territoires ne sont pas des zones de non-droit dans lesquelles une autorité totalement arbitraire s'exercerait de manière désordonnée, impulsive, et gratuitement violente — il convient de le préciser. Bien au contraire, il s'agit de zones d'un autre droit, d'un droit alternatif, où d'autres règles plutôt précises s'appliquent et régissent le fonctionnement de la société locale. Ces règles, bien qu'elles ne soient souvent pas formalisées ou même édictées, émanent clairement du corpus de valeurs de la faction au pouvoir localement, et qui les fait respecter de manière autoritaire et unilatérale, par la violence :

« *Le trafiquant a un pouvoir sur cette zone, il domine. La parole du trafiquant fait loi, parce que si on n'obéit pas, il tue. C'est une obéissance à travers la contrainte, par la force. Les gens ne veulent pas avoir de problèmes ou même mourir* »⁵.

On observe par ailleurs une caractéristique récurrente dans les différentes favelas occupées par le narcotrafic : ces règles locales figurent souvent à la frontière entre le droit et la loi morale, et vont généralement dans le sens du maintien de l'ordre de ce que l'on appelle « communauté » (la favela). Le vol dans et à proximité de la favela, tout comme le viol, sont ainsi interdits et durement réprimés. Mais en fonction des situations, les habitants peuvent vivre ces règles locales comme quelque chose de plus ou moins contraignant⁶. C'est dans ce contexte complexe et propice aux logiques informelles que les pouvoirs publics interviennent, tant dans le domaine des politiques du logement et de l'urbanisation que de la sécurité publique.

Dans le cas des favelas occupées par la police « pacificatrice » (UPP), une reconfiguration de ces jeux de pouvoirs locaux a dû avoir lieu : le pouvoir est désormais partagé, et les arrangements sont plus que jamais nécessaires. En effet, ce serait une erreur de considérer que l'occupation des favelas par les UPP a entraîné le départ des factions liées au narcotrafic qui dominaient jusqu'alors le territoire de manière presque exclusive. Dans la plupart des cas, la présence et l'activité criminelle ne sont plus visibles de manière si ostentatoire depuis l'arrivée des UPP, mais en aucun cas elles n'ont disparu. Au contraire, c'est bel et bien la nécessité pour le pouvoir public de prendre en

compte cet acteur dans le jeu local, qui continue d'exercer une véritable autorité en sous-main, qui marque l'action publique dans ces territoires.

Des alliances nécessaires, mais aussi stratégiques

Si l'on reprend l'exemple précédemment cité, on comprend qu'au moment où le groupe de représentants de la Mairie pénètre sur le territoire dominé par le narcotrafic, c'est un autre système de règles qui s'applique. La visite sera alors placée sous la « protection » du groupe local. Ce qui serait possible dans la ville formelle où s'applique le droit commun ne l'est plus dans l'espace de la favela : on a la garantie qu'aucun incident ne viendra perturber le bon déroulement de la visite, hautement médiatisée. Si le pouvoir criminel peut à première vue être considéré comme un frein à l'action publique sur les territoires - précisément en raison de son caractère criminel - il peut également jouer un rôle d'élément facilitateur voire déclencheur de la production d'action publique.

Les tenants du narcotrafic local entretiennent des relations souvent privilégiées, mais aussi autoritaires avec des institutions locales et des habitants, et qui peuvent être mobilisées dans le cadre d'arrangements sociaux avec les pouvoirs publics. Dans le cas précis des politiques d'urbanisation et de logement social pour les habitants de favelas, ce phénomène est saillant. Le recours aux factions criminelles locales peut être un moyen de simplifier les processus de transformation de l'espace et de déplacements de populations. Il arrive en effet de rencontrer des résistances de la part des habitants qui refusent de quitter leur logement, amené à être démoli dans le cadre du projet d'urbanisation local conduit par les pouvoirs publics. Comme dans toutes les opérations urbaines menées à l'échelle d'un quartier, le succès tient à l'approbation des tous les acteurs impliqués. Le jeu démocratique veut qu'il soit nécessairement long et complexe d'arriver à ce résultat tout en respectant les droits de chacun.

Toutefois, lorsque la négociation directe entre le pouvoir public et ces « résistants » ne se conclut pas par un accord, il semblerait que la mobilisation de la faction criminelle au pouvoir localement - même dans le cas des favelas occupées par les UPP - soit une ultime ressource pour le pouvoir public afin de mener à bien son projet sur le territoire. C'est ainsi que l'on trouve des cas d'habitants contraints à accepter les conditions offertes par le pouvoir public en échange de l'abandon de leur logement, *via* des processus d'intimidation, voire de menaces explicites exercées par les trafiquants locaux.

De la même manière, les lourdeurs et lenteurs du processus de production d'action publique dans ces territoires sont telles qu'une fois que les lo-

5 - Entretien avec R., assistante sociale pour l'État de Rio de Janeiro en charge de l'accompagnement des familles dans le cadre des politiques de logement social, 2015.

6 - À cet égard, nous pouvons citer l'exemple de la persécution religieuse qui, bien qu'elle ne soit pas systématique, est réelle dans les favelas de Rio de Janeiro. Il existe de fait souvent au Brésil des tensions entre les religions afro-brésiliennes (le Candomblé et l'Umbanda en particulier) et les religions évangélistes, qui peuvent conduire, dans les situations les plus extrêmes, à l'interdiction imposée par le chef local du narcotrafic, lorsque celui-ci est évangéliste, de la pratique des religions afro-brésiliennes, voire à l'expulsion de leurs leaders religieux, les «mães» et «pai» de santo. Pour une illustration de ce phénomène, voir par exemple: <http://oglobo.globo.com/rio/traficantes-proibem-candomble-ate-roupa-branca-em-favelas-9892892>

7 - Ces échanges ont eu lieu en novembre 2013 dans une favela de la Zone Nord de Rio comportant une UPP locale.

8 - Voir note 5.

gements destinés à être détruits sont réellement abandonnés par leurs habitants, l'organe en charge de la démolition (la « subprefeitura », organe de représentation de la municipalité à l'échelle des quartiers) n'intervient pas dans un laps de temps suffisamment court. Résultat : ces constructions se retrouvent vides durant plusieurs mois, et de nouvelles familles s'y installent, souvent par nécessité. Une fois que l'organe compétent pour la démolition est prêt à intervenir, son action n'est plus possible, car la situation dépasse son champ d'action (il n'est compétent dans ce cas que pour la démolition, pas pour l'expulsion physique des occupants). C'est là que peut à nouveau intervenir une mobilisation par le pouvoir public du groupe criminel au pouvoir localement : afin d'éviter la totale inefficacité, voire l'ineffectivité de l'action publique — délogement-démolition-relogement ailleurs — et d'une certaine manière repartir à zéro dans le long et complexe processus de transformation de l'espace, ces nouveaux occupants pourront être contraints à quitter ces constructions qu'ils occupent par l'intimidation ou la menace de la part des trafiquants, encore une fois.

Mais comment les pouvoirs publics parviennent-ils à rallier le groupe criminel local à leur cause ? Quelle contrepartie sera demandée par ces derniers afin de travailler au succès du projet local d'urbanisation, et au bon déroulé de la politique publique, quitte à (menacer d') utiliser la violence à l'égard des habitants ? Il est difficile de préciser comment s'établit cet accord informel, voire criminel, car visant à exercer une pression morale ou physique de manière violente afin d'influencer ou de contraindre leurs choix. Nous pouvons aisément imaginer que les méthodes sont nombreuses, et différentes en fonction des situations, car dépendront de l'endroit où convergeront les intérêts de chacun. Toutefois, nos travaux de terrain nous ont conduits à identifier clairement deux types de monnaie d'échange au sein de ce processus : l'argent et la propriété privée.

Il n'est ainsi pas rare, comme nous l'ont confirmé des échanges informels avec des habitants et des représentants d'associations de quartiers, que le pouvoir public paye une mensualité aux chefs de la faction locale afin que ceux-ci « facilitent »⁷ le bon déroulé des travaux. La manière concrète dont est payé ce tribut nous est restée inconnue, toutefois il semblerait que le montant soit défini suite à une négociation indirecte entre la faction locale et les pouvoirs publics, par le biais d'intermédiaires locaux. La deuxième monnaie d'échange est constituée par les appartements dans les ensembles de logements sociaux récemment construits et destinés à recevoir la population délogée. Les propos d'une assistante sociale en charge du suivi des familles relogées sont à ce sujet particulièrement éclairants :

« Dans les réunions avec la communauté pour dé-

finir qui va occuper ces logements, le mec vient, sans dire que c'est un bandit (trafiquant), et il dit : "je veux tant d'appartements pour mes amis/mon groupe". Il y a une pression de la part des trafiquants pour obtenir des appartements »⁸.

Nous le comprenons donc clairement : la propriété de ces appartements est convoitée par les membres des factions criminelles et constitue l'un des éléments qui structurent les arrangements existants dans un contexte d'échanges de faveurs. Ces arrangements peuvent être, comme les propos que nous venons de citer le montrent, le fruit d'une certaine pression, d'une menace de rompre l'équilibre tacite en place et dans lequel le conflit, la confrontation armée ont été écartés.

Ainsi, à la question « que se passe-t-il si l'État ne cède pas à ces pressions ? », la réponse est :

« *Je n'ai jamais vu une situation dans laquelle l'État n'a pas cédé face à une imposition de ce type. C'est beaucoup plus facile de faire ça que d'aller au conflit, parce que ça peut être très violent (...). C'est beaucoup plus important de pouvoir construire des logements et de les occuper que d'entrer avec l'armée pour faire partir les trafiquants. Alors l'État feint qu'il ne voit pas qu'ils sont là. Tout cela est fait subrepticement, l'État préfère fermer les yeux ».*

L'idée est ici claire : une sorte de principe de réalité s'impose au pouvoir public quand ses représentants préfèrent « fermer les yeux » sur l'utilisation de méthodes peu morales ou démocratiques pour permettre la production d'action publique. Mais plus que de se cantonner à un rôle d'observateur passif, il fait même le choix de prendre part en tant que protagoniste à des pratiques illégales plutôt que d'être contraint à voir ses politiques publiques inapplicables ou motif d'une confrontation violente. Ces alliances peuvent être vues comme étant un mal nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques dans la mesure où les factions liées au trafic de drogues dans les favelas détiennent et exercent un véritable pouvoir, comparable à celui de l'autorité de l'État dans ces territoires. Ces faits traduisent également l'existence de terrains d'entente dans lesquels s'établissent des consensus visant à permettre aux différents acteurs qui exercent un pouvoir sur un même territoire de ménager leurs intérêts respectifs et de continuer d'être et d'agir. Le pouvoir est ainsi partagé, la paix est ainsi plus ou moins préservée au sein d'un équilibre plus ou moins stable.

S'il est clair que les arrangements informels entre pouvoirs publics et pouvoirs criminels jouent un rôle central dans la production d'action publique dans les favelas de Rio de Janeiro, il semblerait que les échanges entre ces deux acteurs n'aient pas lieu de manière directe. Des intermédiaires, relativement proches de la faction criminelle sans

toutefois en être membre assurent ces échanges et jouent ainsi un rôle fondamental. C'était notamment le cas dans les favelas qui ont fait l'objet de nos enquêtes de terrain où, nous avons pu le constater après une longue et profonde immersion de terrain, ces figures médiatrices sont souvent articulées au sein de plusieurs réseaux agissant sur et autour du territoire. Cet élément nous invite à élargir le champ de notre analyse aux différents acteurs en présence et à leurs rapports, afin de mieux saisir comment les rapports de pouvoir et l'articulation des acteurs au sein de réseaux irriguent l'ensemble du processus de mise en œuvre des politiques publiques, au même titre que les arrangements informels.

LA LUTTE POUR LE POUVOIR ET L'ARTICULATION AU SEIN DES RÉSEAUX INFORMELS : UN MOTEUR DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES

La prégnance des pouvoirs criminels ainsi que l'opportunisme de représentants politiques pour qui les favelas sont un important réservoir de votes favorisent le recours aux relations informelles. L'articulation au sein de réseaux capables d'agir d'une manière ou d'une autre sur la transformation du territoire apparaît souvent pour les acteurs locaux, qu'ils soient institutionnels ou non, comme l'un des meilleurs recours permettant d'espérer un bénéfice, individuel ou collectif.

Les Associations d'habitants au cœur du jeu politique local : réseaux clientélistes, intimidations et lutte pour le pouvoir

Les associations d'habitants de favelas sont le seul organe représentatif reconnu officiellement au niveau infra-municipal, et par conséquent un interlocuteur institutionnel privilégié pour les pouvoirs publics à l'échelle des favelas. Si leur histoire les associe à un mouvement contestataire dont l'émergence est liée à la défense des droits d'habitants menacés par les politiques d'éradication de leurs quartiers, qui atteignent leur apogée dans les années 1960, elles sont placées dès la fin de cette décennie sous le contrôle direct de l'État. Chargées de représenter la favela auprès des pouvoirs publics, elles s'inscrivent de fait dans un cadre législatif serré. Les associations d'habitants s'insèrent dans le tissu local et dans la gouvernance du quartier de manière variable : « certaines ont clairement accepté le jeu du clientélisme politique, d'autres ont perdu du terrain face aux ONG, les dernières ont été prises par les nouveaux chefs des favelas : les trafiquants de drogue » (Pandolfi et Grynszpan, 2003 ; Zaluar, 2001, cités par Brochier, 2009, p. 66).

Dans la pratique, le fonctionnement et l'action de ces associations sont très diversifiés, notamment selon que leurs dirigeants sont élus démocratique-

ment ou s'imposent à leur tête au moyen d'intimidations ou de cooptations. De même, leur rapport à l'État diffère largement selon les contextes. Cette diversité de situations dissimule un fait majeur : elles ne reçoivent aucun financement public, ce qui les conduit à devoir financer leurs actions par les moyens qu'elles parviennent à mettre en œuvre et les place à la merci de logiques clientélistes et de corruption.

Un entretien avec Helena, représentante d'une liste candidate aux élections à la présidence de l'association d'habitants dans une des favelas étudiées, nous a permis de mettre en évidence la prégnance de ces logiques. Irritée par le bilan négatif de l'équipe sortante, elle explique avoir décidé de présenter sa candidature en dénonçant notamment des pratiques criminelles et des détournements d'argent. Un échange approfondi avec elle l'a conduit à souligner que certains habitants sont employés par des responsables municipaux pour fournir des informations sur les éventuelles contestations susceptibles de fragiliser le projet d'urbanisation conduit par les pouvoirs publics. Elle précise alors que celui qui se présentait comme assistant d'un fonctionnaire municipal était en réalité utilisé par les entreprises chargées de la réalisation des travaux d'urbanisation du quartier pour convaincre les habitants des alentours de quitter leur logement, dont le projet prévoit la destruction ; autrement dit, de permettre le bon déroulé du programme d'urbanisation local : « *Je suis révoltée, même si on ne peut rien prouver, car c'est trop risqué, il s'expose. Si ça se sait, quand le secrétaire tombera, lui aussi tombera, peut-être même avant car les autres ont des soutiens haut placés !* »⁹. Et d'ajouter, dénonçant plus largement l'action de l'association : « *dans tout ça, que fait l'association ? Il faut le dire. L'association n'existe pas. Elle ne fait rien d'autre que fragiliser les gens pour se renforcer elle, individuellement* ».

Tout en dénonçant ces pratiques et leurs possibles effets, animée par la rude concurrence à laquelle elle s'attend, elle fait état de l'étendue de ses soutiens :

« *Je peux aider les habitants. J'ai l'aide de plusieurs personnes haut placées, notamment celle du Commandant du 5^e Bataillon (de la police militaire de l'État de Rio de Janeiro, PMERJ), qui me dit que je peux mieux faire qu'eux. Tu sais, je n'ai pas honte, et je n'ai pas peur de leurs intimidations non plus. En plus, je suis moi-même assistante d'un député fédéral. Grâce à lui, il y a plein d'opportunités pour les habitants du quartier. J'identifie les besoins, et je les mets dans une position qui leur permet de trouver du travail. Le député a amené beaucoup de choses ici, grâce à moi ; il a soutenu le maintien de l'école ; sa secrétaire reçoit les habitants que je lui envoie lorsqu'ils le demandent. L'actuelle présidente ne se sert de*

9 - Source: entretien avec une habitante de la favela Morro da Providência candidate à l'élection à la présidence de l'association locale de résidents, 2013.

ses relations que pour elle-même ».

Ce récit, qui relate en partie des situations observées quelques jours avant l'élection au poste de président(e) de l'association de résidents du Morro da Providência, met en évidence les nombreux liens, éphémères ou plus durables, et les arrangements à l'œuvre dans un moment politique important pour la vie du quartier. Les positionnements individuels et collectifs, visant à médiatiser une cause, à défendre celle des habitants ou à maintenir des pouvoirs institués, à l'exemple de l'association de résidents, sont nombreux. Qu'ils se traduisent par une mise en visibilité liée à une conjoncture politique « exceptionnelle », rendue possible par une présence physique peu habituelle au cœur du quartier, pour donner confiance ou au contraire pour intimider en vue d'obtenir l'adhésion et le vote du plus grand nombre, les jeux auxquels se prêtent les acteurs politiques locaux sont nombreux et répondent d'ambitions diverses. Mais cette diversité n'est pas sans révéler un caractère commun aux acteurs observés, qui, dans ce cas, s'affrontent dans l'élection à la présidence de l'association : la prégnance de relations de type clientéliste, des contrats tacites et des arrangements auxquels ils ont recours, tantôt avec des habitants, tantôt avec des responsables de la sphère publique (fonctionnaires de l'État, policiers) ou privée (employés des entreprises de construction), ou encore avec des personnalités politiques ou criminelles.

Ces jeux et situations révèlent la porosité des sphères institutionnelles, formelles et informelles, des réseaux policiers et criminels. La religion et les instances qui en assurent la promotion ou la représentation, prégnantes dans les relations sociales, jouent un rôle de mise en relation, en utilisant souvent la confiance parfois aveugle que de nombreux habitants ont en elles. Mais elles contribuent également à assurer le rapprochement entre des habitants qui ne se rencontrent pas toujours ou ne souhaitent pas se mêler aux affaires publiques par volonté de se tenir à l'écart, ou tout simplement parce qu'ils sont occupés à assurer, souvent non sans mal, leur survie au quotidien.

Des frontières poreuses entre l'officiel et l'officieux, l'implicite et l'explicite, l'institutionnel et l'individuel : gouverner dans la confusion, gouverner sans les citoyens

Nous l'avons vu : dans les favelas de Rio de Janeiro, le processus de démolition de maisons - relogement de leurs habitants, se fait souvent de manière lente et complexe. Mais un fait saillant associé à la mise en œuvre de ces procédés doit ici être détaillé : le manque d'accès à l'information dont disposent les habitants qui subissent les conséquences de ce processus. Il est ainsi fréquent que des habitants de favelas découvrent du jour au lendemain leurs maisons marquées à

la peinture de l'inscription « SMH » (les initiales du Secrétariat Municipal au Logement). Les habitants des favelas le savent : il s'agit là d'un code utilisé de facto par la Municipalité pour désigner les maisons qui seront amenées à être démolies, en raison des besoins du projet d'urbanisation local, du projet de reboisement de la région, ou de l'existence d'un risque d'inondation ou de glissement de terrain. Or l'application de cette distinction, qui s'apparente à une stigmatisation, ne s'accompagne pas systématiquement d'une prise en charge ni d'une information des familles concernées. Puisqu'il ne s'agit ni d'une information officiellement communiquée aux habitants ni d'une manière de rendre officiel le fait que la maison en question devra être démolie, le doute plane, et chacun essaiera de comprendre tant bien que mal le sort qui lui sera réservé, et de se préserver. Le malaise dans la population est ainsi généré par l'utilisation de procédés non officiels et non transparents afin de générer la transformation de ce qui est le plus fondamental dans la vie d'un citoyen, son logement, tout en le laissant à la marge du processus.

Il existe en revanche une manière de rendre officiel le fait qu'une maison devra être démolie : l'émission par un organe de la Municipalité (la Défense Civile) d'un document appelé l'acte d'interdiction. Ce document doit théoriquement entraîner la prise en charge de la famille dont la maison sera démolie, par d'autres organes publics compétents afin de leur trouver un nouveau logement. Or, dans la favela étudiée, comme dans de nombreuses autres, suite aux très fortes pluies d'avril 2010 ayant rendu plus réel le risque de glissement de terrain dans les favelas situées sur des collines, la Défense Civile, prise dans l'urgence et débordée par l'ampleur du problème, a remis des actes d'interdiction à de nombreux habitants du quartier sans aucune hiérarchisation du niveau de risque qu'ils encouraient. L'acte d'interdiction, censé officialiser la situation de risque et donner le point de départ de la prise en charge d'un problème donné par les pouvoirs publics, a ainsi perdu toute sa valeur et a rendu impossible le bon déroulé du processus de l'action publique, submergé par l'augmentation soudaine et non priorisée de la demande. Une fois la chaîne de production d'action publique altérée, c'est l'informel qui devra prendre le relais : le recours aux ressources personnelles et l'articulation au sein de réseaux pour tenter de se protéger voire de gagner un quelconque bénéfice. Face à cela émerge un sentiment d'exaspération de la part des habitants. Dans la favela étudiée, ceux-ci avaient ainsi prévu - via les réseaux sociaux - de se réunir pour manifester et exiger si non une prise en charge de la part des pouvoirs publics, une prise de position officielle leur permettant de connaître le sort qui leur était réservé. Quand l'association des habitants de la favela, particulièrement bien articulée politiquement, a

été informée de l'organisation de cette manifestation, elle a prévenu le SMH qui a aussitôt décidé de recevoir des représentants du mouvement de protestation en réunion. Or il ne s'agissait là que d'un mouvement spontané de révolte, motivé par un sentiment d'exaspération face à l'absence d'information officielle concernant leur devenir, et qui en aucun cas n'avait élaboré de véritables revendications structurées et argumentées comme tel. Des représentants de ce mouvement ont ainsi été désignés à la hâte pour jouer un rôle de porte-parole devant le SMH : trois femmes, de couleur noire, d'origine extrêmement modeste, et aucunement préparées pour présenter et défendre les revendications qu'elles étaient censées représenter. Dans une société où les inégalités raciales et sociales sont extrêmement fortes, et dans laquelle il existe une longue tradition de résignation des plus démunis face aux dominants héritée de plusieurs siècles d'esclavage, on imagine aisément que le rapport de force de cette réunion a été totalement déséquilibré - nous avons pu le constater personnellement. Plus encore, quand les représentants du SMH n'ont été autres que le Secrétaire lui-même accompagné de sept de ses conseillers, tous des hommes, blancs, grands, à la voix grave, et imposants. Ceux-ci ont commencé par écouter les revendications des trois habitantes de la favela, qui, totalement intimidées par le contexte, ne sont parvenues à expliquer que de manière confuse, désordonnée et peu virulente les raisons de leur exaspération et de celle des autres habitants dont elles étaient devenues les porte-parole de manière tout à fait informelle et/car improvisée. Suite à cela, le Secrétaire lui-même s'est lancé dans une explication longue et technique sur les raisons des blocages dans le processus de relogement de ces familles, complétée par les interventions ponctuelles des techniciens de son équipe dont il s'était entouré. Sa démonstration, peu intelligible, car trop technique, consistait finalement à dire que la cause du problème se trouvait au niveau de la Caisse Économique Fédérale, l'organe national par lequel transitent les financements mobilisés dans le cadre de la production de logements sociaux. Cette manière de rejeter la responsabilité sur un autre organe gouvernemental indépendant de la Municipalité, et d'exposer de manière artificiellement complexe les causes des problèmes dénoncés par les habitantes présentes lors de cette réunion a rapidement décrédibilisé les revendications de ces dernières, alors totalement neutralisées et intimidées. Précisons ici que l'intimidation est un phénomène qui s'appuie sur la perception subjective des individus en fonction de la charge symbolique associée à ce que chacun représente. En leur montrant de manière implicite que n'étant pas en mesure de comprendre les rouages de ces politiques publiques, le Secrétaire et les représentants de la Municipalité les ont ainsi ramené à leur condition de dominées, rendant impossible toute réaction de leur part. Suite à cela, un fait particu-

lièrement intéressant s'est produit : le Secrétaire a fait appeler un de ses conseillers afin que celui-ci résolve le problème des habitantes présentes. En d'autres termes, il proposait de régler le problème particulier des représentantes d'une revendication collective, en employant des efforts spécifiques afin de « faire passer » leur dossier au sommet de la pile. Ce recours, dont le but clair a été de museler l'opposition afin d'éviter le conflit, mais tout en préservant un rapport de dominant à dominé, nous dit quelque chose de significatif sur les pratiques à l'œuvre dans les politiques publiques à destination des favelas à Rio de Janeiro : un gouvernement dans la confusion qui permet de préserver les intérêts des plus puissants au milieu d'un jeu politique difficilement lisible et qui laisse les plus démunis, les moins bien dotés en capital social, économique, politique et culturel, à la marge du processus de décision et de mise en œuvre de l'action publique.

CONCLUSION. L'ACTION PUBLIQUE À L'INTERSECTION DES POUVOIRS URBAINS

Les récits de situations ici esquissés sont issus d'une « analyse contextualisée d'interactions d'acteurs multiples et enchevêtrés à plusieurs niveaux » (Hassenteufel, 2008, p. 23). Construits sur la base d'observations conduites à l'échelle locale de plusieurs favelas de Rio de Janeiro, ils rendent compte d'une action publique mue par de complexes jeux d'acteurs informels dans lesquels se mêlent enjeux individuels et ambitions collectives sur fond d'incapacité des pouvoirs publics à traiter de manière rationnelle, systématique et priorisée les problèmes du territoire et des citoyens. Les acteurs de la sphère publique sont eux-mêmes engagés dans des coalitions plus ou moins stables figurant le plus souvent hors des cadres attendus des normes institutionnelles. Ce simple fait, très courant dans le contexte urbain des villes du Sud, revêt une dimension particulière à Rio de Janeiro dans la période récente, marquée par l'urgence de mettre en adéquation l'espace urbain aux exigences normatives de l'accueil des équipements olympiques.

Dans ce contexte, l'objectif de gouverner la ville et, plus particulièrement, les favelas, longtemps considérées « ingouvernables », se fait d'autant plus pressant que l'action publique est soumise aux exigences de gouvernance, de « démocratie participative » (Navez-Bouchanine et Valladarès, 2007, p. 9), qui, lorsqu'elles ne sont pas respectées, sont susceptibles de fragiliser les pouvoirs en place. Cette menace est d'autant plus forte que l'action publique urbaine en direction des plus pauvres est de plus en plus soumise aux critiques d'une multiplicité d'acteurs, organisations issues des mouvements sociaux nationaux et locaux, militants, activistes, parmi de nombreux autres professionnels engagés dans la sphère d'une produc-

10 - Phénomène observé par Dominique Vidal dans une favela de Recife, dans le Nordeste brésilien. Voir Vidal D., 1996; 1998.

tion urbaine voulue plus juste (Vainer, 2013). La médiatisation de ces mobilisations oblige alors les pouvoirs publics à élaborer de véritables stratégies de légitimation de leurs modes d'intervention et, plus largement, de leur pouvoir, dans un contexte où ils « *sont en compétition non seulement pour les ressources et les clients, mais pour le pouvoir politique et la légitimation institutionnelle, pour la convenance sociale et économique* » (Powell & Dimaggio, 1991, p. 66). La capacité des différents groupes porteurs des politiques publiques étudiées à rechercher des réseaux de légitimation, médiatiques, communautaires, ou d'experts, semble donc se trouver au cœur des dynamiques qui sous-tendent l'action publique, tout autant que la préservation des intérêts et une forte tendance « à l'évitement du conflit par la recherche d'accords entre parties opposées » (Vidal, 1996, p. 131)¹⁰. Elle permet dans le même temps d'en expliquer les différences, mais aussi les similarités.

La production d'action publique est ainsi le résultat d'un processus complexe, une suite d'étapes qui doivent entrer en résonance avec les principes du jeu démocratique et citoyen, et s'inscrire dans le cadre de ce qui peut être désigné, dans les opérations urbaines et plus largement dans la sphère des gouvernements urbains, comme des « *bonnes pratiques* » (Navez-Bouchanine et Valladarès, 2007). Signes de stratégies d'évitement et/ou de contournement de ces principes, servant de raccourci dans le long processus de production de l'action publique, les arrangements informels contribuent à la rendre possible et effective dans une sphère d'acteurs instable, traversée de profondes relations concurrentielles et de rapports de dominations historiques.

L'effervescence qui caractérise l'action publique dans les favelas, ainsi que, plus que son haut degré de complexité, sa faible lisibilité, semblent traduire l'existence de ce que les sciences physiques appellent l'équilibre dynamique : une situation dans laquelle une série de processus de transformation des éléments en présence a lieu, sans que la nature de l'ensemble du système observé — l'équilibre — soit modifiée. Dans le cas des favelas, il s'agirait plus d'un déséquilibre dynamique, pesant très largement en faveur des plus privilégiés, et leur permettant de conserver leurs ressources et leurs privilèges au détriment des plus démunis.

BIBLIOGRAPHIE

BAUTES N., SOARES GONCALVES R., 2011, Sécuriser l'espace des pauvres/Improving Security in Poor Areas, *Revue Justice Spatiale/Spatial Justice*, Vol. 4, p. 1-20, <http://www.jssj.org/article/securiser-lespace-des-pauvres/>

BERMAN B., LONSDALE J., 1992, *Unhappy*

Valley, t. I, State and Class, Londres, James Currey, 247 p.

BROCHIER C., 2009, *Les collégiens des favelas, Vie de quartier et quotidien scolaire à Rio de Janeiro*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 240 p.

COLLECTIF INVERSES, *L'informalité politique en ville. 9 villes et 8 chercheurs pour penser les modes de gouvernement urbain*, à paraître.

DE SOTO H., 1994, *L'autre sentier, la révolution informelle dans le Tiers-Monde*, Paris, La Découverte, 244 p.

GOIRAND C., *La politique des favelas*, Paris, Karthala, CERI, 377 p.

HASSENTEUFEL P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection U, 320 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICAS, 2010, *Censo 2010*, (En ligne) : <http://censo2010.ibge.gov.br/>

MORICE A., 1999, *Recherches sur le paternalisme et le clientélisme contemporains : méthodes et interprétations*, Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 227 p.

POWELL W.W., DIMAGGIO P.J., 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, 486 p.

SOARES GONCALVES R, BAUTES N, 2014, De la qualification juridique à l'usage social du droit : les favelas en prise avec l'intervention publique. *Géocarrefour*, Vol. 88, n°3, p. 217-226.

SOARES GONÇALVES R., 2010, *Les favelas de Rio de Janeiro : Histoire et droit, XIX^e et XX^e siècles*, Paris, L'Harmattan, 295 p.

SOARES GONCALVES R., 2007, *La construction historique d'un concept juridique. Les favelas de Rio de Janeiro de la fin du 19^e siècle à nos jours*, Thèse de doctorat en histoire, U.F.R. de Géographie, Histoire et Sciences de la Société de l'Université Paris VII Denis Diderot, 521 p.

VALLE MENEZES P., 2014, Os rumores da 'pacificação': A chegada da UPP e as mudanças nos problemas públicos no Santa Marta e na Cidade de Deus, *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 7, n°4, p. 665-684.

TAIEB A., 2012, Pacification des favelas à Rio de Janeiro ou policiaisation du politique ?, *Autres Brésils*, (En ligne) : <http://www.autresbresils.net/articles/article/pacification-des-favelas-a-rio-de>

TAIEB A., 2011, *Trois politiques urbaines pour gouverner les favelas à Rio de Janeiro. Dynamique, concurrence, intégration*, Mémoire de recherche, Master Stratégies Territoriales et Urbaines, Paris, Sciences Po., 154 p.

VAINER C.B., 2013, Cidade de Exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro, in MACHADO C., DOS SANTOS C. F., FERREIRA ARAÚJO C., DOS PASSOS W. V. (Org.), *Conflitos Ambientais e Urbano: Debate, Lutas e Desafios*, Porto Alegre, Evangraf, v. 1, p. 59-80.

VIDAL D., 1998, *La politique au quartier. Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 234 p.

VIDAL D., 1996, Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local : dépasser l'opposition entre clientélisme et participation politique. L'exemple de Recife (Brésil), in LE BRIS E., (ed.), *Villes du Sud : sur la route d'Istanbul*, Paris, ORSTOM, p. 131-146.

Adresse des auteurs

Nicolas BAUTÈS
Université de Caen Basse-
Normandie, UMR 6590 ESO
Esplanade de la Paix, 14032
Caen Cedex 13
Tél. 33.6.29.55.75.12
n.bautes@gmail.com

Anthony TAIEB
Sciences Po
groupe "Cities are back in
town"
Avenida Brigadeiro Faria Lima,
1826 Cj. 703CEP 01452-001
São Paulo – SP Tél. (+ 55)
11 21936827 / (+ 55) 11 9
49377940
anthonytaieb@hotmail.fr