

COORDONNÉ PAR ÉMILE LE BRIS

INTRODUCTION AU THÈME

LA CONSTRUCTION MUNICIPALE EN AFRIQUE

LA LABORIEUSE GESTATION D'UN NOUVEL ESPACE PUBLIC

LE XXI^e SIÈCLE VERRA-T-IL LA REVANCHE DES VILLES SUR LES ÉTATS ?

La dernière livraison de *Politique africaine* consacrée à la ville remonte à une quinzaine d'années¹. Ce long intervalle autorise un recul sur des changements profonds qui ne faisaient que s'ébaucher au milieu des années 80. En 1985, les auteurs nous parlaient de l'impuissance des États, de leur incapacité à imaginer, à partir de choix politiques explicites, ce qu'allaient être les grandes villes à l'horizon de l'an 2000 ; l'organisation par les Nations unies d'une « année des sans abris » en 1987 ne faisait que souligner cette impuissance. La Banque mondiale s'affirmait comme acteur central d'interventions sur la ville réduites à leur dimension technique². La contrainte d'ajustement à un ordre économique mondial devenu hégémonique au début des années 80 s'accompagne d'injonctions en vue de parer aux effets sociaux négatifs d'un tel alignement : lutte contre la pauvreté, participation populaire, décentralisation, démocratisation, etc. Ce qui est en cause derrière la rhétorique du contrat entre ville et État est une démarche imposée de facilitation des « lois du marché », au terme de laquelle l'État renonce à toute fonction de régulation pour se replier sur la fonction répressive. La gouvernance se trouve réduite à un processus administré d'ajustement mutuel entre plusieurs acteurs publics et privés, processus d'autant plus efficace, prétend-on, qu'il se déroule au plus près des populations.

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

nécessité de mettre au premier plan des préoccupations les rapports entre ville et politique. Dans un monde qui devient pour la première fois majoritairement urbain, la cité reste en effet un espace de substitution. La conférence Habitat II qui s'est tenue en 1996 à Istanbul a consacré l'irruption, au niveau local, de nouveaux acteurs sur les scènes économiques, sociales, culturelles et politiques. À l'occasion de cette dernière grande conférence onusienne de la décennie, force est cependant de constater que les États n'ont lâché aucune parcelle de leur souveraineté et de leurs prérogatives. La formidable pression exercée par les collectivités locales allait pourtant dans le sens « d'une superposition de territoires sollicitant conjointement l'allégeance d'un même individu³. » Elle faisait resurgir les particularismes urbains qui contesteront longtemps l'émergence des États-nations avant d'entrer provisoirement dans le rang durant la seconde moitié du XIX^e siècle.

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

DES « VILLES GLOBALES » AU SERVICE

DE LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ceux qui voient dans la municipalisation la chance de l'Afrique et l'occasion de restructurer l'État depuis la base jusqu'au sommet s'exposent au même risque⁴ ; ils feignent d'ignorer que les libertés locales ne peuvent résulter d'autre chose que d'un partage consenti de la puissance publique. Ni la participation populaire ni la municipalisation ne sauraient crédibiliser une politique de désengagement public, comme voudraient le faire accroire les théo-

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

L'INSTITUTION MUNICIPALE PARTICIPE-T-ELLE

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

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

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

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

un véritable processus de renouvellement des élites. L'hypothèse mériterait cependant de plus amples développements, tant il est vrai que nombre d'acteurs ont su profiter, à l'échelle locale, de la décrispation politique des années 90 pour accéder à des positions politiques leur assurant certains moyens d'influence. C'est ainsi que, au Burkina Faso, R. Otayek⁵ parle de « confessionnalisation de l'espace public » à propos de ces leaders religieux, à la fois « entrepreneurs de développement » et « politiciens investisseurs », qui se montrent capables de saisir toutes les opportunités en jouant aussi bien sur le registre du local que sur celui de l'espace mondial. L'auteur n'en insiste pas moins sur la « mise à distance » de ces nouvelles élites religieuses par des élites laïques de rang national bien décidées à conserver la primauté sur les leaderships symboliques. Le religieux est prié de circonscrire ses actions à des « espaces-refuges » où il supplée certaines carences des pouvoirs publics nationaux et communaux tout en confortant des identités séparées et peu communicantes.

L'exemple abidjanais (F. Leimdorfer) conforte cette hypothèse d'une « revillagisation de la ville » en mettant en évidence l'ambivalence de la problématique des mobilisations identitaires à base ethnique. Il souligne le caractère plural des sociétés africaines, mais pose aussi le problème de la conciliation entre esprit communautariste et identification citoyenne, solidarités particularistes et solidarité nationale ou municipale. La question du sentiment d'appartenance (à la nation, à la famille, au milieu de travail) s'impose décidément comme condition de la gouvernabilité. À Port Harcourt, au Nigeria, le discours indigéniste n'a pas évité à la ville le destin de « ville-poubelle », et ce en dépit du boom pétrolier des années 70. Si, en Côte d'Ivoire, la succession présidentielle n'a pas donné lieu aux violences annoncées par la montée de « l'identité ivoirienne », c'est précisément parce que « les citadins [ont voulu] à tout prix préserver la stabilité de leurs insertions dans des communautés d'originaires, des collectifs religieux et des associations liées aux intérêts urbains⁶ ». Le style de vie politique aux échelles nationale et locale a incontestablement été influencé par la prise en compte de ces appartenances multiples, et F. Leimdorfer montre bien comment prévaut désormais une solidarité plus abstraite que celle en vigueur dans le cadre communautaire. Les Abidjanais prennent en charge les normes d'une sociabilité différente et l'idée se fait jour que l'espace public doit être régulé au nom de la préservation d'un « bien public ».

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

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

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

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

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

Trop rares sont les recherches qui s'attachent aux relations entre citoyenneté, citoyenneté et fiscalité et s'interrogent sur la recherche, à travers elles, d'une véritable éthique démocratique⁸. Une exploration plus approfondie de ces rapports fera d'ailleurs l'objet d'une autre livraison de *Politique africaine*. Il est intéressant cependant de renvoyer le lecteur au travail de Thierry Paulais sur les marchés urbains en Afrique noire, qui montre comment une certaine

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

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

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

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

prédominance des financiers et des gestionnaires dans la conception des projets urbains transforme ces marchés en instrument à alimenter les recettes municipales et non en service destiné à satisfaire un besoin d'intérêt général⁹. L'auteur souligne bien la nécessité d'une bonne maîtrise d'ouvrage municipale à l'échelle de l'ensemble de la ville, ce qui disqualifie la gestion « communautaire » comme solution alternative ; il montre aussi les limites et les risques de délégations mal contrôlées dans lesquelles le concessionnaire s'empresse d'imputer à la collectivité les coûts des dysfonctionnements occasionnés par l'équipement qu'il a reçu en gestion.

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

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

Émile Le Bris

IRD-Bondy

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

MAMADOU DIOUF

L'IDÉE MUNICIPALE

UNE IDÉE NEUVE EN AFRIQUE

CET ARTICLE RETRACE L'HISTOIRE DE L'IDÉE MUNICIPALE AU SÉNÉGAL EN ANALYSANT LA GENÈSE DES PRIVILÈGES POLITIQUES ATTRIBUÉS AU QUATRE COMMUNES. DANS LE CONTEXTE DE « L'ASSIMILATION », IL MONTRE COMMENT LES « ORIGINAIRES » ONT PROGRESSIVEMENT OUVERT UN ESPACE POUR L'AFFIRMATION D'UNE CITOYENNETÉ ET D'UNE VIE POLITIQUE LOCALE.

Le parcours historique que cette réflexion tente de reconstituer et d'analyser identifie l'introduction de l'idée municipale et la mise en place des communes en Afrique (au Sénégal en particulier) avec le développement de la présence européenne¹, des premiers établissements à la conquête territoriale puis à l'édification de l'architecture politique, administrative, économique et sociale des empires coloniaux, à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Certes, selon les nationalités, les puissances coloniales ne présentent ni les mêmes appareils, ni les mêmes grammaires, textes ou styles d'administration, mais elles partagent une certaine démarche et montrent des similitudes. Elles n'ont pas, non plus, provoqué les mêmes réactions des sociétés colonisées et de leurs colons. En conséquence, elles n'ont pas été soumises à des modalités identiques d'adaptation à des environnements instables et à des idiomes indigènes fortement pluriels. Les interactions entre les procédures coloniales et les activités indigènes, qu'elles prennent la forme de résistance, de compromis et/ou, à des degrés divers, de soustraction et d'engagement à l'égard du système colonial, ont aménagé et circonscrit des modes proprement coloniaux de gouvernance administrative. La municipalisation de certaines villes coloniales en est une modalité². Le Sénégal est la colonie qui en a fait la première expérimentation.

1. Voir à ce sujet P. Mercier, « La vie politique dans les centres urbains du Sénégal. Étude d'une période de transition », *Cahiers internationaux de sociologie*, XXVII, cahier double, nouvelle série, (55-84) 1959, p. 1.

2. La municipalisation, c'est la création d'un champ politique à l'échelle locale qui favorise une certaine autonomie des acteurs, l'émergence de notables et l'exercice d'une citoyenneté supposant une participation à la gestion de la ville (économique, sociale et fiscale) et de la civilité urbaine. Elle permet à la ville de disposer d'un maire et d'un conseil municipal élu. Voir à ce sujet, pour les municipalités coloniales, G. W. Johnson, « The development of local political institutions in urban Sénégal », in A. Rivkin (ed), *Nations by Design : Institution-Building in Africa*, New York, 1968, pp. 208-227.

Cette contribution traite des figures spécifiques de cette municipalisation dans des circonstances historiques particulières, empreintes des histoires métropolitaines singulières. Elle en suit les traces, depuis ses premières manifestations, à Gorée d'abord, où l'on signale l'existence d'un maire avant 1763, probablement en relation avec l'occupation anglaise de l'île (1758-1763)³, puis à Saint-Louis du Sénégal, au cours de la période des comptoirs dominée par les compagnies à privilèges qui ont le monopole du commerce colonial⁴. Leur font face des « habitants⁵ » métis et noirs, qui transigent tant avec leurs propres traditions qu'avec des fragments de cultures européennes, pour s'organiser en une communauté coloniale se distinguant des métropolitains (négociants, militaires et administrateurs), des populations africaines voisines et du groupe servile de la population coloniale. Cette communauté a deux objectifs : d'une part s'aménager une place politique dans l'espace colonial en s'octroyant des droits et des capacités citoyennes, de l'autre défendre ses intérêts commerciaux face à l'administration, les négociants et les compagnies à privilèges⁶.

La réflexion s'engagera ensuite à comprendre les réorganisations et réaménagements administratifs et politiques qui augmentent le nombre des communes. En effet, comme le note Paul Mercier, « dès 1925, il existait [au Sénégal] 18 communes dont 4 de plein exercice. Sur les vingt communes mixtes existant en 1953 au Sénégal, 14 possédaient une Commission municipale élue⁷ », mais c'est seulement avec la loi de 1956 que la France entreprend d'établir des communes de plein exercice dans les autres colonies, « soit un décalage de trois quarts de siècle⁸ ». Elle se terminera avec le sort réservé aux privilèges municipaux à la fin de la séquence coloniale et au début de la construction des pouvoirs postcoloniaux africains et leur abolition, entre 1963 et 1965. La centralisation bureaucratique et la gestion autoritaire et unitaire des activités politiques, syndicales, culturelles et sociales manifestent une aversion totale pour tout espace autonome de vie politique. Les municipalités font les frais les premières de la frénésie autoritaire des autorités postcoloniales africaines.

DE LA GOUVERNANCE COLONIALE

La gestion établie par les empires coloniaux qui se sont partagé le continent africain a reposé sur un modèle autoritaire, malgré des variations dictées par l'identité et l'histoire des métropoles coloniales. Les systèmes coloniaux ont plus administré que gouverné les sociétés africaines sous leur autorité. Des fonctions initiales assignées aux villes coloniales, les suivantes ont été parmi les plus importantes : le contrôle administratif, les attributions économiques et commerciales, la gestion des populations et de leurs forces de travail et de production. Ainsi, la ville a joué un rôle crucial dans l'institutionnalisation des traditions

coloniales et postcoloniales. Elle est restée l'instrument le plus efficace du contrôle territorial, avec une fonction principale, l'encadrement.

Les études sur les villes et sur l'administration coloniale sont nombreuses⁹. Elles reposent généralement sur la distinction classique entre l'administration directe française et l'*indirect rule* anglais avec, entre les deux, les variations mineures belge et portugaise. Par exemple, le système belge du cantonnement (l'espace du pouvoir = la ville blanche ; le centre coutumier « centre extra-coutumier » = la ville indigène) est assez semblable au système ségrégationniste anglais du *pale of settlement* ou du *color bar* sud-africain dans l'organisation de l'espace. En revanche, au plan politique, il est plus proche des logiques centralisatrices française et portugaise.

Une bonne compréhension des trajectoires en cause exige de garder à l'esprit qu'elles se sont déclinées différemment dans l'espace et dans le temps, mais aussi selon les conjonctures, les acteurs et les motivations.

Le système colonial britannique a reposé sur la décentralisation et la diversité du système d'administration¹⁰. Décentralisation et diversité qui ont été encouragées par un empire colonial autoritaire, à travers des architectures administratives, politiques et économiques sollicitant les structures communautaires qu'elles se subordonnent¹¹. La mise en place systématique d'un tel régime ne se réalise qu'au cours des années 30. Pour assurer un contrôle efficace et productif des populations, les autorités traditionnelles investies d'une certaine légitimité par les communautés sont cooptées¹². L'*indirect rule* a eu pour

3. L. Jore attribue l'origine de l'institution municipale aux Anglais devenus maîtres de l'île, in « Les établissements français sur la côte occidentale de l'Afrique de 1758 à 1809 », *Revue d'histoire des colonies françaises*, n° 51, 1964, p. 257-258.

4. A. Ly, *La Compagnie du Sénégal*, Paris, Présence africaine, 1958 ; seconde édition, Paris, Karthala, 1993.

5. Sur les « habitants », ou encore « originaires », leur culture et leur civilité, on peut se reporter à Abbé Boilat, *Esquisses sénégalaises*, Paris, 1853 ; réédition, Paris, Karthala, 1984 ; M. Marcson, *European-African Interaction in the Precolonial Period : Saint-Louis, Sénégal, 1758-1854*, Ph. D, Princeton University, 1976, surtout le chap. I, « The rise of the habitants, 1758-1789 », pp. 32-45 ; M. Diouf, « The french colonial policy of assimilation and the civility of the originaires of the Four Communes (Sénégal)/A Nineteenth Century Globalization Project », *Development and Change*, vol. 29, n° 4, 1998, pp. 671-696.

6. Voir P. Alquier, « Saint-Louis du Sénégal pendant la Révolution et l'Empire », *Bulletin du Comité d'études historiques et scientifique de l'AOF*, n° 2, 1922, pp. 277-320.

7. P. Mercier, *op. cit.*, p. 62.

8. *Ibid.*, note 1, p. 3.

9. R. Ross et G. P. Telkamp (eds), *Colonial Cities. Essays on Urbanism in Colonial Context. Comparative Studies in Overseas History*, Leiden, Centre for History of European Expansion, Leiden University Press, 1985.

10. L. W. Gann et P. Duigan, *The Rulers of British Africa, 1870-1914*, Stanford, Hoover Institution Publications, 1978.

11. M. Mamdani, *Citizen and Subject*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

12. K. Fields, *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa*, Princeton, Princeton University Press, 1985.

conséquence la promotion des communautés ethniques et leur incorporation dans le système administratif colonial, leur permettant ainsi de soutenir les identités ethniques et régionales. Cette forme de gouvernance coloniale maintient de surcroît les élites politiques et économiques solidement arrimées dans leurs communautés d'origine. C'est pourquoi l'espace public, pour autant que l'on puisse le repérer, se loge au cœur des allégeances communautaires.

Au sortir de la Première Guerre mondiale, la crise du mode d'administration indirect provoque des réformes mises en œuvre par le Colonial Office. Elles visent à assurer une meilleure intégration des autorités locales et de leurs territoires dans les rouages de l'appareil colonial. Cette politique, inaugurée à la fin des années 20, met l'accent sur les *local governments*, avec « une législation mise sur pied dans le domaine des collectivités locales [qui] témoigne d'une tentative de concrétiser les principes du *local government* sans toutefois remettre en cause la prééminence de l'administration provinciale. L'instauration du gouvernement local épousera d'emblée la logique inhérente au développement séparé (*separate development*), ce jusqu'à l'indépendance. Les réserves européennes disposeront de leurs propres collectivités locales, de mêmes que les réserves africaines¹³ ».

Il est évident que l'efficacité du système mentionné s'accorde effectivement aux objectifs coloniaux. Le contrôle central des ressources et de leurs allocations – même dans les *local governments* – ne permet pas la manifestation d'une quelconque citoyenneté, dans la mesure où l'espace public colonial repose sur des fragments sociaux et des styles dissemblables réunis sous une autorité qui assure une extraction de ressources par la coercition et/ou la domination en utilisant des pouvoirs autochtones subordonnés.

Si l'architecture du système politique garantit l'exploitation économique des colonies, l'administration coloniale n'a pas de tout temps réagi par la force à l'aménagement d'espaces communautaires autonomes par les populations. Ces derniers ont été pris d'assaut par des énergies ethniques, religieuses, sociales et économiques supportées par des idiomes dont les effets politiques et sociaux ont eu des conséquences très fortes sur l'espace public et les capacités de représentation des populations, notamment urbaines.

À l'*indirect rule* est opposée l'administration directe française, jacobine et assimilationniste. La différence entre les deux modes de gouvernance administrative est illustrée par l'existence des communes sénégalaises de plein exercice, Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar. Les tentatives de réduction draconienne de la compétition ethnique qui ont soutenu l'entreprise de construction des territoires coloniaux français ont encouragé la primauté urbaine. Primauté qui a été accentuée par les caractéristiques des États centralisés et assimilationnistes (France, Belgique, et à un moindre degré peut-être le Portugal

et l'Espagne), dont l'une des manifestations est le contrôle centralisé des organisations politiques, religieuses, économiques et sociales.

L'approche française et les trajectoires particulières des premiers établissements coloniaux français sur la côte occidentale de l'Afrique, Saint-Louis et Gorée, puis Rufisque et Dakar, ont entraîné la mise en place de municipalités dotées des mêmes droits et jouissant de privilèges identiques à ceux des villes métropolitaines. La vie politique qui s'y développe très vite est animée par des citoyens africains, métis, et des négociants métropolitains. Même si cette citoyenneté est vécue différemment pour des raisons culturelles et religieuses, l'émergence et la consolidation de communautés urbaines circonscrivent, dans le cadre municipal, des enjeux dont le moteur principal est le contrôle de l'économie locale.

LES QUATRE COMMUNES DU SÉNÉGAL : UN STATUT PARTICULIER POUR DES CITOYENS FRANÇAIS

La création de municipalité dans la colonie du Sénégal commence probablement à Gorée et à Saint-Louis. Puis viennent successivement Rufisque (1880) et Dakar (1887), qui est détaché de Gorée. Comme le mentionne G. Wesley Johnson, la consolidation municipale est vraiment réalisée avec la décision de la Troisième République de pourvoir « le Sénégal d'un siège à la Chambre des députés et, peu de temps après, Saint-Louis et Gorée reçurent le droit de créer des institutions communales en conformité avec le droit français métropolitain... Le décret de 1872 inaugurerait pourtant l'ère contemporaine, en définissant plus clairement les attributions des municipalités et en dotant les administrations communales d'une existence légale et d'un modèle uniforme d'organisation¹⁴ ».

Dans les deux premiers cas, un contexte particulier – l'éviction de la France des îles de Gorée (1758-1763) et de Saint-Louis (1758-1779) par les Anglais – favorise l'émergence d'une communauté consciente de ses intérêts et prête à les défendre. Cette communauté revendique un pouvoir et des procédures autonomes de l'administration coloniale et de la Compagnie du Sénégal, et impose le choix d'un maire. Ce dernier est chargé d'animer la politique locale, de servir de médiateur dans les conflits internes et d'assurer les relations diplomatiques avec les populations voisines, en particulier les Maures qui dominent le commerce de la gomme, dans la région de Saint-Louis, et les Lebu de

13. D. Bourmaud, *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 49.

14. G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920)*. Traduit de l'anglais par F. Manchuelle, Paris, Karthala, 1991, p. 56.

la presqu'île du Cap-Vert, du côté de l'île de Gorée. Il est aidé dans ses tâches par un conseil des anciens et des notables.

Le rôle assigné au maire illustre une double trajectoire : d'abord celle d'une population qui s'est forgée une civilité et une culture distinctes de la « civilisation française » tout en réclamant des capacités citoyennes susceptibles de favoriser ses intérêts économiques. Elle s'octroie des droits politiques pour résister à l'exclusif colonial et au « despotisme » des agents coloniaux et de la Compagnie du Sénégal. Les indices de l'émergence des citoyens originaires et l'aménagement d'un espace pour la politique locale sont décelables dans plusieurs manifestations, dont les plus importantes sont les suivantes : à l'arrivée des Anglais en 1758, les habitants influents et riches de Saint-Louis, les métis en première ligne, négocient leur loyauté à la France, en exigeant du représentant de la Compagnie du Sénégal la délivrance d'une commission notariale et la remise des archives publiques de la colonie à celui qui est désigné maire, Charles Thévenot¹⁵. Muni de ces documents, celui-ci est reconnu officiellement par les occupants anglais. L'association des habitants au gouvernement de la colonie se réalise. Elle consacre la fin des privilèges de la Compagnie du Sénégal. Au retour de l'administration française, en 1779, le monopole de la Compagnie du Sénégal reste suspendu pendant quatre années. Lorsqu'il est rétabli, les habitants envoient pétition sur pétition, dénonçant en particulier le transfert de la gestion de la colonie de l'administration coloniale à la Compagnie du Sénégal.

La situation créée par la Révolution française de 1789 ouvre de nouvelles perspectives à la lutte citoyenne des habitants de Saint-Louis, donnant des formes inédites à la confrontation entre ces derniers et les autorités commerciales et/ou administratives françaises. Les enjeux en sont l'autonomie politique, la gestion de la ville et la participation au gouvernement de la colonie¹⁶. Les habitants de Saint-Louis s'approprient la rhétorique révolutionnaire, les discours sur le « droit naturel », « les principes de la raison », « les droits inaliénables de l'homme », « l'égalité devant la justice », qu'ils opposent aux privilèges spéciaux de la Compagnie du Sénégal. Par cette démarche, les notables saint-louisiens se fabriquent ainsi, à l'image et dans la langue des événements qui se déroulent en métropole, des situations de déni de justice, de despotisme, de privilèges et de déficit de liberté et d'institutions de représentation. Le Cahier des Très Humbles Doléances des habitants de Saint-Louis et l'envoi de représentants aux états généraux, dont le maire Charles Cornié, en témoignent. Le Cahier des Très Humbles Doléances est complété par la proposition soumise à l'Assemblée nationale française en 1791 par l'un des représentants de la colonie du Sénégal aux états généraux, Dominique Harcourt Lamiral, dont l'argumentation principale, après avoir invoqué « la lumière de

la Raison », introduite au Sénégal par l'Assemblée nationale, défend la mise en place d'une institution municipale formelle dirigée par un maire assisté de deux officiers municipaux. Le maire comme ses collaborateurs seraient élus par un vote individuel et public ; seraient électeurs les habitants ou les résidents de Saint-Louis depuis au moins deux ans, ayant des biens d'une valeur supérieure ou égale à 2 400 francs¹⁷. Enfin, pour consolider le nouvel espace citoyen qu'ils tentent d'aménager, les Saint-Louisiens soumettent à l'Assemblée nationale la proposition d'attribution d'un siège de député à la colonie. Le Comité colonial, après avoir étudié la demande sénégalaise, donne son accord pour la mise en place de l'institution municipale, mais refuse l'octroi du siège de député. Cette décision n'a toutefois pas connu un début d'application¹⁸.

À la fin de la période révolutionnaire, en 1800, Napoléon décide de mettre un terme à la propagation des idées et des institutions égalitaires dans les colonies (égalité, citoyenneté, droits politiques...) telles qu'elles se sont répandues en 1790¹⁹. Il s'attaque aux privilèges commerciaux des habitants et décide de réduire l'espace politique local qu'ils contrôlent. Pour mener à bien cette politique de reprise en main coloniale, Napoléon nomme Lasserre gouverneur du Sénégal. La remise en cause du principe d'égalité entre Saint-Louisiens et Goréens d'une part, métropolitains d'autre part, associée à l'approche répressive adoptée par le nouveau gouverneur, provoquent la révolte des habitants de Saint-Louis, qui déportent le gouverneur Lasserre à Gorée²⁰. Cette manifestation déterminée de la volonté citoyenne des Saint-Louisiens pour la défense de leurs intérêts économiques et de leurs acquis politiques incite le gouvernement colonial à un compromis. La seconde occupation anglaise, de 1809 à 1816, des possessions françaises du Sénégal, à la suite des guerres de l'Empire, consolide la vie politique locale.

Ainsi donc s'instaure une tradition municipale à Saint-Louis et à Gorée. Dans ses premiers balbutiements, elle a profité de la conjoncture révolutionnaire, qui met à la disposition des habitants ses discours philosophiques, sa rhétorique politique égalitaire et ses principes économiques, et des deux occupations anglaises des possessions françaises. Cependant, cette tradition d'administration locale ne fut jamais entièrement acquise. Elle a fait l'objet, tout comme

15. L. Jore, *op. cit.*, p. 30.

16. *Ibid.*, p. 329-330.

17. D. H. Lamiral, « Mémoire sur le Sénégal », Paris, 1791. Archives nationales de France, série C6, 20, Sénégal ancien.

18. L. Jore, *op. cit.*, p. 135-137.

19. Sur cette question, voir C. L. R. James, *Black Jacobins. Toussaint L'Ouverture and the San Domingo Revolution*, seconde édition, New York, 1963, p. 233.

20. L. Jore, *op. cit.*, p. 178.

la citoyenneté qui l'a portée, d'attaques constantes et quotidiennes de la part de certains gouverneurs et magistrats coloniaux qui n'admettaient pas que les « originaires » ne soient pas soumis au Code civil²¹. Ces derniers ont en effet un statut particulier et revendiquent, pour la majorité musulmane, des tribunaux musulmans²². Et lorsque les Français reprennent possession de leur colonie en 1817, le nouveau gouverneur, le baron Roger, tout en marquant sa surprise devant l'existence d'un maire, trouve ce dernier utile pour diriger la population locale, « en particulier les Noirs²³ ». Le gouverneur Roger n'organise pas d'élections en 1823 mais procède à la nomination de celui qui les aurait gagnées, un métis du nom de Pellegrin. Il décide également de mettre fin à la tradition des mandats à vie des maires de Saint-Louis et de Gorée²⁴. G. Wesley Johnson, tout en notant que le gouverneur indique que, dans le passé, deux maires avaient été démis de leurs fonctions, montre que « les références à la politique municipale à Gorée et à Saint-Louis, pendant les quarante années qui suivirent, sont rares, mais la tradition sénégalaise affirme que les fonctionnaires communaux continuèrent à exercer leurs fonctions (bien que révoqués de temps à autre par le gouverneur), avec un statut quasi légal. Une forme limitée de démocratie s'était ainsi enracinée chez les citoyens du Sénégal, en particulier chez les créoles et les Africains assimilés²⁵ ».

À côté de la municipalité, une autre institution renforce la vie politique locale et participe à la naissance de notables sénégalais, métis et africains : celle du siège de député à l'Assemblée nationale française, octroyé à la colonie en 1848 après l'établissement, en 1840, d'un conseil général pour discuter des affaires locales. Le siège de député et le conseil général ont été supprimés, le premier en 1852 et le second en 1869, dans un contexte où « les maîtres traditionnels des affaires municipales cherchaient à réaffirmer leurs privilèges face aux nouveaux intérêts commerciaux français et à une administration coloniale étroitement tenue en main²⁶ ». Et, comme à leur habitude, dans la diversité de leurs intérêts, de nombreuses pétitions sont signées et envoyées aux autorités compétentes par les Sénégalais, pour le rétablissement des institutions de la vie politique locale.

Il serait fastidieux de conter toutes les péripéties de la constitution des Quatre Communes et de la création d'un espace pour la politique locale et l'exercice autonome, par les « originaires », d'une citoyenneté constamment mise en danger par l'administration, la magistrature et les intérêts commerciaux métropolitains. Toutefois, il est nécessaire de noter que, en 1871, le siège de député est remis à la disposition de la colonie et qu'un rapport suggérant la création de communes au Sénégal est présenté au président Thiers. Celui-ci signe le 10 août 1872 le décret attribuant aux communes du Sénégal les droits des communes françaises. À ce sujet, G. Wesley Johnson mentionne : « Le rapport

préliminaire relevait qu'étant donné qu'on avait rendu au Sénégal son député en 1871, il paraissait à présent logique d'accorder à la colonie les institutions locales nécessaires à la gestion de ses affaires intérieures. Le décret énonçait quant à lui, les pouvoirs et les attributions des conseillers municipaux et des maires qu'on allait dorénavant élire à Saint-Louis et à Gorée. Saint-Louis avait un maire, deux adjoints et quinze conseillers municipaux ; Gorée, deux adjoints et onze conseillers. La durée des fonctions municipales était de six ans, avec renouvellement par élections partielles échelonnées tous les trois ans. Aucune fonction n'était rémunérée ou indemnisée. Il fallait en outre savoir lire et écrire le français pour être éligible ; cette clause avait pour objet d'encourager l'assimilation des électeurs africains. Enfin, la base du mode d'établissement des listes électorales devait être la loi de 1849, celle qui avait organisé l'élection du député du Sénégal à l'Assemblée nationale, sous la II^e République, et qui donnait une si large interprétation de la qualité d'électeur²⁷. » Rufisque en 1880 et Dakar en 1887 sont placés sous l'empire du même décret.

La vie politique locale qui s'est développée dans le cadre des Quatre communes a favorisé la constitution d'une administration municipale dominée jusqu'à la fin du XIX^e siècle par les métis, qui pouvaient compter sur un électorat africain leur ayant toujours donné ses voix, sans parvenir à participer directement au jeu politique. Saint-Louis et Gorée sont restés sous la domination des métis, Rufisque et Dakar sont passés sous le contrôle des machines électorales des politiciens français à la solde des intérêts des firmes coloniales, notamment les maisons bordelaises et marseillaises²⁸.

Galandou Diouf, originaire de Saint-Louis, est le premier Africain noir élu conseiller au conseil général par les Lebu de Rufisque en 1909. Cette élection donne le départ de la présence active des Africains noirs dans le champ politique local. Elle illustre une très importante rupture politique, à savoir que, au début du XX^e siècle, la politique coloniale locale est dominée par la lutte des

21. Voir G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal...*, op. cit., p. 60. Il précise que cette tradition « ne fut jamais comprise ou peut-être fut-elle oubliée ».

22. M. Diouf, op. cit., p. 690.

23. G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal...*, op. cit., p. 60. Il mentionne que « lorsqu'il devint nécessaire de procéder au remplacement d'un titulaire frappé de sénilité, les Saint-Louisiens déclarèrent au gouverneur "Nous possédons un maire depuis des temps immémoriaux, celui-ci a toujours été un natif du pays et il est élu par le peuple". De telles aberrations démocratiques choquèrent l'aristocratie Roger qui les attribua à l'occupation anglaise plutôt qu'à la Révolution ».

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*, p. 61.

27. *Ibid.*, p. 64.

28. Voir à ce sujet G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal*, op. cit.

originaires des Quatre Communes pour une reconnaissance de leur citoyenneté française, de leurs droits politiques et de leur statut particulier, c'est-à-dire leurs valeurs communautaires, traditionnelles et islamiques. Statut particulier qui fonde leur lutte quotidienne pour l'instauration d'un tribunal musulman. En 1912 est créée le premier groupement politique africain à Saint-Louis, « Les Jeunes Sénégalais²⁹ ». L'intrusion dans l'espace public des Africains et leur contrôle direct de la vie politique locale sont consacrés par l'élection, en 1914, de Blaise Diagne comme député du Sénégal à l'Assemblée nationale française. Les élections municipales de 1919³⁰ ouvrent les mairies aux Africains, après le conseil général (1909) et la députation (1914). Les lois Blaise Diagne de 1915 et de 1916 parachèvent l'organisation de cette vie politique autonome ancrée dans des municipalités, avec la consécration définitive de la citoyenneté des originaires et de leurs descendants des Quatre communes, quel que soit leur lieu de naissance, sans remettre en cause leur statut particulier.

D'autres réformes ont suivi les grandes mutations institutionnelles de la seconde moitié du XIX^e siècle et l'arrivée sur la scène publique des politiciens africains, qui mettent fin à la domination métisse sur la politique locale, une domination acquise dès la première occupation anglaise de la colonie du Sénégal, au XVIII^e siècle. En effet, le législateur colonial n'a jamais voulu appliquer en totalité et rigoureusement la législation municipale métropolitaine. L'administration coloniale a toujours voulu restreindre (et y a parfois réussi) les pouvoirs et les compétences des maires et des conseils municipaux. Certains gouverneurs ont eu la tentation extrême de supprimer les communes de plein exercice de la colonie du Sénégal³¹.

Les États postcoloniaux africains inaugurent dès leur mise en place deux démarches qui sont fatales aux municipalités. Il s'agit d'abord des opérations de centralisation politique, puis de l'abolition des privilèges municipaux et de la mise sous tutelle des communes. Le cas sénégalais est en ce sens exemplaire. La centralisation a été justifiée par l'impérieuse nécessité de construire la nation, d'assurer le développement économique et social et de mobiliser les populations pour relever le défi de la décolonisation et du sous-développement. Il a d'abord été procédé, pour des raisons de dégradation des finances publiques locales – entendons par là de bonne gestion politique –, au retrait des régies d'eau et d'électricité aux compétences municipales.

Entre 1963 et 1988, la mise en tutelle des communes et la réduction du pouvoir des collectivités locales atteint une grande sophistication. Le Sénégal adopte son Code de l'administration communale en 1966 ; à la même date, le Nigeria restreint l'autonomie des conseils des collectivités locales, qui ne sera restituée qu'en 1975 pour trois ans, avant le retour à la situation de restriction en 1979. Au Ghana, on assiste à une évolution qui passe de la suppression des

native authorities à l'érection de *local councils* contrôlés par le parti de N'Krumah et, avec le coup d'État de 1966, à la nomination de fonctionnaires pour diriger les exécutifs des collectivités locales. Au Togo, le coup d'État de Eyadéma met fin à l'expérience communale. Les municipalités sont dissoutes, et c'est en 1967 seulement que se met en place une délégation spéciale de trois membres pour diriger les communes. Au Kenya, les luttes pour le contrôle des municipalités au sein des factions locales et nationales entraînent souvent la dissolution ; ce fut le cas de Nairobi en 1972 et, en 1983, de la nomination de *city commissioners* par l'État. Un dernier cas, d'une tradition marxisante, est celui du Congo, dont la loi de 1973 définit la commune en termes statistiques et de capacité de disposer de ressources nécessaires à son équilibre.

La centralisation institutionnelle et financière et l'encadrement bureaucratique gommant progressivement l'ensemble des mécanismes et dispositions qui assuraient l'autonomie de l'espace politique local, au profit d'un centre qui accapare toutes les fonctions et ressources. Les jeux politiques locaux et leurs enjeux deviennent dès lors tributaires des luttes politiques nationales ■

Mamadou Diouf

Codesria

29. Lamine Guèye, *Itinéraire africain*, Paris, 1966.

30. Voir G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal...*, op. cit, pp. 252-253.

31. *Ibid.*

JEAN-LUC PIERMAY ET CHRISTOPHE SOHN

LES MUNICIPALITÉS NAMIBIENNES

TOP MODELS OU DINOSAURES ?

AU-DELÀ DES APPARENCES FLATTEUSES, LES MUNICIPALITÉS NAMIBIENNES SOUFFRENT DE GRAVES DÉSARTICULATIONS, AGGRAVÉES PAR LES COMPROMIS POLITIQUES QUI ONT MARQUÉ L'ACCESSION À L'INDÉPENDANCE ET PAR L'AFFLUX DE POPULATIONS NON SOLVABLES. PROFONDÉMENT MARQUÉES PAR LA DIVERSITÉ, ELLES NE SEMBLENT PAS POUVOIR CONSTITUER LE MODÈLE VERS LEQUEL ON VOUDRAIT FAIRE CONVERGER LES AUTRES COLLECTIVITÉS URBAINES.

Comparées à la modestie de nombre d'institutions africaines de ce type, les municipalités namibiennes étonnent par leur puissance et par leur efficacité. Disposant de la maîtrise du sol, qu'elles achètent longtemps à l'avance aux gros fermiers dont les domaines jouxtent leurs territoires, elles sont aussi promotrices foncières exclusives, rôle que seuls leur contestent les *squatters* depuis le début de la décennie. Elles délivrent par ailleurs des services de qualité qui, dans la majeure partie des agglomérations, n'ont rien à envier à ceux dont bénéficient les citoyens des pays riches. Ces performances sont encore décuplées à Windhoek, la capitale, qui a su acquérir une connaissance extrêmement fine de son territoire, parcelle par parcelle, sur la plupart des domaines qui intéressent sa gestion. Ses techniciens, d'une grande compétence, ne sont pas seulement des observateurs attentifs de la vie urbaine ; ils développent des réflexions poussées sur les modes de gestion de la ville, tentant en permanence d'adapter leurs procédures à une exigence d'équité et de « bonne gouvernance¹ ».

Aurait-on trouvé dans la municipalité namibienne le bon élève que recherchent les organisations internationales désireuses de promouvoir les politiques de décentralisation ? Pour répondre à cette question, il convient d'étudier en détail et de définir le mode de gestion locale pratiqué en Namibie, tout en rattachant cette analyse aux grands enjeux que vit le pays, notamment à la volonté politique affirmée de créer les conditions d'une société débarrassée de l'apartheid. Mode de gestion ? Face à l'ambition d'inventer la société post-

apartheid, la gestion urbaine ne peut être considérée comme la simple orchestration des moyens visant à la fourniture des services à la population, ce que ne faisait pas si mal un régime d'apartheid pétri de paternalisme. Incluant nécessairement à l'approche technique une visée politique et la définition d'enjeux, la gestion urbaine sera considérée ici comme la réponse des pouvoirs aux attentes antagoniques des citoyens. La question fondamentale est donc celle de la capacité des municipalités à apporter une réponse aux enjeux actuels du pays et de la société. Si cet objectif est atteint, nul doute que les municipalités namibiennes auront valeur d'exemple pour l'ensemble du continent africain. Après une analyse des choix qui ont guidé la politique de décentralisation et des principes qui fondent le rôle des gouvernements locaux de ce pays, seront successivement abordé le système municipal le plus performant, celui de la capitale, Windhoek, puis discutée la question de la reproductibilité du système au sein même de la Namibie, à travers l'exemple de municipalités secondaires moins dotées en moyens.

LA MUNICIPALITÉ : PRÉGNANCE D'UNE INSTITUTION HÉRITÉE

Conçue en 1909 sous la colonisation allemande, l'institution municipale a traversé toute l'histoire mouvementée du Sud-Ouest africain, devenu la Namibie. Sous le mandat (1920), la tutelle puis la quasi-colonisation sud-africains, ou sous le régime actuel (1990), malgré la succession des options idéologiques et la guerre de libération, elle est restée un môle de résistance du système politique. Si le système municipal namibien s'inscrit dans une longue histoire, il est plus particulièrement ancré dans une histoire de cloisonnement des races. Encore aujourd'hui, on ne trouve de municipalités que dans la zone où, jusqu'en 1990, les droits fonciers étaient reconnus aux seuls Blancs. Pour eux, les municipalités étaient les garantes d'un niveau de vie élevé. Pour ces populations passionnément attachées à leur sol, héritières d'une mentalité de pionniers, elles étaient aussi le symbole de l'autonomie, y compris face au pouvoir central. Malgré cette histoire très connotée, les municipalités ont été conservées lors des grands bouleversements politiques marqués par l'indépendance du pays et par l'application du principe « un homme, une voix ». Elles constituent aujourd'hui la première des catégories de collectivités urbaines du pays, celle vers laquelle toutes les autres collectivités urbaines doivent tendre. Une telle institution ne peut être observée que de manière transversale,

1. Efficacité économique, équité et recouvrement des coûts sont autant de principes mis en avant par les autorités. Voir à ce sujet *Financial Management in Regional and Local Government*, 1st draft, Ministry of Regional and Local Government and Housing, 1996.

à la fois dans le temps long, dans la complexité de ses structures, et dans ses rapports mutants avec la société civile.

Un système complexe de gouvernement local

Si la municipalité a été une constante de la vie politique locale, elle n'a jamais été le seul type de collectivité urbaine présent sur le territoire. Mais elle en a toujours été la forme la plus accomplie. Obtenir le statut de municipalité se mérite ; cela signifie la capacité à assurer une bonne gestion, ce qui suppose compétences techniques et aptitude à équilibrer un budget, donc à recouvrer des recettes suffisantes. De la même manière qu'une municipalité peut être « proclamée », c'est-à-dire créée par un texte officiel, une municipalité existante peut être « déproclamée ». La dignité tant recherchée n'est donc pas acquise une fois pour toutes. L'application de ces règles simples est facilitée par le fait que le rôle presque exclusif de la municipalité est d'être un fournisseur de services (sol, eau, électricité, ramassage des déchets...), à l'exclusion de toute participation à l'animation culturelle et scolaire et de tout rôle direct dans l'activité économique. Ces caractéristiques de base ont traversé tous les régimes politiques.

À l'inverse de l'instance municipale, les autres composantes de ce système complexe de gouvernance locale ont fortement évolué dans le temps. À la veille du retrait sud-africain, seul existait le *Peri Urban Development Board*², qui gérant depuis Windhoek l'ensemble des localités jugées trop faibles pour bénéficier du statut de municipalité. Cette structure avait elle-même absorbé les *Villages*, dont le rôle était semblable à celui des municipalités, mais qui étaient dotés de responsables nommés³. Avant 1970 existaient des *Towns*, conjointement avec les *Villages*. Toutefois, cet organigramme ne concernait que l'ancienne zone blanche, dite « zone commerciale ». Aucune collectivité locale n'existait dans les homelands, du moins dans les homelands réservés aux Noirs, car dans l'ancien homeland métis de Rehoboth, un gouvernement autonome jouait le rôle de collectivité locale. Complexité dans le temps et dans l'espace...

La complexité touchait aussi la gestion municipale. Certes, le périmètre urbain comprenait la totalité d'une agglomération donnée, c'est-à-dire la ville blanche et ses deux townships noir et métis qu'une ségrégation rigoureuse avait mis en place dans la décennie 1960. Mais le principe de développement séparé imposait des normes distinctes pour chacun de ces quartiers, ce qui induisait une gestion différenciée. Le gouvernement central avait la responsabilité de la gestion des townships noirs et déléguait ses fonctions aux municipalités. À défaut de participation directe à la vie politique, la représentation locale des Noirs et des métis était limitée à des commissions consultatives.

La complexité a encore été accentuée par les évolutions survenues à partir de 1977. L'incontestable libéralisation politique de cette période a été marquée par des décisions qui paraîtraient contradictoires si n'était pas pris en compte le caractère inchangé des fondements philosophiques du régime : croyance en une mission civilisatrice et souci de l'efficacité gestionnaire. D'un côté, les mesures sociales d'apartheid sont peu à peu levées. De l'autre, sont maintenues et renforcées des administrations ethniques qui ont été de puissants outils du maintien de la ségrégation jusqu'à l'indépendance, mais qui permettaient aussi une certaine représentation de chaque catégorie de population. Dans les faits, la ségrégation régresse modestement. Le processus est en effet bloqué par les très grandes différences de revenus entre groupes ethniques et par l'impossibilité faite aux Noirs résidant dans les anciens quartiers blancs d'inscrire leurs enfants dans les écoles voisines, celles-ci restant jalousement gérées par l'administration des Blancs⁴. La cote incertaine entre une logique de gestion territoriale et une logique de gestion ethnique constituait un paradoxe qui a limité les évolutions.

C'est pendant cette période de transition que les villes ont commencé à être secouées par de profondes évolutions sociales. En 1972, cinq ans avant la suppression des laissez-passer limitant l'accès des Noirs à la zone commerciale, Windhoek restait une ville modeste de 64 000 habitants, où les Blancs étaient plus nombreux que les Noirs. Ce n'est que peu avant 1990 qu'apparurent les premiers cas de *squatting*. Entre-temps, avaient émergé les premiers véritables organismes urbains des homelands, fruit de la guerre contre les combattants SWAPO et des besoins de la mise en place de bases militaires sud-africaines⁵. Tout cela perturbait les schémas spatiaux. La priorité accordée à la guerre, l'inertie normative de l'administration sud-africaine et les craintes de l'électorat blanc différèrent les décisions au moment crucial.

Un choix de maintien et de diffusion de l'instance municipale

Le nouveau régime, issu de la guérilla SWAPO mais porté au pouvoir par un compromis entre ses dirigeants marxissants, les grandes puissances, les investisseurs internationaux et la communauté blanche, s'est retrouvé face à un système de gouvernement local complexe et déjà menacé par les évolutions

2. Peri Urban Development Board, n° 19, 1970.

3. Village Management Board Ordinanc, n° 14, 1963.

4. Windhoek. *Sharing the Cities. Residential Desegregation in Harare, Windhoek and Mafikeng*, South African Institute of Race Relations, Pickard-Cambridge, 1988, pp. 21-34.

5. Ces localités, à la population blanche réduite, ont beaucoup grandi. La plus importante, Rundu, pourrait avoir 50 000 habitants et être la deuxième agglomération du pays. Pourtant, aucune n'a encore obtenu le statut de municipalité. De plus, les taux d'urbanisation restent très faibles dans les anciens homelands.

sociales. Le maintien d'une large autonomie municipale, nuancée toutefois par un contrôle étatique visant à décourager toute politique locale qui serait contraire aux principes édictés à l'échelle nationale, fait partie de ce compromis fondateur accepté par un parti au départ peu suspect de vouloir promouvoir la décentralisation⁶. Les modifications apportées au statut municipal ont été fort réduites, à l'exception du suffrage universel et de la réintégration pleine et entière de l'ancien township noir dans la gestion de la collectivité.

Toujours performante et efficace, la municipalité est restée le môle de résistance du système de gouvernement local. De ce fait, celui-ci n'a pas été réellement transformé en profondeur. Certes, le *Peri Urban Development Board* a été supprimé ; certes, trois catégories plus ou moins nouvelles ont été créées⁷ ; certes, toute collectivité urbaine – où qu'elle se situe sur le territoire national – a désormais vocation à devenir municipalité. Mais les écarts sont énormes entre des collectivités rompues depuis longtemps à une gestion efficace et des organismes qui cumulent les handicaps de l'absence de tradition gestionnaire, de la médiocrité des infrastructures dont ils ont hérité, de la pauvreté de leur population et de la faiblesse des taux de recouvrement de leurs taxes⁸.

Malgré cela, la barre donnant accès au statut envié de municipalité est placée très haut. Pour l'atteindre, il faut mettre en place une administration performante ; en fortifiant les finances locales de telle manière que la collectivité n'ait plus besoin des subventions ministérielles ; en mettant en place l'impôt foncier ; en instituant la propriété foncière individuelle qui n'existe pas dans les anciens homelands noirs ; en créant un cadastre aussi incontestable et performant que dans l'ancienne zone commerciale... : toutes choses qui sont requises par les textes, mais qui ne se décrètent pas et qui demanderont du temps, beaucoup d'argent et une intervention massive des autorités centrales. L'image de la bonne gestion n'a pas changé et le modèle à diffuser reste celui, jugé techniquement parfait, de l'ancienne zone blanche. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la liste des municipalités n'ait pas changé, hormis deux déproclamations en 1992 et une reproclamation en 1998. En revanche, le système a encore gagné en complexité.

Ces objectifs sont-ils réalistes, alors que les villes des anciens homelands ont à gérer des sociétés profondément différentes et alors même que les vieilles municipalités sont confrontées à une forte mutation de leurs propres sociétés ? À quoi la décentralisation rimerait-elle si les règles du jeu ne pouvaient s'appliquer qu'aux collectivités ayant toujours été favorisées par les pouvoirs antérieurs ? Politiquement, un tel blocage est inadmissible. La volonté de décentralisation est périodiquement réaffirmée⁹. Des experts danois ont proposé la mise en place d'un système évolutif de reconnaissance des droits fonciers, permettant de régler avec le temps, dans les anciens homelands, le passage d'une

logique communautaire marquée par l'allocation du sol par les chefs coutumiers à une logique individualiste basée sur la notion de propriété privée¹⁰. Le projet a été accepté, et le ministre a dénoncé les professionnels qualifiés qui, par corporatisme, ralentissent les évolutions ; malgré cela, les experts danois ont été remerciés et n'ont pas été remplacés... Pendant ce temps, la lourde machine bureaucratique tendant à aligner le système foncier des localités des anciens homelands sur celui de l'ancienne zone commerciale est en route, étant entendu que l'on commence par le plus facile (là où les parcelles sont bien dessinées) et le plus rentable (zones d'activités et quartiers aisés). Le chemin sera long...

Les mutations politiques qui ont affecté la Namibie au début de la décennie ont fait oublier que, sous le poids d'un compromis fondateur et de la présence, inhabituelle en Afrique au sud du Sahara, d'une technocratie compétente et puissante, la continuité l'avait emporté en matière institutionnelle sur le changement. Pourtant, dans le même temps, la société a continué à muer. Avec une importante classe moyenne que les recrutements et les largesses publiques ont créée, mais surtout avec une population pauvre, voire très pauvre, dont on peut prévoir la croissance, les attentes placées dans les municipalités se sont considérablement diversifiées. Le maintien des principes de gestion hérités d'une longue tradition élitiste, et notamment l'exigence d'un très haut niveau de qualité, sera-t-il compatible à la fois avec l'objectif d'équité et avec les contraintes des finances municipales ?

DERRIÈRE LES DÉSARTICULATIONS URBAINES, UN CHAMP DE PARADOXES RÉVÉLATEUR DE CRISE

En Namibie, la structure urbaine est macrocéphale, et Windhoek, avec près de 200 000 habitants, est de loin la ville la plus importante du pays. En outre, la domination de la capitale namibienne est sans partage dans les domaines

6. O. Graefe, E. Peyroux, « La décentralisation à l'épreuve des faits : l'exemple d'Oshakati, capitale économique de l'ancien Owamboland », in I. Diener, O. Graefe, *La Namibie contemporaine*, Paris, Karthala, à paraître.

7. *Towns et Villages*, reconnus par les instances d'État, ont une autonomie limitée dans la mesure où ils sont dans l'incapacité d'équilibrer leur budget. De ce fait, ils sont placés sous la tutelle financière et politique du ministère. Les *Settlements* ne sont reconnus que par les Regional Councils.

8. J.-L. Piermay, « La gestion foncière à l'épreuve de la diversité urbaine en Namibie », in P. Gervais-Lambony, S. Jaglin et A. Mabin, *La Question urbaine en Afrique australe. Perspectives de recherche*, IFAS-Karthala, Johannesburg/Paris, 1999, pp. 211-226.

9. Republic of Namibia, *Decentralisation Policy for Namibia*, Ministry of Regional and Local Government and Housing, 1996.

10. S. Christensen, P. D. Højgaard, *Report on a Flexible Land Tenure System for Namibia*, Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation, 1997.

politiques, scientifiques et culturels ; il n'y a guère que le secteur économique qui ne fasse pas l'unanimité, car la concurrence de Walvis Bay, ancienne enclave sud-africaine et principal port namibien ouvrant le pays sur l'océan Atlantique, s'avère redoutable dans un contexte de mondialisation des échanges. Mais si Windhoek représente un lieu privilégié pour l'analyse de l'instance municipale en Namibie, c'est surtout parce que les tensions y sont plus fortes qu'ailleurs. D'un côté, la municipalité de Windhoek fait figure de modèle, avec une gestion urbaine sophistiquée et une maîtrise technique spectaculaire. D'un autre côté, c'est dans la capitale que les volontés de changement légitimées par l'indépendance se manifestent avec le plus de vigueur, tant sur le plan politique que social. C'est donc là que se pose de la manière la plus cruciale la question de l'adéquation d'une gestion urbaine considérée comme un modèle du genre aux nouveaux enjeux qui traversent cette société citadine.

Généralement, le sol urbain se trouve au centre des enjeux et des stratégies développés par les différents acteurs qui font la ville, et c'est peut-être encore plus vrai dans ce contexte de tensions entre héritage et changement. De ce fait, la question foncière se présente comme un révélateur puissant des désarticulations et, par là même, d'un champ de paradoxes dévoilant les situations de crise auxquelles se trouve confrontée la municipalité de Windhoek.

Un tissu de désarticulations

Malgré le changement induit par l'indépendance de la Namibie et l'avènement d'une société nouvelle, la manière cloisonnée de penser la ville, héritée de la période d'apartheid, perdure à la municipalité de Windhoek. D'une certaine façon, la structuration tripartite de l'espace urbain est toujours en vigueur, et si l'espace résidentiel n'est plus abordé en termes raciaux, le critère socio-économique est devenu déterminant. Aussi, à la place des quartiers noirs, métis et blancs, se sont substituées les appellations « zones résidentielles de forte, moyenne ou faible densité » à destination des classes socio-économiques défavorisées, moyennes ou aisées. Mais ce cloisonnement de l'espace urbain se retrouve encore de manière plus prégnante à un autre niveau : le *township*. Cette unité de gestion urbanistique a été un instrument de planification bien adapté à la mise en place du « développement séparé » dont il est devenu l'un des symboles les plus forts. De nos jours, la ville namibienne se structure à travers cet élément fondamental, que ce soit au travers de la planification urbaine ou de la promotion foncière municipale. On pourrait s'étonner, certes un peu cyniquement, qu'un outil ayant tant contribué aux desseins racistes de la politique d'apartheid trouve encore actuellement un écho favorable auprès de ses anciennes victimes. En réalité, même si les responsables qui ont en charge la gestion de la ville ont changé, les mentalités sont lourdes

de pesanteurs technocratiques héritées du passé. De ce fait, le township, sorti de son contexte, déracialisé, répond aux aspirations gestionnaires actuelles et constitue un outil de planification de la ville perçu comme efficace aux yeux des nouveaux responsables. En organisant le développement de la ville sur la base des townships, la municipalité de Windhoek pense certainement se donner les moyens d'une gestion urbaine efficace, car en adéquation avec l'idée de bonne gestion technique qui obsède cette institution. Cette manière cloisonnée d'appréhender la ville transparaît également dans l'organisation interne de la municipalité de Windhoek, ce qui prouve qu'il s'agit bien d'un état d'esprit fortement ancré dans les traditions gestionnaires municipales.

L'autorité locale est structurée en services compartimentés, chacun ayant à charge un domaine de compétence bien particulier. Cette organisation est cependant handicapée par le manque d'articulation entre les différents services. En effet, les problèmes ont du mal à être appréhendés dans leur globalité, et la recherche d'une solution s'effectue de manière séquentielle, en suivant le long cheminement des procédures administratives. De plus, ce compartimentage censé améliorer l'efficacité du système a eu un effet pervers ; certains services ont mué en citadelles, s'enfermant sur eux-mêmes et perdant quelquefois le sens des réalités face à la tentation d'une trop grande sophistication des techniques. La prépondérance des départements tenus par des ingénieurs dans l'organigramme municipal est symptomatique de cette exacerbation technicienne, véritable machinerie en quête d'un urbanisme normé et perfectionniste. D'un autre côté, le problème des clivages à l'intérieur de l'administration municipale représente une difficulté supplémentaire à l'instauration d'une meilleure collaboration. Que peu de changements aient été opérés depuis l'indépendance au sein de l'administration municipale windhoekoise tient à la situation particulière de Windhoek, capitale du pays et en quelque sorte vitrine ouverte sur l'étranger. De plus, la sophistication de la gestion municipale et les compétences de ses employés rendaient périlleux tout remodelage brusque de l'organisation en place. C'est pour cette raison que la municipalité de Windhoek est longtemps apparue comme un bastion majeur des Afrikaners, cette communauté blanche originaire d'Afrique du Sud ; ce qui n'a pas facilité le tissage de liens nouveaux entre l'autorité locale et ses administrés. Mais, plus encore, c'est l'absence de représentativité territoriale des conseillers municipaux qui induit un déficit de légitimité et qui, en définitive, fait que cette représentation politique est mal reliée à la société civile. Les citoyens ont en effet tendance à ignorer des conseillers municipaux peu nombreux (12 en 1992, 15 en 1997) et surtout élus sur la base d'une circonscription unique pour l'ensemble d'une municipalité extrêmement différenciée sur le plan spatial¹¹. Dans les quartiers d'habitat précaire, où le

problème se pose avec le plus d'acuité, la municipalité de Windhoek fait appel aux conseillers régionaux, qui, du fait de leur élection par circonscription, jouissent d'une meilleure légitimité¹². En somme, c'est l'articulation entre le haut et le bas de la société, lien indispensable dans une démocratie, qui semble faire défaut actuellement en Namibie, et, par delà le tissu de désarticulations, émerge un champ de paradoxes révélateur d'une crise profonde de l'instance municipale.

Un champ de paradoxes révélateur de crise

À Windhoek, la promotion foncière est essentiellement le fait de la municipalité. Elle est étroitement planifiée dans le temps et dans l'espace à travers un arsenal de procédures longues et complexes ainsi qu'une batterie de normes techniques perfectionnistes¹³. Le principe de base est le recouvrement des coûts de promotion d'un township par la vente des parcelles de ce dernier¹⁴. Globalement, le prix de mise en vente des parcelles (celles-ci sont vendues aux enchères en dehors des quartiers pauvres) correspond au coût total de l'aménagement du township en question, bien qu'individuellement les caractéristiques physiques aient un effet modulateur. Face à cette promotion foncière planifiée se développe un marché foncier libéralisé, où le jeu de l'offre et de la demande détermine les prix de vente des parcelles. La confrontation entre une offre administrée et un marché parfois instable donne lieu à des décalages entre la production foncière municipale et la demande des citoyens. Du fait d'une planification rigide et d'une politique de recouvrement des coûts qui n'autorisent que peu d'ajustement, la municipalité n'est pas à même de réagir face aux exigences du marché foncier. L'exemple d'Auasblick, un township destiné aux classes aisées et qui, en raison de l'absence de demande, reste désespérément vide depuis plus de trois ans, illustre cette crise de la promotion foncière municipale. En réalité, face à une gestion foncière qui n'a pas vraiment pris la mesure du changement intervenu avec l'indépendance, le marché foncier s'est ouvert et le système s'est désarticulé. Tantôt inférieurs aux prix du marché, tantôt nettement plus élevés, les prix des parcelles municipales, basés sur le coût de promotion, sont rarement en phase avec la demande. Toutefois, dans certains cas, les mécanismes de la vente aux enchères permettent à la municipalité de réajuster ses prix par rapport à ceux de la sphère marchande. En 1998, à Dorado Park, la vente de parcelles destinées aux classes moyennes, dont le prix de revient était nettement en dessous du prix du marché, a permis à la municipalité de dégager un profit substantiel (des parcelles mises à prix à 8000 N\$ ont été vendues à 40 000 N\$). La forte demande qui émane actuellement de cette classe moyenne à Windhoek – notamment les nombreux fonctionnaires qui bénéficient de taux d'intérêts subventionnés – et l'effet inflationniste

dû à la vente aux enchères sont les causes principales de cette envolée spectaculaire des prix. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, en dehors de ce segment très actif des classes moyennes, la promotion foncière municipale traverse une grave crise structurelle à même de déstabiliser l'ensemble du marché foncier. Le fait que les prix de vente des terrains au mètre carré soient parfois plus élevés à Katutura (le township noir) que dans des quartiers aisés constitue une aberration – tant sur le plan économique que politique – hautement significative.

Mais le contraste entre la rigueur des principes gestionnaires en vigueur à la municipalité de Windhoek et l'opacité du système de financement de la promotion foncière surprend également. En effet, derrière les règles de bonne gestion revendiquées haut et fort à la municipalité émerge une pratique comptable pour le moins nébuleuse, qui « tord le cou » à des principes gestionnaires pourtant solides. À ce titre, la question du financement de la politique de promotion foncière dans les quartiers d'habitat précaire s'avère être un exemple éloquent. Cette politique constitue une véritable innovation en matière de gestion urbaine à Windhoek, dans la mesure où elle se base sur une participation communautaire et sur l'idée que la taille de la parcelle et le niveau des équipements devraient être en adéquation avec le niveau de solvabilité des résidents¹⁵. Bien évidemment, cette promotion foncière modulable est présentée comme respectant le diktat du recouvrement des coûts, mais en raison de l'incapacité de payer des populations concernées, souvent doublée de non-paiement quand elles seraient en mesure de le faire, elle bénéficie en réalité d'une subvention tacite de la part de l'ensemble des contribuables. Or, cette entorse au principe gestionnaire n'est absolument pas formalisée et se réalise par le truchement de procédures de financement complexes au sein d'une comptabilité municipale sibylline. Cette contradiction n'est que le reflet d'un décalage croissant entre d'un côté les principes, de l'autre la pratique. Le premier est un héritage d'une période révolue, le second tente de prendre en compte le changement, ce qui explique que les liens entre les deux se délitent.

11. La question du découpage électoral reste en suspens. Elle doit en effet résoudre deux problèmes épineux : assurer au pouvoir politique national la majorité des sièges au conseil municipal et éviter une représentation politique territorialisée qui, de fait, s'avérerait ethnique.

12. E. Peyroux, « Croissance urbaine et politiques d'habitat à Windhoek : la lente mutation d'une ville post-apartheid », in I. Diener, O. Graefe (eds), *La Namibie contemporaine, les jalons d'une société post-apartheid*, op. cit.

13. J.-L. Piermay, op. cit.

14. Municipality of Windhoek, *Methods and Criteria Applied to Determine Prices of Land*, 1997.

15. Municipality of Windhoek, *Implementation Strategy of the New Informal Settlement Guideline*, Minutes of the Management Committee, 5 février 1996.

En fait, ce qui caractérise d'une manière générale la gestion urbaine municipale, ce sont le poids des normes et la qualité technique au service d'un urbanisme perfectionniste. Cette manière de penser la ville constitue un héritage de la période d'apartheid, lorsqu'il s'agissait de prendre en considération un mode différencié de gestion des espaces résidentiels. Or, de nos jours, la gestion urbaine se doit de répondre aux attentes contrastées de la société post-apartheid, y compris celles des 40 000 néocitadins non solvables qui résident dans les quartiers périphériques de la ville. La contradiction vient du fait que l'on essaye d'appliquer un modèle urbanistique perfectionniste et coûteux dans une ville qui a vu ses ressources financières baisser avec l'intégration pleine et entière du township noir dans son giron et, qui plus est, doit faire face à un afflux de populations pauvres en quête de citoyenneté. On sent bien que derrière ces désarticulations, ces contradictions, se cache le paradoxe du maintien d'un modèle de ville non reproductible. Mais les enjeux actuels n'accroissent-ils pas la crise et ne précipitent-ils pas la remise en cause du modèle ?

L'inadaptation du système aux nouveaux enjeux

Avec 200 000 habitants pour une superficie proche de celle de la ville de Paris, les densités résidentielles sont faibles à Windhoek. Il n'en demeure pas moins que, de nos jours, la quasi-totalité des terres constructibles est occupée, ce qui pose un problème d'autant plus crucial que les rythmes annuels de la croissance urbaine se situent aux alentours de 5 %, soit un doublement de la population en moins de quinze ans¹⁶. À lui seul, ce constat accentue la nécessité de concevoir une ville plus compacte, c'est-à-dire d'augmenter les densités résidentielles. À cela s'ajoute l'intérêt d'une gestion des services publics plus efficiente, avec à la clé de substantielles économies pour la collectivité dans la mise en place des réseaux de distribution d'eau, d'électricité, ainsi que des routes, etc. Malheureusement, le modèle de la ville compacte a beaucoup de mal à convaincre à Windhoek car il met en porte-à-faux les idéaux de grands espaces présents dans les modes de penser la ville des acteurs locaux. *A contrario*, on est davantage enclin à élaborer des plans d'aménagement pharaoniques selon lesquels la capitale namibienne s'étalerait le long d'un corridor de plus de 60 kilomètres de long, le tout structuré autour de villes nouvelles¹⁷. Si l'irréalisme du projet en interdit l'exécution, le défi de la croissance impose la recherche d'un modèle nouveau, ce que les mentalités chargées de pesanteurs ont apparemment beaucoup de mal à envisager.

Dans un avenir plus proche, l'implantation des nouveaux quartiers d'habitat précaire constitue un casse-tête apparemment aussi inextricable qu'urgent. Pour les autorités municipales, le dilemme se résume à un choix entre une localisation des populations défavorisées loin du centre urbain, au-delà du

township noir de Katutura, ou alors dans une zone située à proximité de la ville mais nécessitant d'importants travaux d'aménagement, ce qui aurait comme conséquence de grever les coûts de promotion. En d'autres termes, il faut choisir entre une mise à l'écart toujours plus patente des pauvres – ce qui est extrêmement délicat dans le contexte politique actuel – ou, au contraire, une intégration de ces populations dans le système urbain, mais avec un surcoût qui ferait voler en éclats le sacro-saint principe de la récupération des coûts. Apparemment, seul un changement notable dans la manière de penser la ville permettrait de trouver une solution à ce dilemme, sous réserve d'une réponse positive à la question « ce changement est-il possible ? ».

En définitive, on assiste à un accroissement des discordances entre attentes citadines et réponses gestionnaires dans un contexte de diminution des ressources. La divergence entre l'offre en terrains municipale et la demande qui émane des citadins illustre cette inadaptation du « modèle » urbanistique à prendre en compte les nouveaux enjeux qui traversent la société post-apartheid namibienne. Le paradoxe à Windhoek est que l'on maintient un mode de penser la ville qui n'est pas reproductible. Or, selon Y. Barel, « un paradoxe est, vu sous un certain angle, une contradiction qu'il est impossible, dans un horizon déterminé, de supprimer ou de dépasser¹⁸ ». De fait, la municipalité mène une stratégie double (stratégie paradoxale ayant pour objet de maîtriser les paradoxes, selon Barel) qui correspond à l'impossibilité d'opérer un choix entre deux politiques qui s'opposent, situation type d'indécidabilité.

ENTRE MUNICIPALITÉS, UNE COMMUNAUTÉ DE PROBLÈMES

MAL PERÇUE

Exceptionnalisme ou anticipation ? Windhoek est-il la préfiguration de ce que connaîtront un jour les autres municipalités namibiennes ? Ou bien le cas windhoekois est-il atypique ? Étendre la réflexion aux autres municipalités du pays pose de redoutables problèmes. Objectivement, toutes sont confrontées à un certain nombre d'enjeux communs. Les finances ont souffert du retrait sud-africain, subventions et prêts à taux préférentiels ayant été autrefois octroyés de manière libérale. L'intense pression migratoire d'une population pauvre non solvable a été ressentie partout. Même s'il n'y a pas de relations directes et exclusives entre la présence d'une population pauvre et la difficulté de recouvrer

16. Municipality of Windhoek, *Residents Survey Report*, 1995.

17. Municipality of Windhoek, *The Windhoek Structure Plan*, 1996.

18. Y. Barel, *Le Paradoxe et le système. Essai sur le fantastique social*, Presses universitaires de Grenoble, 1979.

les coûts, il est certain que les finances municipales ont souffert de cet afflux. Tous ces faits objectifs ne forment pourtant pas une communauté d'intérêts entre les municipalités ni même une communauté de problèmes, puisque les désarticulations windhoekaises découlent en partie d'une construction gestionnaire. D'où la nécessité d'observer à travers un certain nombre de révélateurs les stratégies de ces collectivités, elles-mêmes articulées à des logiques et à des représentations.

Des approches gestionnaires différentes

Il faut remarquer que les capacités gestionnaires des municipalités namibiennes ne sont pas les mêmes. Les excellentes capacités d'expertise de municipalités comme Windhoek ou Walvis Bay, qui se traduisent notamment par la production de remarquables et abondants documents, jusqu'à la mise en œuvre de recensements urbains par sondage, ne se retrouvent pas au même degré dans les autres villes. Ces capacités d'expertise sont servies par des revenus élevés : Windhoek perçoit 71,1 % du montant total de l'impôt foncier prélevé par les collectivités urbaines, Walvis Bay 6,9 %. L'aisance n'est d'ailleurs pas nécessairement synonyme de bonne gestion. Si la qualité de la gestion windhoekaise est en général reconnue, les responsables de la municipalité de Walvis Bay avouent eux-mêmes que la transition est « incroyablement difficile » entre la période des largesses sud-africaines (particulièrement importantes du fait de la situation enclavée et stratégique du port) et celle de l'intégration dans un État où la place de la ville est banalisée et où la croissance est faible. En dehors de Windhoek, les municipalités ne sont pas seulement plus petites et plus pauvres. Elles sont aussi plus fragiles, en raison de bases économiques généralement peu diversifiées, dans lesquelles règnent le plus souvent l'agroalimentaire (Mariental ou Keetmanshoop), parfois une activité minière (Tsumeb), localement le tourisme (Swakopmund...) ou la pêche (Walvis Bay)¹⁹.

Cette capacité d'expertise différenciée influe fortement sur les approches gestionnaires. Comme on l'a vu, la municipalité de Windhoek est capable de déterminer pour chaque nouveau township son coût réel de promotion. Incluant des frais importants imposés par les normes d'urbanisme en vigueur et compensant en partie la maille de voirie plus resserrée des townships de fortes densités par leur moindre équipement, celui-ci ne varie en définitive que modestement : entre 50 et 100 N\$ rapportés au mètre carré. Seule de toutes les autres municipalités du pays, celle de Walvis Bay a une vague idée de ses coûts de promotion. Il se trouve que, pour des raisons politiques, le prix répercuté dans les ventes aux enchères est seulement de 23,50 N\$ le mètre carré, soit environ la moitié du coût estimé. Les autres municipalités sont incapables de le déterminer. Les taux appliqués lors des ventes aux enchères sont de ce fait

sans commune mesure avec la vérité des prix : 8 N\$ à Tsumeb, de 4 à 6 N\$ selon les quartiers à Mariental, de 2,2 à 4,7 N\$ à Keetmanshoop, le tout au mètre carré. Cette situation a deux conséquences : d'une part, la promotion foncière est de fait subventionnée, ponctionnant d'autant les finances municipales ; de l'autre, la plupart des désarticulations constatées à Windhoek ne se retrouvent pas dans les villes secondaires...

Un autre exemple de ces énormes divergences dans les approches gestionnaires réside dans le montant des taux d'imposition foncière. Calculés en « cents par N\$ de valeur de la propriété », deux taux sont déterminés, l'un pour le sol, l'autre pour les investissements réalisés. Dans les deux cas, les distorsions sont considérables entre les municipalités : de 1 à 28 pour le premier, de 1 à 21 pour le second ! Tous les cas de figure existent. Avec deux taux faibles voire très faibles, certaines municipalités (souvent de petite taille) demandent aux taxes sur les services (électricité, eau) ce que les impôts foncier et immobilier ne procurent pas : le subventionnement des propriétaires par les non-propriétaires, c'est-à-dire, très grossièrement, des riches par les pauvres. Avec un taux sur le sol fort et un taux sur les mises en valeur faible, certaines municipalités (Tsumeb, Walvis Bay) incitent à l'investissement ; de fait, demandant peu à ceux qui ont bâti, elles rejoignent le cas précédent. Le cas contraire (taux sur le sol faible et taux sur les mises en valeur fort) est rare et peu significatif. Enfin, avec dans les deux cas les taux les plus élevés, Windhoek a un comportement gestionnaire, attentif à son produit fiscal. Il est vrai que les sociétés civiles auxquelles les municipalités s'adressent ne se ressemblent pas et que les articulations tissées avec celles-ci varient selon les lieux... En Namibie, tous les responsables parlent de la culture de non-paiement des pauvres, héritage de la résistance à l'occupant sud-africain. Outre le fait que les taux de non-recouvrement des pauvres semblent varier très fortement d'une ville à l'autre, il existe aussi localement une culture de non-paiement des riches. Les records iraient à Walvis Bay, habituée à l'assistanat sud-africain. Le fait existe aussi ailleurs, selon une répartition inconnue : à Mariental, la dette des anciens quartiers blanc et métis réunis est plus importante que celle de l'ancien quartier noir.

Ces énormes divergences se nourrissent réciproquement. La capacité d'expertise donne les moyens d'une politique plus performante qui permet à son tour un recrutement de cadres plus audacieux ; de son côté, la diversité sociologique de la ville découlant de sa diversité économique permet de mettre

19. A. Dubresson, O. Graefe, « Décentralisation et dynamismes urbains en Namibie : vers des inégalités économiques croissantes ? », in P. Gervais-Lambony, S. Jaglin et A. Mabin, *La Question urbaine en Afrique australe...*, op. cit., pp. 101-123.

en concurrence les groupes de pression locaux, ce qui renforce *de facto* la puissance de la technostructure municipale ; de même, le non-recouvrement des taxes pénalise toute l'activité municipale et en altère la légitimité, donc le recouvrement des impôts... Ainsi les divergences ont-elles un aspect structurel, que le gouvernement a reconnu en distinguant trois municipalités « de niveau I » (Windhoek, Walvis Bay et Swakopmund) à l'autonomie plus grande et 14 municipalités « de niveau II » qui doivent requérir l'autorisation du ministre pour un certain nombre d'opérations, en particulier d'emprunt. Malgré cette disposition statutaire, la grande question reste celle de la mise en concurrence d'acteurs « autonomes » aussi inégalement armés, dans des domaines clés comme le recrutement des cadres et la course à l'investissement.

Une gestion d'archipel

Or, cette question de la concurrence entre municipalités ne met pas seulement en jeu des divergences objectives, plus ou moins prises en compte par des différences de statut. Elle pose le problème des représentations, susceptibles de diminuer, d'amplifier ou de modifier les effets des disparités. Il se trouve que, dans les villes secondaires, les cadres ont une perception aiguë de la bureaucratie municipale windhoekoise. Les salaires et les primes élevés, les dépenses consenties pour l'équipement informatique des bureaux ou pour la mise en place d'un système de régulation automatique de la circulation automobile suscitent envie et sarcasmes. Un épisode est révélateur. En juillet 1998, dans le cadre d'une politique d'*affirmative action* (discrimination positive) sans doute inspirée par le parti au pouvoir, les conseillers municipaux de Windhoek décidèrent de licencier près de 80 cadres, presque tous des Blancs et des Afrikaners. Certes, la plupart furent rapidement repris, avec des salaires que l'on dit inférieurs. Nous trouvant peu après dans une tournée de municipalités secondaires du pays, nous avons pu constater que le licenciement de leurs collègues n'indignait pas outre mesure les cadres de ces municipalités, eux-mêmes blancs et afrikaners. En revanche, l'espoir était grand de l'avènement d'une compétition à armes moins inégales entre les municipalités.

Un point concret de cette compétition est le partage annuel du Development Budget du Ministry of Regional and Local Government and Housing, dont dépendent les collectivités urbaines. Après déduction de la plus grande partie au profit des *Towns* et des *Villages* (sous forme de subventions) et des directions du ministère, la somme restante est destinée à des prêts à taux préférentiels au profit des municipalités. Bien que le partage se fasse lors d'une réunion des représentants des municipalités, les arbitrages avantagent les plus grosses. Cette situation est jugée par les autres comme une concurrence déloyale des municipalités de niveau I, dont les besoins considérables peuvent être satis-

faits par un recours aux emprunts bancaires à taux du marché, alors qu'elles-mêmes ne peuvent postuler qu'à cette manne ministérielle limitée²⁰. L'exemple est peut-être ponctuel, mais il illustre le fait que les différentes municipalités n'ont pas les mêmes moyens ni les mêmes ambitions. Windhoek et Walvis Bay ont la possibilité d'attirer les investisseurs internationaux ; toutes deux, malgré une taille réduite, sont dans la compétition qui oppose les grandes villes d'Afrique australe. Cet enjeu, essentiel pour l'avenir de la Namibie, ne peut qu'être soutenu par l'État²¹. À l'inverse, les autres municipalités, isolées des foyers qui comptent économiquement (la capitale, le port, les mines) et politiquement (l'extrême Nord, qui regroupe plus de la moitié de la population totale et qui détient le pouvoir étatique), se retrouvent dans un angle mort de la politique namibienne.

Tout cela pose la question du rôle des instances étatiques dans la mise en cohérence des diverses parties du puzzle national hérité de l'apartheid. Le ministère responsable a beau promouvoir officiellement une politique de municipalisation, il s'occupe très peu de ses municipalités. À l'absence d'éléments de connaissance de celles-ci (leurs budgets ne sont pas disponibles au ministère) répond un grave défaut de communication et de coordination. Pire, les dettes du gouvernement envers les municipalités sont énormes pour les services qu'utilisent administrations, hôpitaux et écoles. À chaque ville, l'État doit plusieurs mois d'arriérés, les sommes variant selon l'importance des implantations étatiques. Elles sont maximales dans les chefs-lieux de Région, approchant par exemple à Mariental le double de l'ensemble des dettes des particuliers, pauvres et riches. Le ministère est aussi critiqué pour ses promesses financières jamais honorées. Fragilisées par un ministère qui prêche pourtant l'augmentation de la capacité d'expertise des collectivités locales, les municipalités développent envers celui-ci scepticisme et manque de confiance. Dans le même temps, les autres modes d'articulation des municipalités avec l'appareil gouvernemental sont faibles. Six ans après leur création, les Régions restent des instances évanescences. L'Association for Local Authorities in Namibia, qui fédère les municipalités, est une structure minuscule. Même les contacts entre municipalités sont limités, ce qui est à mettre en rapport avec les distances élevées qui les séparent (la médiane des distances entre les municipalités les plus proches est de 70 kilomètres), avec leur diversité et avec leur farouche attachement au sol, typique d'une mentalité de pionniers. En revanche, beaucoup de cadres municipaux évoquent des relations professionnelles avec l'Afrique

20. Municipality of Mariental, *Municipal Finance, Services to squatters and Urban Development*, 47th Annual Congress of the Association for Local Authorities in Namibia, 1996, pp. 19-27.

21. A. Dubresson, O. Graefe, « Décentralisation et dynamismes urbains... », *op. cit.*

du Sud. La « pseudo-économie d'archipel ²² » est doublée d'une gestion d'archipel, caractéristique d'un jeune État qui n'a pas encore trouvé sa légitimité face à des collectivités locales anciennes et qui se sont forgé une certaine tradition de villes libres.

La gestion des municipalités secondaires ne ressemble guère à celle de Windhoek. L'absence d'un véritable système de recouvrement des coûts pour la promotion foncière, un marquage moins fort par la technostructure, une pression sans doute également moins forte de leurs mandants riches en vue de contenir les tendances à la péréquation entre quartiers à l'échelle de la ville, leur permettent d'échapper aux paradoxes qui minent la municipalité de la capitale. Il ne faudrait pourtant pas se tromper. Comme celle de Windhoek, les municipalités secondaires baignent dans les paradoxes nationaux. Comme ceux de la capitale, leurs cadres partagent des principes et des préjugés hérités parfois étonnants, comme cet homme ouvert qui justifiait l'interdiction faite aux populations les plus pauvres d'élever du petit bétail – une des rares activités économiques à leur portée –, sous le seul argument que, selon les plans d'urbanisme, elles n'étaient pas situées en zone agricole. Comme ceux de la capitale, les administrés solvables refusent la présence, à proximité de leurs villas, de quartiers pauvres qui dévaloriseraient leur bien. Mais les municipalités secondaires appliquent souvent les mêmes principes avec plus de souplesse, heureusement servies par de moindres compétences techniques et par une proximité plus grande du terrain. Pas plus que celle de Windhoek, les municipalités secondaires ne proposent un système de gestion reproductible. Mais il ne faudrait pas assimiler une métropole que sa puissance rend autonome et des villes rendues libres par l'oubli...

Force est de constater que le système municipal vers lequel tend toute la politique namibienne de décentralisation est méconnu, notamment dans ses rapports avec les enjeux mutants de la société. Le système est traversé par les paradoxes. Ainsi, les municipalités, dont les gestions divergent souvent, sont proposées comme modèle d'unification des collectivités urbaines du pays. De manière encore plus générale, une volonté affichée de démocratisation – à supposer qu'elle soit sincère – se double d'une opacité grandissante des mécanismes. De son côté, une municipalité pilote comme celle de Windhoek, quasiment par respect de principes de « bonne gouvernance », a mis en place des mécanismes fonciers parfaitement désarticulés, qui ont de graves conséquences sur l'équilibre des finances locales, et donc sur la gestion urbaine. De ce fait, la stratégie étatique, qui fonde sa politique de décentralisation sur la diffusion d'un tel modèle, relève de la gestion paradoxale.

Que ce soit de la part de certaines municipalités ou de la part de l'État, la gestion paradoxale marque la Namibie d'aujourd'hui. Mais quel en est l'avenir

et quelles en sont les limites ? Le régime se heurte à la contradiction inhérente à son compromis fondateur. L'acceptation de la nouvelle donne par la communauté blanche est considérée, à tort ou à raison, comme le thermomètre de l'acceptabilité du pays par les investisseurs. Or, celle-ci est la condition pour réussir la stratégie de résorption des inégalités par la croissance, qui permet elle-même de ne pas avoir recours à la stratégie de péréquation nationale qui affolerait la communauté blanche. L'autonomie municipale, mais aussi le maintien en place de la technostructure jouent leur rôle comme garanties offertes à la communauté blanche. Mais la ville n'est pas un système fermé. La bonne gestion n'est pas une notion transcendante ; elle doit nécessairement s'articuler sur la société telle qu'elle est et telle qu'elle évolue. L'afflux en ville de populations peu ou non solvables, de même que les déficiences d'articulation institutionnelle, annoncent une crise majeure qui affectera le régime d'accumulation lui-même.

Jusque-là, la gestion paradoxale a visé à mener à bien deux politiques divergentes ; cette situation d'indécidabilité a contenté la plupart des acteurs en prolongeant les *statu quo*. Mais, dans la mesure où cette situation alimente une crise et où cette dernière accentue la nécessité d'un changement en même temps qu'elle en diminue les possibilités, n'a-t-on pas atteint les limites de cette gestion paradoxale ? Certainement, car à vouloir concilier l'inconciliable trop longtemps, l'antidote se transforme en poison. Les municipalités namibiennes aux allures de *top models* sont des dinosaures. À l'inverse de l'hypothèse de départ, la Namibie devra sans doute dans l'avenir regarder vers l'Afrique noire, un continent confronté comme elle à l'évolution rapide de sa société et à la nécessité d'inventer un nouveau système de gestion. Perspective à laquelle sont loin de penser les responsables de ce pays... ■

Jean-Luc Piermay et Christophe Sohn

Laboratoire « image et ville », université Louis-Pasteur, Strasbourg

MARC ANTOINE PÉROUSE DE MONTCLOS

PORT HARCOURT

LA « CITÉ-JARDIN » DANS LA MARÉE NOIRE

AU CŒUR DU DELTA ET DES LUTTES ENGAGÉES POUR LE CONTRÔLE DE LA MANNE PÉTROLIÈRE, PORT HARCOURT A BEAUCOUP DE MAL À AFFIRMER SON AUTONOMIE ENVERS LE GOUVERNEMENT CENTRAL. LE DÉVELOPPEMENT DÉSÉQUILIBRÉ DE LA VILLE, MAIS AUSSI ET ESSENTIELLEMENT LES RIVALITÉS HISTORIQUES ENTRE AUTOCHTONES ET ALLOCHTONES ONT EN EFFET OBÉRÉ LA CONSTITUTION D'UN VÉRITABLE POUVOIR MUNICIPAL. COMMENT PARVENIR À CONCILIER CITOYENNETÉ ET AUTOCHTONIE DANS L'ESPACE PUBLIC URBAIN DU NIGERIA CONTEMPORAIN ? TEL EST EN FILIGRANE L'ENJEU SOULEVÉ PAR CETTE ÉTUDE DE CAS.

Appelé « cité-jardin » par le colonisateur britannique puis par la municipalité qui en a fait son slogan pour vanter la qualité verdoyante du lieu, Port Harcourt a connu un développement très rapide avec la ruée sur l'or noir des années 70. Les collectivités locales, qui tiennent lieu de municipalités, n'ont pas été en mesure de répondre à des besoins urbains croissants et elles ont été dépossédées de leurs fonctions par une junte militaire de plus en plus centralisatrice en dépit d'un discours fédéraliste. Elles ne constituent jamais qu'un acteur mineur sur la scène politique ; à preuve, elles ne sont pas directement la cible des protestataires qui manifestent contre les compagnies pétrolières opérant dans la région.

Les autochtones de Port Harcourt, des Okrika et des Diobu, n'en ont pas moins tenté de s'approprier l'outil municipal. Pour ce faire, ils ont argué d'une sorte de droit de préemption avantageant les premiers habitants de la ville face aux nouveaux venus. En vue de contourner la loi du nombre qui aurait consacré électoralement la prééminence démographique des migrants, les aborigènes, ainsi qu'ils se qualifient désormais, ont développé un discours ethnique des plus agressifs.

L'avantage d'une telle tactique était aussi de mobiliser les communautés concernées sur un programme dont l'indigence idéologique est par ailleurs frappante. Qu'il s'agisse de contrôler la municipalité, d'investir le gouvernement de l'État, de « charcuter » les circonscriptions électorales ou de contes-

ter les compagnies pétrolières, l'enjeu est finalement le même : le partage des ressources. La municipalité, là, n'est qu'un moyen parmi d'autres, et certainement pas le plus efficace...

L'ÉVICTION DES IBO

Création typiquement coloniale sur un terroir qui n'avait aucune tradition urbaine, Port Harcourt est fondé en 1912 par le gouverneur lord Lugard qui cherchait un port en eaux profondes dans la région. C'est lui qui propose de baptiser le site en l'honneur du secrétaire d'État aux colonies, Lewis V. Harcourt, et ce au détriment des noms locaux : Obumuton-Chiri ou Isaka pour les Okrika, Iguocha pour les Diobu¹. Bâtie *ex nihilo*, la ville sert de débouché maritime à la ligne de chemin de fer qui transporte le charbon d'Enugu et qui est inaugurée en 1916. L'année suivante, une ordonnance crée un conseil municipal sans pouvoir d'exécution et uniquement composé de fonctionnaires ou d'hommes d'affaires européens. Faute d'intermédiaires africains influents, l'administration coloniale est directe. Les priorités sont clairement établies. Un des premiers budgets de la municipalité prévoit d'allouer 100 livres sterling pour le golf européen, contre 80 pour installer des égouts dans les quartiers africains !

Dans un premier temps, le combat contre le colonisateur ou pour l'augmentation des salaires transcende les clivages d'ordre ethnique. Une élite occidentalisée apparaît, qui lance en 1930 un journal, le *Nigerian Observer*, et, cinq ans plus tard, fonde la Ligue de la communauté africaine. Celle-ci se bat pour obtenir une autonomie municipale. En 1944, elle demande que Port Harcourt soit représenté au conseil législatif à Lagos et devienne une municipalité de première classe à part entière. En 1949 est inauguré un conseil municipal investi de plus grandes responsabilités et dont la majorité des membres africains est élue². Mais la Ligue n'a qu'une résonance locale et représente surtout les intérêts des notables de la ville en faisant office d'intermédiaire entre l'Union des Ibo de Port Harcourt et les autres groupes en présence. Elle est très critiquée

1. I. F. Nicolson, *The Administration of Nigeria 1900-1960 : Men, Methods and Myths*, Oxford, Clarendon Press, 1969, pp. 189-190. D'autres auteurs pensent que le nom de la ville viendrait soit d'un administrateur du lieu en 1910, A. B. Harcourt, soit d'un navigateur de la Marine, D. L. Harcourt, à qui le territoire avait été attribué en 1911. Voir à ce sujet *The Story of Old Calabar, A Guide To The National Museum at The Old Residency, Calabar*, National Commission for Museums and Monuments, Lagos, Linksters Ltd, 1986, p. 167 ; H. I. Ajaegbu, *Urban and Rural development in Nigeria*, Londres, Heinemann, 1976, p. 48.

2. H. E. Wolpe, « Port Harcourt : Ibo politics in microcosm », in R. Melson et H. E. Wolpe (eds.), *Nigeria : Modernization and the Politics of Communalism*, East Lansing, Michigan State University Press, 1971, pp. 483-513 ; C. N. Anyanwu, *Port Harcourt, 1912-1955. A Study in the Rise and Development of Nigerian Municipality*, University of Ibadan, PhD. thesis, 1971.

par les zikistes, les nationalistes du NCNC (National Council for Nigeria and the Cameroons) d'Azikiwe, qui lui reprochent sa modération et ses compromissions avec les autorités britanniques.

En 1955, la totalité du conseil municipal est élue, entérinant la mainmise de l'Union Ibo, du NCNC et des zikistes. Tandis que l'ascendance des Ibo d'Owerri prend le pas sur celle des Ibo d'Onitsha, les minorités aborigènes sont mises à l'écart, ainsi que les Sierra Léonais, les Ghanéens, les Yorouba, les Efik et les Ijaw qui avaient dirigé la Ligue ; une telle attitude explique d'ailleurs l'opposition de ces communautés à la sécession biafraise douze ans plus tard³. À mesure que se rapproche l'échéance de l'indépendance et que le partage du pouvoir déchire les passions, c'en est fini de la belle unité affichée par l'Union africaine pour le progrès dans les années 30. Un fort ressentiment se développe alors contre les migrants ibo de l'hinterland, qui occupent quelque 98 % des sièges du conseil municipal en 1961, sont propriétaires de 92 % des immeubles et constituent environ 80 % de la population de Port Harcourt⁴. Cette hégémonie masque pour un temps les rivalités foncières entre les deux minorités autochtones diobu et okrika, qui représentent moins de 7 % des habitants de la ville au recensement de 1963. En 1958, devant la commission Willink qui enquête sur le sort des minorités, le président local de l'Union de l'État Ibo déplore l'agitation de ces communautés en faveur d'un État des Rivers. Dénonçant les propos haineux de l'*Eastern States Express*, une publication concurrente de l'Union de l'État Ibibio (actuel Akwa Ibom), il met en exergue les menaces à peine déguisées des autochtones : exproprier les Ibo, rendre la terre aux Diobu et confisquer la Maison du Biafra, officine culturelle installée dans les locaux de la compagnie UAC sur Aba Road. Si les communautés de la région ont décliné, dit-il, ce n'est pas la faute des Ibo, mais plutôt le résultat de la suppression du commerce des esclaves, qui enrichissait les tribus de la côte, et de l'ouverture du pays à la concurrence, grâce au développement des moyens de transports⁵. Selon lui, les Ibo peuvent bien administrer Port Harcourt car le premier maire d'Enugu, en plein pays ibo, a été un Haoussa.

La guerre civile bouleverse la donne. Les Ibo sont chassés de la ville après que les autres communautés ont d'abord fui en octobre 1966, par crainte de représailles à la suite des pogroms anti-ibo dans le nord du Nigeria. Port Harcourt tombe aux mains des fédéraux en mai 1968, un an après la création d'un État des Rivers et la proclamation par les Ibo de l'indépendance du Biafra. À la fin de la guerre, un décret du gouverneur militaire Alfred Diete-Spiff déclare que toutes les propriétés ibo abandonnées reviennent à l'État des Rivers, dont Port Harcourt est le chef-lieu. Suite aux pressions du gouvernement central, de piètres compensations financières sont versées aux anciens propriétaires, tandis que les Ibo réclament en vain une « fédéralisation » de la ville.

Avec l'exode rural et l'exploitation des gisements de pétrole aux alentours, la tranquille « cité-jardin » coloniale des Britanniques prend alors son essor et devient l'une de ces bourgades sans âme de la « ruée sur l'or noir ». Les nouveaux arrivants sont surtout originaires des environs immédiats. Les Ijaw s'implantent en force : ils constituent plus de 83 % de la population de Port Harcourt selon le recensement de 1973. La proportion d'Ibo est désormais réduite à 4% – un chiffre sous-estimé, certes, à cause des réticences à avouer une origine « biafraise ».

LA QUERELLE DES AUTOCHTONES DIOBU ET OKRIKA

L'élimination des Ibo a en tout cas pour conséquence de laisser le champ libre aux controverses foncières entre les Diobu (ou Rebisi), un clan ikwerre, et les Okrika (ou Wakirike), un sous-groupe ijaw⁶. Il faut dire que la pression immobilière augmente considérablement du fait de la présence des compagnies pétrolières⁷. Autrefois, la terre appartenait en commun à des familles. Dans la société matrilineaire ijaw, les Okrika accédaient à la terre par héritage, par attribution d'un chef ou par hypothèque sur un débiteur insolvable⁸. Quand quelqu'un voulait bâtir ou cultiver, il allait voir les anciens pour leur en demander la permission, et les remerciait par des cadeaux en nature qui, au fil des ans, sont devenus monnaie sonnante et trébuchante.

Aujourd'hui, le Land Use Act de 1978 fait théoriquement de la municipalité de Port Harcourt le propriétaire du territoire. Mais l'argumentation des parties en conflit s'appuie sur l'accord Hargrove, signé le 18 mai 1913 entre les Britanniques et les chefs de la région, stipulant que des compensations devaient être payées aux Diobu et aux Okrika, respectivement 2 000 et 3 000 livres sterling. Le roi des Okrika, l'*amanyanabo* ou *amafina* Samuel Ogan, fait donc valoir que « ceux qui ont reçu l'indemnité la plus importante sont ceux qui, à l'origine, avaient le plus de terres ». Son allié naturel, le *tonkepa* Ngeri Rowlands des Ijaw de Port Harcourt, en conclut que les deux tiers de la ville appartiennent aux

3. H. E. Wolpe, *Urban Politics in Nigeria : a Study of Port Harcourt*, Berkeley, University of California Press, 1974, p. 128 ; Mac Dixon-Fyle, « The Sierra Leone (Descendants) Union of Port Harcourt, 1933-86 », *Journal of the Historical Society of Nigeria* vol. 12, n° 1-2, déc. 1983, pp. 159-161.

4. E. J. Alagoa et T. N. Tamuno (eds), *Land and People of Nigeria : Rivers State*, Port Harcourt, Riverside Communications, 1989, p. 139.

5. *Minutes of the Proceedings*, Minorities Commission, Port Harcourt, 21 janvier 1958, pp. 6 et 13-14.

6. Voir *African Guardian* (Lagos), 31 janvier 1994, et *Newsweek* (Lagos), 16 mars 1990.

7. Voir aussi W. I. Bell-Gam, *Development of Coastal and Estuaire Settlements in the Niger Delta : the Case of the Bonny Local Government Area*, Berne, Peter Lang, 1990.

8. E. D. W. Opuogulaya, *The Cultural Heritage of the Wakirike (The Okrika People)*, Port Harcourt, Rivers State Council for Arts and Culture, 1975, pp. 23-26.

Okrika, y incluant la banlieue de Diobu, qui signifierait *din-obu*, la « guerre de nuit », en raison des fréquentes attaques ikwerre avant la colonisation. Le quartier d'Ogbunabali, lui, aurait été concédé par les Okrika pour accueillir les populations déplacées par la construction du chemin de fer en 1913 ; d'où un nom provenant d'un dieu ikwerre, voulant dire « qui tue la nuit », et qui a fait l'objet d'un roman⁹. À la même époque, les Britanniques auraient évacué de la ville coloniale des Okrika d'Obumuton et Bie-Ama, réinstallés au sud-est sur des terres acquises aux chefs *eleme* de Mboli¹⁰.

Les Diobu rétorquent qu'il existe un autre accord, qui date de 1928 et rééquilibre la situation. Leurs chefs traditionnels, *l'eze apara rebisi* V. Woluchem et *l'igoh* A. N. D. Ichemati, y voient là une « reconnaissance de droits de propriété, et pas seulement de droits d'occupation ». Selon eux, un relevé de Port Harcourt entrepris en 1908 par un arpenteur britannique n'aurait mentionné aucun village okrika. Les traités de protectorat de 1871 et 1888 n'auraient accordé aux Okrika que des droits de pêche en bordure du pays ikwerre. Qui plus est, les Diobu ont porté le contentieux devant les tribunaux coloniaux afin de se faire reconnaître comme les propriétaires exclusifs de la ville. Ils ont échoué mais, en 1966, le clan *Elekeohia* des Diobu a remporté une victoire au tribunal de dernière instance de Calabar. Leurs adversaires, le clan *Abuloma* des Okrika, ont fait appel... et gagné malgré l'avis défavorable du Conseil privé de Londres, la plus haute juridiction du temps des colonies, qui n'a jamais voulu s'engager à entreprendre la démarcation du territoire des uns et des autres. La situation n'a cessé de se dégrader. Chef *Ngeri Rowlands* raconte que, lorsque les *Abuloma* de *Rainbow Town* ont été sur le point de gagner leur procès en 1975, les *Elekeohia*, mécontents, sont venus détruire leurs habitations à coups de bulldozers ! Les *Abuloma* ont alors demandé dix millions de naira de dommages et intérêts. En 1977, ils ont poursuivi en justice l'État des Rivers pour obtenir un loyer annuel à l'instar des Diobu. En 1982, le gouverneur, un civil *ijaw* soucieux de ménager sa base électorale, a dû leur payer les 105 000 naira réclamés et leur verser une rente annuelle de 1 500 naira.

La dispute entre *Ijaw* et *Ikwerre* n'était pas finie pour autant. Avec la troisième République en 1992 et 1993, les Okrika, qui obtiennent la tête de l'État en élisant le gouverneur *Rufus Ada George*, se plaignent d'être mis en minorité au conseil municipal par les Diobu. Ils accusent *Francis Ellah*, un sénateur ikwerre de la seconde République, d'avoir procédé à un charcutage électoral brisant un canevas quasiment inchangé depuis 1963 et divisant la ville en vingt circonscriptions. Les Okrika n'en tiennent que quatre, avec, prétendent-ils, une population supérieure à celle des Diobu – ce que les statistiques disponibles démentent, à l'intérieur des limites municipales tout au moins¹¹. À l'occasion de la création de dix nouvelles collectivités locales en octobre 1991,

des modifications de frontières administratives placent en fait les quatre clans ikwerre de Rumueme, Rumuanamasi, Rumbikpan et Ogunibia sous la juridiction d'Obiakpo, au nord, réduisant Port Harcourt aux trois quartiers de Trans-Amadi, Diobu et la vieille ville coloniale. Les Okrika restent cependant minoritaires et revendiquent l'élargissement du territoire de la municipalité vers le sud, en direction de Borokiri, dans les quartiers qu'ils occupent et pour lesquels ils demandent leur propre collectivité locale ¹².

Sur ce plan, la force des discours indigénistes est attisée en milieu rural par des protestations en principe dirigées contre les compagnies pétrolières, mais qui marquent l'affirmation d'identités ethniques (à défaut d'être communales) et qui « débordent » en ville sous forme de pogroms fin 1993 ¹³. En milieu urbain, la puissance des revendications aborigènes vient aussi de ce que l'exode rural n'a pas complètement balayé le marquage territorial des premiers occupants des lieux.

Port Harcourt compte trois principaux quartiers : la zone industrielle de Trans-Amadi à l'ouest, la banlieue de Diobu au nord et l'ancien township colonial au sud (fig. 2). Ce dernier, où se concentrent les Okrika, est un cul-de-sac cerné par l'eau, le long du marché aux pêcheurs de Borokiri d'où partent les *speed boats* (pirogues à moteur) pour le terminal pétrolier de Bonny. Le seul accès se fait par le nord, en venant du pays ibo par l'autoroute d'Aba qui coupe la ville en deux. Les piétons n'empruntent d'ailleurs jamais les rares passerelles qui enjambent cette grande artère à quatre voies. Ils préfèrent jouer aux toréadors autoroutiers et s'élancer par grappes humaines imprévisibles dans le flot de voitures !

Trans-Amadi et Diobu sont des ajouts plus récents. Le quartier de Mile 2 Diobu, qualifié de « réserve indigène » en 1928, dépendait administrativement du district d'Ahoada, à plus de quatre-vingts kilomètres de là. Il ne fut rattaché à la municipalité de Port Harcourt qu'à l'indépendance. La zone industrielle de Trans-Amadi, elle, s'est surtout développée dans les années 60, avec la construction de l'usine Michelin, puis dans les années 70, avec le boom

9. E. Amadi, *Les Grands Étangs* (« The Great Ponds », 1969), Paris, Hatier, Monde Noir, 1993. Plus prosaïquement, la principale artère d'Ogbunabali a été rebaptisée « rue de la soif » parce qu'y sont ouverts jour et nuit des magasins vendant des bouteilles d'alcool passées en contrebande ou volées dans les containers sur le port !

10. *Memorandum* submitted on 6th January, 1994, by the chiefs and people of Okrika clan to the commission of inquiry into the disturbances at the water-fronts in Port Harcourt, p. 5.

11. Port Harcourt, Rivers State Ministry of Finance and Planning, Statistics Division, 1989, pp. 60-63.

12. *Sunray* (Port Harcourt), 13 janvier 1994, pp. 1 et 23.

13. Voir M.A. Pérouse de Montclos, « Affrontements ethniques sur champs de pétrole : la dimension historique des luttes pour l'or noir dans le delta du Niger », article à paraître dans *Afrique contemporaine*.

pétrolier et l'établissement des bureaux de Gulf, Elf, Mobil ou Gas Producers ; le camp de la Shell, véritable ville dans la ville, date de 1957 et se trouve à la périphérie.

La croissance urbaine étant arrêtée au sud par un labyrinthe de rivières et de mangroves, les banlieues les plus récentes s'étalent à l'est, à l'ouest et au nord. Elles accueillent l'essentiel des migrants, abritent près du quart des habitants de Port Harcourt et ont essaimé à partir de petits villages ikwerre dont le nom commence souvent par le préfixe *rumuo* (« les fils de ») : Rumueme, Rumuola, Rumuomasi, Rumuokoro, Rumuodara, Orogbum, etc.

Par le biais de leurs associations, comme la Convention Ogbakor du côté ikwerre et la Kirikese Development Union chez les Okrika, les « aborigènes » ne s'accordent finalement que pour dénoncer les interférences des migrants. Un Conseil de la nation ikwerre se plaint ainsi de la nomination d'un Kalabari (un clan ijaw) comme directeur de cabinet au ministère du Logement et des Affaires foncières dans les Rivers¹⁴. Cette attitude protectionniste vaut bien entendu pour les communautés qui ne sont pas originaires de l'État. Du fait d'une politique d'attribution des HLM qui privilégie les autochtones des Rivers, les autres Nigériens sont obligés de sous-louer ou de payer plus cher¹⁵. La composition sociale de certains quartiers accentue les différenciations à défaut de constituer des ghettos. Les plus grosses proportions d'émigrants se trouvent en effet à Diobu, à Trans-Amadi et dans le lotissement résidentiel des fonctionnaires, GRA II.

UNE MUNICIPALITÉ EN PERTE DE VITESSE

Au-delà des dissensions qui, une fois instrumentalisées, revêtent un caractère ethnique, la distribution des services urbains creuse aussi le fossé entre les riches et les pauvres¹⁶. Les programmes de développement, attribués en fonction des revenus et des affiliations politiques, favorisent les milieux aisés. Les prêts de la Federal Mortgage Bank ou les subsides versés par la Port Harcourt Planning Authority et le ministère du Logement de l'État des Rivers privilégient les officiers de l'armée, les fonctionnaires, les hommes d'affaires et les professions libérales, docteurs, avocats, etc¹⁷. Ceux-ci obtiennent des baux de quatre-vingt-dix-neuf ans à un prix inférieur à celui du marché privé. D'après les confidences d'un urbaniste, ils revendent jusqu'à neuf fois plus cher le terrain de 30 par 40 mètres qui leur avait coûté au départ 11 000 naira.

En outre, les subventions sont plus élevées pour les projets de qualité destinés à des zones peu densément peuplées. Autrement dit, les plus pauvres, qui sont la majorité, reçoivent toutes proportions gardées un moindre pourcentage d'aide au logement, et cela vaut pour les lotissements de Woji et

Rumueme qui sont du ressort fédéral. Entre 1970 et 1990, les autorités ont achevé moins de 7 % des 33 750 logements prévus, sachant que, dans le meilleur des cas, si tous les projets de construction avaient été réalisés, elles n'auraient satisfait que 38 % de la demande réelle¹⁸. Avec un maigre budget de 77 millions de naira en 1993, l'État des Rivers n'a fait que poursuivre les trames planifiées déjà commencées à Eagle Island, Rumuokwushe (433 lots), Emuoha (360 lots) et dans les quartiers de fonctionnaires prolongeant GRA I, II, III et IV vers l'université (Phases V et VII : 642 lots) ou Reclamation Road au sud-ouest de la ville coloniale (Phase VI : 1 500 lots).

Bien que Port Harcourt soit financièrement l'une des agglomérations les mieux loties du Nigeria grâce à la rente pétrolière, ni l'État ni la municipalité ne sont à présent en mesure de répondre aux besoins d'une ville qui s'est développée plus vite que les autres localités de la région (voir tableau). Selon un responsable de la planification urbaine, Ebi Godson Edward-Inatimi, la croissance de Port Harcourt tient essentiellement au chômage en milieu rural, à la concentration de l'activité économique et à l'absence de villes secondaires dans l'État des Rivers. Dès les années 60, la ville accaparait 98 % des entreprises industrielles de la province ; 33 % de celles de la région Est et à peu près 8 % de celles du Nigeria¹⁹. Avec des densités résidentielles inférieures à 500 habitants par hectare, Port Harcourt s'est surtout étendu à l'horizontale, couvrant une surface de 360 km² contre 64 en 1946 et 15 en 1914. Polluée, la *garden city* est devenue une *garbage city*, à tel point que des rues entières sont désormais bloquées par les amoncellements d'ordures²⁰.

14. *Sunray* (Port Harcourt), 18 février 1994, p. 21.

15. C. V. Izeogu, « Who benefits from the government land-servicing program for urban housing development in Nigeria », *African Urban Quarterly*, vol. 1, n° 2, mai 1986, pp. 17 et suiv. Pour une réflexion plus générale sur ces discriminations, voir E. Osaghae, « Problems of citizenship in Nigeria », *Africa*, vol. 45, n° 4, déc. 1990, pp. 593-611.

16. Panel on Nigeria since independence history project, *Nigeria since independence : the first 25 years*, Ibadan, Heinemann Educational Books, 1989, vol. 1, p. 232 ; C. V. Izeogu, A. T. Salau et W. D. C. Wokoma, « Impacts of development programmes on the urban poor : a case study of Port Harcourt », in Ibadan, Evans Brothers, 1987, pp. 139-160.

17. M. O. Oruwari, « Federal Government Low Cost Housing Project : Elekahia Revisited », in P. K. Makinwa et O. A. Ozo (eds), *The Urban Poor in Nigeria*, op. cit., pp. 172-182.

18. « Public policy and affordable housing for the urban poor in Nigeria : a study of squatter redevelopment programs in Port Harcourt », *Habitat International*, vol. 17, n° 2, 1993, p. 25.

19. C. V. Izeogu, « Who benefits... », op. cit., 1993, p. 23.

20. C. V. Izeogu, « Urban development and the environment in Port Harcourt », *Environment and Urbanization*, vol. 1, n° 1, avril 1989, p. 64 ; C. V. Izeogu, « The ecological effects of the oil industry on urban centres in Rivers State, Nigeria », *African Urban Studies*, vol. 17, 1983, pp. 43-52 ; A. T. Salau, « The oil industry and the urban economy : the case of Port Harcourt metropolis », *African Urban Studies*, n° 17, 1984, pp. 75-84.

Tableau : La population de Port Harcourt²¹

Date	Nombre d'habitants	
	dans les limites municipales	dans le Grand Port Harcourt
1915	500	n. c.
1931	15 201	n. c.
1944	30 200	n. c.
1952	71 634	n. c.
1963	179 563	n. c.
1970	143 000	n. c.
1972	213 443	n. c.
1973	231 632	351 513
1982	n. c.	911 732
1991	entre 406 738 et 571 620	1 646 801

Face à l'afflux de population, la fragmentation des collectivités locales, toujours redécoupées à un niveau plus fin, ne facilite pas une vue d'ensemble de l'agglomération. Les incessantes querelles des communautés autochtones, à la fois entre elles et contre les migrants venus des autres localités de l'État ou de la fédération nigérienne, ne sont pas non plus de bon augure. Longtemps marginalisées, les minorités autochtones ont pris leur revanche sur des Ibo qui avaient eux-mêmes supplanté les élites cosmopolites des années 30 avant d'être à leur tour emportés par la guerre du Biafra en 1967. Mais la montée en puissance des discours indigénistes ne s'est pas traduite par une amélioration des services publics.

L'argent facile du boom pétrolier des années 70 a permis de reconstruire rapidement la ville sans pour autant laisser d'autonomie à la municipalité, accablée par la toute puissance d'un pouvoir central aux mains des militaires. Port Harcourt étant aussi la capitale d'un des trente-six États de la fédération nigérienne, l'essentiel de son développement a été géré par les autorités étatiques et non par une municipalité « résiduelle ». Avec la crise économique des années 80 puis 90, les moyens financiers des acteurs en présence devaient de toutes façons diminuer dramatiquement et ne plus répondre aux besoins d'une ville toujours en expansion ■

Marc Antoine Pérouse de Montclos

IRD-CEPED

21. Source : recensements et leurs projections ; W. Ogionwo, *A Social Survey of Port Harcourt*, Ibadan, Heinemann Educational Books, 1979, pp. 36, 40, 47, 49, 205-206 et 239 ; C. V. Izeogu, *op. cit.*, 1986 et 1993, pp. 23 et 34 ; H. I. Ajaegbu, *op. cit.*, 1976, p. 32 ; R. E. Stren et R. R. White (eds), *African Cities in Crisis. Managing Rapid Urban Growth*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 78 ; E. Omoluabi, *Données de base sur la population, Nigeria*. Paris, CEPED, 1994.

FRANÇOIS LEIMDORFER

ENJEUX ET IMAGINAIRES DE L'ESPACE PUBLIC À ABIDJAN

DISCOURS D'ACTEURS

L'OCCUPATION DE L'ESPACE PUBLIC PHYSIQUE À ABIDJAN POSE LE PROBLÈME DE SON OCCUPATION PAR LE COMMERCE INFORMEL ET DES PROCÉDURES D'ATTRIBUTION AFFÉRENTES. LES DISCOURS D'ACTEURS CONCERNÉS PAR LES CONFLITS D'ESPACE MONTRENT QUE LES PRATIQUES SE PARTAGENT ENTRE DES PROCÉDURES LÉGALES ET DES OCCUPATIONS ANARCHIQUES QUI SE LÉGITIMENT D'UN POUVOIR SOCIAL SUR L'ESPACE. EN MÊME TEMPS ÉMERGENT DES ASSOCIATIONS QUI PROMEUVENT LA PRISE EN CHARGE COLLECTIVE ET INDIVIDUELLE DES PROBLÈMES DE LA VIE URBAINE ET PARTICIPENT À L'AFFIRMATION DE REPRÉSENTATIONS NOUVELLES DU « BIEN COMMUN ».

Si l'Abidjan des années 60-70 a été structuré par le rapport binaire Plateau (ville administrative et centre des sièges sociaux) – Treichville-Adjamé (quartiers populaires) et par de grandes opérations d'aménagement, d'urbanisme et de logement sur l'ensemble de l'espace urbain, l'afflux de ruraux et le développement de la ville ont été gérés de manière pragmatique. D'où la combinaison, aujourd'hui à Abidjan, d'un certain modèle de ville et d'une planification urbaine avec un développement relativement « anarchique » et spontané, visible par la présence de nombreux quartiers précaires et par la croissance proliférante du commerce informel. Ces habitats et ces activités sont installés sur des espaces dont le statut est problématique, mais qui, en tout état de cause, relève du domaine public.

Car ce développement est très souvent marqué par une certaine confusion et indétermination dans la propriété, l'attribution et l'affectation des espaces : à qui appartient l'espace (et l'on connaît les conflits entre l'État, colonial d'abord puis indépendant, et les populations ébriées, premières occupantes des lieux dans l'histoire de la ville) ? Qui peut en disposer ? Quelle est sa destination, sa fonctionnalité ? Quelles sont ses limites ? Les notions mêmes d'espace public et d'espace privé et leur séparation ne sont pas des notions qui vont de soi

pour de nombreux Ivoiriens, ni ne correspondent *a priori* aux catégories traditionnelles. De plus, la formalisation de ces espaces – c'est-à-dire la fixation d'un statut stable et durable, dont les propriétés et les limites sont intériorisées par les citoyens et marquées spatialement par un réel construit – n'est pas acquise. On est donc confronté au problème de la stabilité de la ville, de sa permanence : stabilité des délimitations d'espaces, des attributions, des fonctions ; stabilité symbolisée par la construction « en dur », que l'on « ne casse pas », et par les équipements et les aménagements publics.

Abidjan est une ville « instable » dans la mesure où les lieux et leur occupation se transforment rapidement, et où l'appropriation et la destination des espaces sont sujettes à de très nombreux conflits ainsi qu'à des changements relativement rapides. Cette instabilité, qui doit se comprendre non seulement au regard de l'attribution des espaces, mais aussi de leur séparation, est cependant toute relative. Elle dépend notamment des différents quartiers ou communes¹, ainsi que des projets et des réalisations d'opérations urbaines et immobilières.

La séparation des espaces² et leurs usages sont des éléments importants de la structuration et de la formalisation de la ville. Ces séparations sont fonctionnelles (activités, circulation, etc.) et privatives (exclusion d'activités ou d'acteurs). Elles représentent aussi un mode de stabilisation des rapports sociaux et de leur inscription dans une durée plus longue. Cette notion de stabilisation est également à relier à l'*écrit*, dans la mesure où l'écrit formalise et cristallise des relations juridiques et sociales, et institue un « ordre » (politique, économique, social, urbain).

La question de l'occupation de l'espace public se pose donc à Abidjan de manière visible, massive et permanente, mais dans des termes différents selon les acteurs concernés. Tout espace non occupé (bord de route, carrefour, friches, etc.) est considéré comme naturellement occupable, bien que l'existence d'un « propriétaire » et d'un pouvoir sur ces espaces soit une notion intériorisée par tous, ainsi que la précarité et la révocabilité de leur occupation.

La question fondamentale est le rapport entre, d'une part, le pouvoir central et ses capacités d'organisation et de contrôle de l'espace public, de l'autre l'occupation et l'usage « spontané » mais récurrent de ce dernier. Abidjan se fait en grande partie dans cette dialectique entre d'un côté des projets centralisés et un modèle de ville (une ville « organisée », « propre », « paisible » selon les qualificatifs des interviewés), de l'autre des pratiques spontanées d'occupation, puis de conflit-négociation, de « déguerpissement » avec ou sans recasement ou régularisation.

L'usage de l'espace public physique à Abidjan m'a semblé être l'indicateur d'une *citadinité* et d'une *citoyenneté* en transformation, dans la mesure où les

conceptions et les pratiques des acteurs s'y révèlent diverses, mais évolutives. L'occupation de l'espace public y est proliférante, et les pouvoirs locaux se trouvent confrontés à des possibilités politiques différentes : un ordre public de la ville fondé sur des espaces délimités, surveillés, clairement attribués et ordonnés, et un ordre fondé sur le laissez-faire, la spontanéité de pratiques « populaires » d'occupation. En 1996 et 1997, une politique soutenue s'est affirmée : le « déguerpissement » généralisé de tous les occupants de l'espace public et la « mise en ordre » de ce dernier, sur la demande expresse du président de la République.

La notion d'espace public urbain³ pose évidemment un problème de définition. De manière pragmatique, on peut le définir comme un espace commun à une pluralité d'acteurs, mais dont un pouvoir (État, Président, ministères, mairies, communautés ethniques) est garant de l'accès et de l'usage (sous des formes différentes). Il s'agit tout d'abord de l'espace matériel : l'espace de circulation (la voirie : rues, trottoirs, carrefours, places) et les espaces de sécurité (« sous fil à haute tension », canaux d'égouts), les espaces ouverts communs, tels que les parcs et jardins, les marchés, la gare routière, et les espaces fermés d'usage public, tels que les écoles, les édifices publics. Mais il s'agit aussi d'espaces moins directement matérialisables, qui impliquent une jouissance de la citoyenneté et qui mettent en jeu des rapports entre acteurs plus éloignés : la sécurité physique et sanitaire, le bruit, la pollution, le ramassage des déchets, leurs lieux et leurs accès, la circulation et les transports. Les espaces privés qui mettent en œuvre un usage public sont à rattacher à cet ensemble, notamment l'utilisation d'un espace privé à des fins publiques (marchés et commerçants installés sur un espace approprié par un particulier). Par ailleurs, certains propriétaires privés – ou certains responsables – s'approprient des portions d'espaces publics (réserves domaniales, devants de villa ou de commerce) pour leur usage personnel, afin d'y établir des commerces ou d'y percevoir des droits d'usage.

1. Le Plateau est sans aucun doute beaucoup plus stable et durable, et les espaces en sont plus délimités que Marcory, Treichville, Attécoubé ou Adjamé, ces derniers plus que Koumassi et Port-Bouët, ou Cocody, Yopougon et Abobo (noms des dix communes d'Abidjan).

2. Par exemple la rue, le trottoir ou les bordures de routes, les clôtures, la délimitation d'espaces à l'intérieur de lieux publics comme la gare routière : billetterie, salle d'attente, etc.

3. Selon les acteurs, dans les entretiens effectués on trouve le lexique suivant : « *espace(s)* public, communautaire, vide (*loco-loco* en dioula), libre, non aménagé, illégalement exploité, vert, d'intérêt général, non occupé, non loti, non mis en valeur, réservé, disponible ; *terrain(s)* à usage public, du domaine de l'État, non immatriculé, privé, public, urbain, non mis en valeur ; *terre(s)* coutumière, de l'État ; *domaine* de l'État, de la mairie, privé, public, urbain, précaire, inaliénable ; *lieu(x)* public, précaire, sûr ; *place(s)* ; *marché* et *quartier* précaire, spontané ; voirie, trottoir, bord / bordure de rue / de route », etc. Nous n'abordons pas ici la notion d'espace public symbolique et politique, l'espace de la *citoyenneté*, sur laquelle nous reviendrons en conclusion.

L'INDIVIDU, L'ACTEUR ET LA SOCIÉTÉ

On ne trouvera pas dans ce qui suit une évaluation de l'usage effectif de l'espace public à Abidjan. Il s'agissait plutôt de recueillir des discours d'un certain nombre d'acteurs impliqués dans des conflits d'espace, donc de partir de points de vue sociaux différents⁴ pour chercher à saisir comment chaque acteur, de sa place, construit et catégorise les positions sociales auxquelles il est confronté, les espaces, les temporalités, les pratiques dans lesquels il s'insère. L'enquête a donc consisté à recueillir des discours de personnes responsables dans les municipalités, associations de quartier et de marché, interrogées en tant qu'acteurs, au nom de leur position et de leur rôle, et en tant que partie prenante de conflits sur des espaces urbains d'usage public. C'est en effet à l'occasion de ces conflits que des intérêts et des conceptions particulières de l'espace vont apparaître, et la pluralité des points de vue permet une approche intéressante des différences de registres et de représentation, mais aussi des vocabulaires et des notions qui circulent dans la société. Cette pluralité permet enfin de situer les réseaux entre acteurs, les relations d'interlocution légitimes, les normes intériorisées et mises en œuvre.

L'interrogation qui a été à la source de la recherche, puis de la lecture du corpus, se base sur la problématique de l'individualisation⁵. La construction d'un rapport social individualisé suppose que les sujets sont pris dans une relation formelle de parole qui leur assigne un statut et des rôles ne dépendant pas de leurs caractéristiques « innées » (origine et appartenance ethnique, familiale, position dans la filiation, caste éventuelle, etc.), mais des caractéristiques acquises (scolarité, position dans le champ économique, social, politique, urbain, etc.), et permettant ainsi une certaine mobilité sociale. Cette relation de parole implique que les sujets sociaux parlent et agissent en leur « nom propre », à partir de leur place sociale. Les pouvoirs modernes centralisés (économiques, politiques, juridiques, etc.) privilégient un rapport individualisé et fonctionnel aux personnes, favorisant de ce fait leur individualisation ainsi que l'émergence d'une certaine citoyenneté et cidadinité.

Mais il apparaît également que les places sociales individualisées sont tributaires de statuts et d'identités « fonctionnels » (entrepreneur, citoyen, consommateur, étudiant, etc.). Car il ne s'agit jamais – d'un point de vue sociologique – d'un individu « pur », d'une subjectivité irréductible, mais d'un individu « ordonné », préclassé, orienté dans ses pratiques et dans la perception qu'en ont les autres acteurs par des catégorisations sociales, pratiques et discursives. Ces catégorisations se lisent dans les discours, tout particulièrement ceux ayant trait à l'urbain, la ville étant par excellence l'espace où émergent des rapports fonctionnels⁶, touchant à la fois la vie quotidienne et la vie sociale,

politique, juridique et économique. Et il faut souligner que la notion d'espace public implique que les sujets sociaux soient à la fois catégorisés comme individus et comme acteurs, c'est-à-dire comme individus-citadins, citoyens, et agents d'activités.

Par ailleurs, le rôle des associations, notamment les associations « modernes » – c'est-à-dire celles qui ne se font pas sur une base communautaire mais sur une base sociale de libre adhésion, à partir des pratiques et des problèmes auxquels sont confrontés les sujets sociaux –, est un élément important du processus de genèse des acteurs de la vie urbaine. Ces associations, qui sont la plupart du temps les interlocuteurs légitimes des pouvoirs (et notamment des municipalités), ont souvent une base ethnique (associations ethniques dans l'organisation des marchés et des coopératives, par exemple), une différence de sexe ou d'âge (associations de jeunes d'un quartier avec, parfois, garçons et filles regroupés autour d'objectifs différents, associations de garçons dans un marché). Cependant, la référence fonctionnelle est toujours mise en avant :

« Chaque ethnie est représentée, l'ethnie Gouro est représentée dans notre coopérative, l'ethnie Bété [etc.] en tout cas toutes les ethnies de Côte d'Ivoire sont représentées dedans, ils ont leurs délégués (...) c'est-à-dire on finit de *parler*, celui qui est *délégué* là (...) il part, il réunit son équipe c'est-à-dire tous les gens qui sont de son ethnie qui sont sur le site, il les réunit, et puis tout ce qu'on a fait *il traduit* ça directement dans son ethnie (...) *moi je suis disons, je n'ai plus d'ethnie en quelque sorte* (...) je peux pas dire que je fais partie des Bété, non, je suis responsable de tout le monde, toutes les ethnies, disons je suis Baoulé, Dioula, Bété, Senoufo, comme on s'entend très bien, comme ça

4. Au total, une trentaine d'entretiens effectués et retranscrits en 1996 et 1997 avec la collaboration de C. Yao, enquêteur à l'IRD (ex-ORSTOM), que je remercie ici. Il faut y ajouter les entretiens préalables réalisés par C. Yao, le dossier de presse établi par ce dernier et D. Couret, chercheur à l'IRD, les textes juridiques, des lettres de particuliers, des avis municipaux, des émissions radio et télévision. Les différents acteurs enquêtés sont un responsable du ministère de la Construction, des responsables de mairies, des présidentes de marchés et de coopératives de produits vivriers en gros, des jeunes d'un quartier de Yopougon, des présidents d'associations de quartier. La forme de l'enquête est un entretien enregistré au magnétophone, à partir d'une demande initiale de narration de l'histoire de l'espace public dans la ville ou la commune ou du lieu spécifique. Les citations des entretiens dans le texte correspondent à la transcription qui en a été effectuée, avec cependant une ponctuation rajoutée et l'élimination de passages et de répétitions. Ces citations sont utilisées ici à titre illustratif et pour appuyer le propos. Le choix de ces extraits s'est fait par regroupement thématique. Les italiques sont de moi, et correspondent à une mise en relief des catégorisations d'acteurs et d'espaces, des opérations sur l'espace, des relations de parole entre les acteurs.

5. Voir A. Marie et al., *L'Afrique des individus, itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine* (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey), Paris, Karthala, 1997, et, dans ce même ouvrage, F. Leimdorfer, « Individus entre famille et entreprise : patrons et patronnes de restaurants populaires à Abidjan », pp. 113-169.

6. La réalité des rapports sociaux concrets, bien entendu plus complexe, est une permanente négociation entre rapports « fonctionnels » et rapports « personnels ».

le courant passe, puisque si on me voit derrière les Bété, *les autres seront jaloux, donc pour éviter tout ça je n'ai plus d'ethnie, c'est comme ça je suis, voilà.* » (Présidente d'une coopérative de vivriers en gros à Yopougon, d'origine bété.)

L'association joue, parmi d'autres, un rôle de médiation : assurer un lien entre des individus autour d'un projet, puis entre ceux-ci et les instances centrales politiques, économiques et sociales. Elle est parfois suscitée par les municipalités elles-mêmes, qui souhaitent entrer dans un rapport d'interlocution unique et bien identifié.

D'autre part, certains acteurs jouent, de par leur position, le rôle d'une médiation individuelle (on les appelle alors des « courtiers »). Celle-ci est omniprésente et se manifeste, par exemple, pour divers raccordements en eau et en électricité à des compteurs individuels, ce qui provoque souvent des incidents ou, plus grave, des incendies de marchés ; elle se manifeste également dans les questions de crédit (« intermédiation financière », tontines, etc.), dans l'accès au foncier (géomètres), dans la sous-traitance des activités informelles. D'ailleurs, le phénomène de « sous-traitance » – parfois en cascade – est généralisé et s'applique dès qu'un individu bénéficie d'une position, ou d'une situation, qui lui permet d'en tirer une rente : ainsi, les places attribuées dans les marchés à des commerçants sont souvent relouées par ceux-ci ; des propriétaires « taxent » des commerçants installés sur leur devant de villa ou de magasin ; des chauffeurs de taxis sous-louent forfaitairement leur véhicule à des conducteurs occasionnels.

Ces médiations sont à notre sens un lieu de genèse de rapports sociaux plus individualisés ; elles assurent souvent le lien entre une référence communautaire et une référence sociale. Et c'est l'espace de ces identités, de ces médiations associatives ou individuelles, de ces prises de parole au nom d'une place sociale qui nous semble constituer la « société civile » africaine d'aujourd'hui⁷. « Le moment de la société civile prend ici un sens nouveau. Par opposition au moment de la famille, elle manifeste le degré de la différence à partir duquel la particularité des individus émerge, se différencie⁸. » C'est dans le cadre de cette problématique générale que sont interprétés les discours d'acteurs suivants.

DU CÔTÉ DE L'ÉTAT : MINISTÈRE ET MUNICIPALITÉS

En premier lieu, le discours d'un responsable du ministère de la Construction⁹. Celui-ci s'organise à partir d'une idée de « normalité » qui est celle de l'organisation et de l'ordre urbain, des lois et des directives de l'État : face à des acteurs institutionnels (ministère et ministre, mairies et maires) se trouve

une population de « personnes », de « gens », de « ils » et de « eux » dont les pratiques d'occupation et les conceptions de l'espace sont « anarchiques », et qui doivent donc faire l'objet de répression et d'éducation de la part de l'État.

L'espace public en question

La notion d'espace et d'espace public se présente ici sous sa forme la plus générale avec, cependant, une quasi-synonymie évocatrice entre « espace public » et « espace communautaire », et une distinction entre « espace public » et « domaine public » – qui est celui de sa compétence propre. De fait, l'enjeu principal se situe autour de l'occupation de l'espace et de sa conception : l'espace conçu comme libre par « les personnes », « les gens », « tout le monde » :

« On croit que c'est des espaces qui sont des *espaces non occupés* et qui sont *libres*, et vous voyez des *personnes* qui viennent pour s'accaparer ces espaces ! *C'est pas normal c'est pas du tout normal*, même si les pouvoirs publics n'ont pas eu les moyens pour *pouvoir faire ce qu'il faut faire*, c'est pas une raison pour pouvoir l'occuper tout simplement (...) le plus souvent les *personnes* qui occupent ces espaces c'est pas avec notre agrément, ils viennent, ils s'installent *parce que pour eux l'espace est libre donc ils s'installent*, et vous avez des *personnes*, des *quartiers spontanés* qui peuvent naître sur un espace public ! » (Responsable du ministère de la Construction.)

Ce discours est d'ailleurs partagé par la plupart des responsables de mairie :

« Le problème que ces espaces posent, je pense que *c'est tout naturel*, c'est que ils sont très vite envahis par des constructions *anarchiques*, dès qu'il y a un espace qu'est-ce qu'on dit ? on dit bien que *la nature a horreur du vide* dès qu'il y a un petit espace *tout le monde* vient s'installer de façon *anarchique* ! » (Responsable à la mairie d'Adjamé.)

Pour les responsables ministériels et municipaux, la question qui se pose est donc celle de l'ordre de la ville, où un modèle de ville structuré, non anarchique, est la norme, norme qui doit faire l'objet d'une pédagogie particulière de la part de l'État. Une pédagogie d'autant plus importante que l'écrit, support de cette norme, n'est pas toujours pleinement compris et appliqué :

« C'est-à-dire que en fait au niveau de *nos populations* on n'arrive pas bien à lire ce qu'on nous donne comme *papier* quelquefois, ou bien c'est parce qu'on ne voit pas *la portée*

7. Nous n'abordons pas ici les acteurs économiques qui, selon Hegel, constituent la base de la société civile.

8. C. Ruby, *L'individu saisi par l'État, lien social et volonté chez Hegel*, Paris, Le Félin, 1991, p. 125

9. Tiré d'un entretien et de deux interventions à la Radio-Télévision ivoirienne.

du document. Mais un document écrit a une portée, les gens ne voient vraiment pas souvent la portée. Pour eux ils veulent réaliser quelque chose, c'est leur objectif à eux qui compte pourvu qu'ils aient un papier (...) La notion d'ordre il faudrait que cela soit respecté (...) si sur le terrain les gars vont faire de l'anarchie ce n'est pas normal... donc il y a des gens qui ne respectent pas on est obligé de les mettre à l'ordre donc nous allons essayer de mettre des brigades qui vont sensibiliser les gens, qui vont leur faire comprendre la notion de l'intérêt de certaines choses, les règles d'urbanisme (...) ce n'est pas en un jour qu'on fait l'éducation, c'est au fur et à mesure. » (Responsable du ministère de la Construction.)

Il est ici fait appel à l'individu en tant que tel, à sa conscience normative et à la défense de ses intérêts personnels, dans une relation à la population qui passe par les médias (avis dans la presse, reportages, interviews à la télévision) :

« Nous disons au niveau de la population que chacun de nous est appelé à nous saisir quand il voit une situation inconvenante, une situation qui n'est pas conforme, quand il estime que au niveau du cadre de vie, de son cadre de vie même, qu'il y a des nuisances autant visuelles autant environnementales, doit nous saisir pour nous dire : il y a quelque chose qui est en train de se faire, est-ce que vous êtes au courant ? » (Interview à Radio Côte d'Ivoire du responsable du ministère de la Construction.)

La volonté de l'État de faire respecter sa maîtrise et son pouvoir sur l'organisation de la ville vis-à-vis des « gens » qui conçoivent l'occupation des lieux comme libre, à partir du moment où il n'y a pas de limites clairement identifiées, se double d'un problème d'affectation des espaces, des modes d'attribution des terrains des réserves administratives, et de la destination de ces lieux. En effet, selon la loi ivoirienne, les terrains sont en général la propriété de l'État ; ils peuvent être concédés à des particuliers à condition d'être mis en valeur (dans un délai théorique de deux ans). D'où une marge d'interprétation importante de la notion de « mise en valeur » de ces terrains (par exemple, une installation de commerçants sur un espace privé comme justification de la mise en valeur), qui peuvent, en théorie, être retirés aux usagers après un certain délai et après la constatation de « non-mise en valeur ».

Cependant, et bien que la compétence sur les réserves domaniales soit clairement de la responsabilité du ministère de la Construction, et revendiquée par lui, différents acteurs, à divers niveaux de l'appareil d'État, ont ou se donnent un pouvoir d'attribution, dont l'usage est plus ou moins contrôlé :

« Moi aussi j'ai été confronté à des papiers des maires où il y avait des attestations du maire pour dire : voilà je vous donne, mais c'est bien précisé, parce que les maires en faisant

ce papier prennent toutes les précautions de préciser que *c'est une occupation temporaire vraiment à titre précaire* et si vous devez réaliser une construction, c'est des constructions légères. Vous vous rendez compte *il y a des gens* qui avec ces papiers-là on fait des constructions en dur, même il y a en qui ont fait des pharmacies quelquefois dans certaines zones qu'on a vues ! » (*Responsable du ministère de la Construction.*)

De plus, les occupants originels du site d'Abidjan, les Ébrié, ont un statut foncier particulier dans la ville (les « villages » ébrié), dont ils usent parfois pour revendre leurs terrains :

« Maintenant concernant les Ébrié qui sont sur des terres et, *comme tout le monde d'ailleurs*, qui sont *considérées* comme des terres de l'État, et s'ils n'ont pas de titre, *ce terrain ne leur appartient pas*, ils n'ont que juste un *droit de jouissance* sur ce terrain. Il se trouve que *ces personnes-là* font des *transactions* avec les promoteurs immobiliers, ce qui *n'est pas régulier* (...) parce que le problème qui est posé est le suivant : c'est que ces terrains ils les vendent et après ils viennent nous trouver encore pour nous dire qu'ils ont été expropriés par l'État pour tel et tel, et puis *il faut* qu'on les indemnise, qu'on les dédommage. » (*Responsable du ministère de la Construction.*)

Les mairies entre le pouvoir central...

La notion d'espace public est donc d'abord liée aux opérations que les acteurs peuvent ou ne peuvent pas effectuer sur lui : à savoir son occupation, son attribution, son affectation et sa mise en valeur. Elle renvoie donc finalement à la *maîtrise* et au *pouvoir* sur l'espace. La question de l'attribution de l'espace se trouve ainsi évoquée par tous les acteurs, et notamment par les responsables des municipalités où la disponibilité d'espaces collectifs est d'autant plus problématique que l'espace se raréfie et que les terrains sont déjà occupés, « spontanément » ou par attribution officielle. Les maires et les municipalités se trouvent ainsi démunis lorsqu'ils souhaitent utiliser les terrains des réserves administratives. Des attributions officielles ont parfois été faites de manière illícite, par des canaux inattendus et sous la pression de groupes sociaux variés :

« Bon les espaces publics ici à Yopougon, d'abord il faut vous dire que leur gestion pose problème parce que la notion "*espace public*" ou bien "*domaine public commun*" est *mal perçue et mal vue par les gens*, à commencer d'abord par *l'administration centrale elle-même* qui a foulé aux pieds certaines dispositions du décret régissant le domaine public. Parce que le domaine public, lorsqu'il est concédé à la commune, son *morcellement* en vue de le rendre domaine privé pour le *concéder* maintenant à des tiers *doit* respecter certaines dispositions réglementaires (...) mais malheureusement ici à Yopougon, *comme il a été dit dans les textes* que, *bon la terre appartient à l'État*, le domaine appartient

à l'État et par voie de conséquence aux institutions mises en place par l'État pour sa gestion. Je prends le cas ici des *Grands Travaux* [DCGTX, ancien nom de l'agence d'urbanisme d'Abidjan] en rapport avec le ministère de la Construction : il y a des morcellements ou bien des déclassements de l'espace public communal qui sont faits *sans même qu'on ne tienne compte de l'avis du maire*, à telle enseigne que vous voyez des espaces qui sont *réservés pour des équipements collectifs* tels que le marché, les équipements communautaires tels que les dispensaires et maternités, *sont morcelés et au moment où le besoin se fait sentir pour la réalisation de tel projet*. Vous arrivez sur les lieux : c'est des habitations que vous trouvez ! Donc du coup *la population est pénalisée* parce que cette infrastructure ne peut pas être mise à leur disposition, du fait que le domaine a été exproprié de force, je dirais *peut-être par l'État* ! et souvent même lorsque *vous posez la question au ministre*, le ministre n'est pas au courant ! c'est *des petits agents de bureau* qui peut-être d'une manière ou d'une autre ont les cachets du ministre, et apposent une quelconque signature *pour dire que c'est le ministère qui a morcelé*. Là aussi c'est un cas de bras de fer entre *la commune et l'administration centrale*. Maintenant de l'autre côté, *la commune et ses habitants*, et en l'occurrence *ceux qui se disent être les chefs* ou bien les *représentants* de partis politiques que je me garde de citer, ou bien *ceux qui se disent être des chefs coutumiers*, ou bien *disent* qu'ils ont une *prérogative* peut-être sur une certaine *frange de la population*, *morcellent* ces espaces publics sans même *se référer* à l'autorité locale qui est le maire, et *distribuent* ça à des *individus* qui les occupent de façon illicite. Si bien que vous verrez par endroits ici à Yopougon sur les cartes, certains domaines sont dits domaines publics, ou bien réservés à des équipements collectifs, au moment où vous arrivez là-dessus, c'est habité ! qui en est le promoteur ? on vous renvoie à des *représentants de partis politiques*, à des *chefs coutumiers* ou bien à des *chefs de groupe de ressortissants...* » (Responsable à la municipalité de Yopougon.)

Il est clair que l'on se trouve ici devant non seulement des conflits juridiques, mais plus généralement des conflits de pouvoirs (communautaire, politique, associatif, administratif), où la position dans l'appareil d'État ou vis-à-vis de groupes sociaux permet et légitime les pratiques d'attribution. Au-delà, comme nous le verrons à propos des marchés – où, cette fois, des maires s'appuient sur leur position – ou à propos de l'occupation précaire de la voirie, c'est tout un système de pouvoir sur l'espace qui s'est instauré : le contrôle sur son attribution permet d'entrer dans un cycle de redistribution clientéliste, communautaire, familiale, politique ou, plus prosaïquement, dans un cycle économique de rente, voire, dans certains cas, de corruption.

... et les citadins

Dans leur pratique quotidienne, les responsables municipaux sont confrontés aux demandes des résidents et des commerçants, aux nécessités de la gestion

urbaine, et aux conflits entre une logique de solidarité personnelle (ou d'intérêt) et une logique professionnelle :

« – Le *commerçant* nous dit : voilà, je veux un kiosque ici, et *nous* prenons un *agent* qui va voir. C'est seul le *maire* qui est habilité à signer les autorisations définitives, mais qu'on peut à tout moment remettre en cause, s'il arrive que son emplacement gêne parce que l'agent qui est allé il peut mal l'apprécier, ou bien il y a d'autres *considérations* qui rentrent en jeu sur lesquelles je ne veux pas m'étendre (...) »

– Si ce n'est pas trop vous demander, les *considérations* ?

– *Parallèles !* non ça peut être moi, mon ami voilà ! (rire), ça peut être l'épouse d'un tel agent, des *interventions* à côté, ou bien on ne sait jamais, mais ça peut arriver ! mais la plupart du temps c'est des interventions de ce genre : *telle personne te recommande telle autre : voilà c'est mon petit frère, aide-le à s'installer bon, et là tout de suite l'agent qui s'en va, vraiment il va tout faire pour trouver que c'est normal c'est-à-dire que l'emplacement ne gêne pas voilà ! (...)* quand on veut prendre certaines *considérations* on ne peut plus faire son travail. (...) *Moi je peux avoir des relations personnelles : tu peux me donner mais tu ne donnes pas au directeur x de la mairie du Plateau. Tu donnes parce c'est ton ami, mais lorsque le directeur x vient ici pour travailler, en ce moment-là mon frère je ne te connais même pas ! (...)* c'est pour dire que c'est vrai on a des relations, on est ivoirien, on a des connaissances tout ça, mais à un moment donné il faut faire comprendre à ces relations-là que ça ne peut plus continuer et faire fi d'un certain nombre de *considérations* et travailler. » (Responsable à la mairie du Plateau.)

Cette dernière citation illustre on ne peut mieux la contradiction qu'un acteur social peut vivre, dans sa pratique, entre sa place *personnelle* (familiale, amicale, les « relations », les « connaissances », les « autres considérations », etc.) au centre de rapports de solidarité et de dette – et d'intérêt personnel immédiat –, et sa place *fonctionnelle* et professionnelle. Les deux logiques s'affrontent ici dans chaque individu, qui en négocie pour lui-même l'articulation, l'acceptation ou le rejet.

Les responsables doivent également faire face aux pressions individuelles et collectives des résidents (lettres, coups de téléphone, etc.) qui exigent le « déguerpissement » des commerçants informels, et à celles des commerçants qui font le siège des municipalités pour obtenir un recasement. On peut dès lors constater une certaine contradiction entre les intérêts des résidents et ceux des commerçants – même si les premiers utilisent les services et les marchandises de moindre coût du commerce informel – et, du point de vue de la mairie, entre les électeurs-résidents et les contribuables-commerçants, car les électeurs ne sont pas forcément les contributeurs. En effet, si les communes sont principalement financées par un reversement de l'État, une grande partie de

leurs recettes propres provient des taxes d'activité et d'occupation des commerçants, en particulier ceux installés et autorisés sur l'espace public, et non des résidants. Par ailleurs, des recensements récents effectués par plusieurs communes (à l'occasion, par exemple, de la construction de nouveaux marchés) ont fait apparaître une quantité importante de « commerçants cachés ». Ceux-ci, par crainte de perdre leur place (sous-louée par des commerçants « officiels »), se font inscrire à la mairie. La mise en ordre des attributions de terrains a permis d'augmenter les recettes communales de manière considérable, selon les dires des responsables municipaux. Des considérations électorales sont également en jeu : la mairie du Plateau a ainsi fait procéder à une étude, avant les élections municipales et en fonction de celles-ci, pour connaître l'origine résidentielle des commerçants de rue au Plateau.

Mais les résidants et les occupants privés, dotés d'autorisations en bonne et due forme, participent eux aussi de la même conception et de la même pratique d'une appropriation « libre » de l'espace. Ils se légitiment du pouvoir sur leur espace privé pour en changer l'affectation, c'est-à-dire utiliser l'espace destiné à la construction d'habitation pour installer des commerces et prétendre ainsi à une « mise en valeur » :

« En face de la cathédrale il y a *un espace* là qui sert aujourd'hui de *maquis* qui est un *lot non mis en valeur*, au niveau des Finances il y a un *maquis* là qui est installé aussi sur un *lot non mis en valeur*, ensuite derrière le Conseil économique et social il y a un espace là encore qui est utilisé par les réparateurs d'autos. Bon donc ces ensembles de lots appartiennent à des *particuliers*, et nous *mairie* nous sommes un peu mal placés pour intervenir, parce que ces particuliers ont installé là-dessus au lieu de construire des maisons d'habitation, puisque c'était l'*objet de leurs demandes*. Ils ont préféré une autre activité commerciale, donc ces espaces qui appartiennent à des privés, nous à première vue nous n'avons pas autorité sur ces espaces-là. C'est ainsi que des *gens*, les *propriétaires*, ont fait de ça des *maquis-restaurants*. » (*Responsable à la mairie du Plateau.*)

De même, certains particuliers débordent largement leur espace privé et leurs prérogatives légales, se légitimant par le contrôle du sol attaché à leur propriété pour en obtenir une rente. Ainsi, la propriétaire d'une pharmacie se plaint par lettre à la mairie de Marcory des commerçants informels installés devant son officine. Or, selon un responsable :

« – Elle n'est pas tout à fait dans ses droits parce que en fait *elle est propriétaire du terrain*, et c'est en *dehors* du terrain, c'est sur le *domaine public* que ces gens sont installés. Mais du fait que c'est en face de chez elle, *il faut son accord* et elle a *accepté depuis longtemps*. Maintenant comme *les gens* ont vu qu'ils ne pouvaient pas payer de loyer parce

que à *nous* ils versaient une somme d'occupation du domaine public et à *la dame* ils versaient un loyer mensuel de 40 000 francs, avouez que vraiment c'est exagéré ! (...) elle n'avait pas le droit d'encaisser quoi que ce soit à ces gens là parce que c'est pas son titre foncier ! son titre foncier c'est comme je suis ici derrière le mur [de son bureau], *c'est pas chez moi, c'est l'État !* » (Responsable à la mairie de Marcory.)

Il arrive même que les résidants s'organisent pour recaser des « déguerpis » et en tirer une rente :

« Ceux que nous avons *déguerpis* ici ont été *recasés* là-bas par les *habitants eux-mêmes* (...) Ils se rendent service entre *eux* mais *nous* ils nous *gênent*, parce que nous, nous *voulons* qu'ils nous laissent le temps de penser comment nous *voulons* les *recaser*. Eux ils les ont *recasés*, ils se sont mis d'accord avec les *riverains*. Voilà c'est les *riverains* qui ont fait ça ! (...) ça s'est fait tellement vite et puis lorsqu'ils avaient fini, nous on a été informé, ou bien on s'est aperçu, nous avons donné des mises en demeure, *c'est les riverains qui sont venus se plaindre à la place de ceux qui exploitaient déjà le commerce*. Donc on sait que il y a quelque chose [des versements d'argent]. » (Responsable à la commune de Marcory.)

« L'anarchie » stigmatisée par les différents responsables ne se situe donc pas seulement dans la « naturalité » d'une occupation « libre » de l'espace, mais aussi dans certaines pratiques d'attribution, à tous les niveaux de la société et de l'appareil d'État, dès que l'on dispose (ou croit disposer) d'un pouvoir d'autorisation d'occuper. Ce pouvoir se justifie parfois de légitimités diverses, incarnées par les représentants des regroupements ethniques ou politiques. S'agissant des espaces publics, on est donc confronté aux contradictions internes de l'appareil d'État : les logiques réglementaires et les logiques des solidarités politiques, ethniques et personnelles entrent en conflit avec les besoins collectifs et une certaine idée du « bien public ». Les détenteurs du pouvoir exécutif se heurtent aux pouvoirs des différents « médiateurs » ainsi qu'aux contradictions entre la pression d'une opinion publique en formation et le problème social posé par les « déguerpissements » des commerçants de rue.

Car les responsables municipaux sont à la recherche d'espaces disponibles et semblent se préoccuper de reloger les commerçants « déguerpis », conscients du service que ces derniers rendent et sans aucun doute soucieux aussi de percevoir leurs droits. Le développement récent de la presse, une relative liberté de ton et de critique (notamment la mise en cause de la gestion des municipalités sortantes au moment des élections municipales) et la pression des résidants jouent un rôle grandissant.

Par ailleurs, tous les interlocuteurs institutionnels soulignent les problèmes qu'engendre l'occupation de l'espace public : problèmes d'hygiène et de propreté (production des déchets), de sécurité (agressions, vols), de circulation et de concurrence vis-à-vis des commerçants installés et payant des taxes. Le développement des besoins économiques et sociaux et de la densification humaine se traduit par des difficultés croissantes d'environnement, de circulation, de sécurité, d'hygiène et de santé, de scolarisation. Autant de difficultés qui rendent plus urgents une maîtrise et un contrôle renforcés sur la ville, ainsi qu'une normalisation du rapport des citoyens à l'espace.

**DU CÔTÉ DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : ASSOCIATIONS URBAINES
ET ESPACES PRÉCAIRES**

La trame associative dans les quartiers d'Abidjan est extrêmement dense. Les associations sont souvent informelles et témoignent d'une conception large de l'association : cela va de l'association de jeunes filles pour assurer une solidarité (notamment à l'occasion de funérailles) en passant par des associations de football, des associations d'originaires d'un village ou d'une région, des associations ethniques. Mais on rencontre aussi des associations plus proprement « urbaines », telles les associations de précollecte de déchets (les camions de la société privée ASH ne passent que dans certains endroits), des associations de défense et de vigilance contre l'insécurité, des associations de résidents, des associations de commerçants et de marché. Sans oublier les associations formalisées telles que les syndicats, les sections politiques de partis, etc. Cependant, « l'informalité » associative est toute relative, car les membres sont toujours soucieux de se donner un président, un bureau, un trésorier.

Or, on a pu constater que l'État – au niveau ministériel pour les coopératives de produits vivriers en gros ou les associations de vigilance, et au niveau municipal pour les associations de quartier – était partie prenante de leur constitution. Ainsi, les mairies suscitent la création d'associations de commerçants, afin de pouvoir négocier avec des responsables, et encouragent la création ou la revitalisation de comités de jeunes.

Les mairies

Dans les mairies, la relation d'interlocution se fait souvent individuellement, par des réclamations, des plaintes, des demandes du côté des citoyens, et par des autorisations, des mises en demeure, des avis par voie de presse du côté du pouvoir. Cette relation passe aussi par la création et le soutien de regroupements collectifs, ces intermédiaires entre individus et pouvoir que sont les associations :

« Ce qu'on a fait ici en dehors du conseil municipal où les conseillers sont élus, on a créé une structure, je dirai *informelle*, parce que la structure formelle qui est connue officiellement c'est le conseil municipal, on a créé ce qu'on appelle le conseil consultatif qui émet un avis consultatif et qui sont les représentants des différents quartiers de la commune, étant donné que les conseillers municipaux ne peuvent pas à eux seuls recueillir toutes les préoccupations des administrés. On a étendu cela à toutes les couches socioprofessionnelles de telle sorte qu'on puisse recueillir le maximum (...) Donc il y a un travail qui est fait qui pour nous devient l'aspiration même de la population, des couches socioprofessionnelles confondues, et quand ils ont fini leur travail, c'est soumis à titre consultatif, c'est un avis qu'ils émettent, ils font des suggestions au conseil municipal (...) et la nouvelle trouvaille qu'on a fait, nous sommes en train d'instituer aujourd'hui ce qu'on appelle les comités de quartiers. Ce qui a amené cela c'est que lors de la dernière campagne (...) quand on a parcouru les différents quartiers bon les administrés ont dit que vraiment ils n'ont pas bénéficié des retombées de l'accroissement du budget de la commune. Ce qu'on a fait, on a décidé d'octroyer une dotation à chaque quartier, donc la commune est divisée en 16 quartiers, et donc chaque quartier aura droit à une dotation c'est-à-dire que cette dotation-là permettra aux comités de quartiers des résidents de décider eux-mêmes de la réalisation d'un projet de première urgence. » (Responsable à la mairie de Cocody.)

Si cette initiative est particulière à Cocody (et à Adjamé sous la forme des Comités de gestion de quartier, les CGQ), on trouve dans les autres municipalités, notamment à Treichville, au Plateau, à Yopougon et aussi à Adjamé, le souci de constituer des groupes de jeunes chargés de la sécurité ou de l'hygiène de la commune (balayage, précollecte des déchets, etc.), sous forme d'association ou d'entreprise :

« [Le maire] a créé un groupe de vigiles, je crois ils sont 100 ! 100 jeunes de Treichville ! C'est les jeunes de Treichville puisque c'est eux-mêmes qui créent les problèmes, et qui sont devenus policiers, mais je crois qu'ils ont la situation en main si vous avez remarqué sur le plan sécurité Treichville est relativement calme ! (...) le maire a un groupe de femmes qu'on appelle les amazones qui travaillent avec les éléments du service d'hygiène, elles ont une formation sur le plan sanitaire, donc elles font de la sensibilisation, elles font le porte-à-porte à travers les cours, elles rentrent, elles sensibilisent (...) parce que si un jour ces associations ne sont pas là il faut que vous puissiez continuer même sans qu'on vous le demande voilà ! (...) parce que il faut que la mentalité de la population change il faut que la population se dise que oui elle fait ça pour elle-même ! donc certes elle doit nous aider, mais je crois que en priorité elle fait ça pour elle-même, pour son bien-être. Quand même vous ne pouvez pas être contre vous-même ! donc dans ce cas tout ce qui vous entoure doit être sain, donc si vous ne

veillez pas à votre propreté, c'est que vous êtes contre vous-même sans le savoir, donc il faut que vraiment la population nous aide à pouvoir les aider. » (Responsable à la mairie de Treichville.)

Cette dernière citation construit une problématique de l'individualisation dans les rapports à la cité : le travail associatif permet de sensibiliser les individus à leur intérêt personnel, mais un intérêt qui dépasse une vision immédiate et qui prenne en compte le bien commun. Ce que les interviewés appellent tous la « sensibilisation » (des « populations », des « gens », etc.) est la nécessité de la prise en charge de normes d'une sociabilité différente : normes à la fois juridiques (mais le juridique est une forme de stabilisation et de pérennisation de rapports sociaux et langagiers) et comportementales. Ces normes renvoient à l'intérêt de l'individu dans ses rapports avec les autres, rapports dans lesquels chacun doit prendre en compte les effets proches et lointains de ses activités et de ses pratiques de la ville (transports, déchets, hygiène, eau, électricité, sécurité, occupation de l'espace, etc.). Car ces normes sont aussi le produit de la pression démographique et de l'urbanisation, qui se traduisent pour les responsables des municipalités par des problèmes très concrets, voire des désastres (inondations de caniveaux, incendies de marchés, notamment celui de Treichville au début de 1997), lesquels s'expriment dans les doléances des citoyens.

Les associations

L'urgence des problèmes de gestion urbaine incite donc les municipalités à s'appuyer sur les citoyens à travers diverses associations qu'elles contribuent à financer. La prise en charge de la gestion de l'assainissement et de la sécurité promeut des acteurs dont les discours participent du même registre étatique. Ainsi, la catégorisation en « population », qui globalise et regroupe les citoyens, se retrouve dans les discours de deux présidents d'associations de jeunes d'Adjamé, de même que les termes de « sensibilisation » et de « prise en charge » :

« Le problème qui se pose, c'est qu'en ce moment les fonctions qui sont assignées aux CGQ [Comités de gestion de quartier, propres à Adjamé] c'est la *salubrité* du quartier, c'est-à-dire *participer à l'amélioration du cadre de vie des populations* à travers une *partie même de la population*, c'est-à-dire la population elle-même se prend en charge au niveau de la *salubrité* [opérations de nettoyage] (...) Nous allons aussi sensibiliser la population pour la sécurité, par exemple à partir d'une certaine heure il faut qu'on sache ceux qui entrent tard dans le quartier. » (Président du CGQ et d'une association de jeunes d'un quartier d'Adjamé.)

« L'opération *mana mana* [« brillant-brillant » en dioula] voilà comment on a procédé : on a sensibilisé les jeunes durant quinze jours, au plus on peut dire un mois. On était

sur le terrain à chaque jour pour leur dire que en fait *c'est leur chose, il ne faudrait pas qu'ils attendent quelqu'un d'autre* qui va venir balayer devant leurs cours, c'est à eux de balayer et cela va de *leur intérêt* ça veut dire que c'est la propreté c'est la santé (...) nous avons fait cela plusieurs jours nous sommes même rentrés dans les cours pour *sensibiliser les parents* parce que on nous a *conseillé* que sans la *bénédiction des vieux* c'est une opération qui allait échouer, donc quand nous avons appris cela nous avons *approché tout le monde* pour leur faire comprendre en fait que la propreté c'est la santé. » (Président d'une association de jeunes d'un quartier d'Adjamé.)

Ici encore, la municipalité, sous l'impulsion du nouveau maire d'Adjamé, a eu un rôle déterminant dans la mobilisation des « jeunes ». Cette catégorie est très présente dans les discours en Côte d'Ivoire, d'autant qu'elle correspond à la fois à une partition « traditionnelle » (aînés-cadets, jeunes-vieux), à une réalité vécue (la situation de chômage) et à une définition officielle (les individus de seize à trente-six ans). Mais il arrive aussi que, chez les jeunes, la volonté de s'associer autour d'activités de loisirs et d'entraide soit spontanée. C'est alors l'occasion pour eux d'une prise de conscience et d'une prise en charge des problèmes du quartier, ainsi qu'en témoignent ces jeunes habitants de Yopougon, où se pose la question de la séparation et des limites entre une cité de locataires et un quartier précaire :

« Un groupement entre nous jeunes, c'est-à-dire bon souvent nous les jeunes on se retrouve en vacances laissés à nous-mêmes (...) il faut s'organiser nous mêmes pour bien s'amuser, c'est pour cela que nous avons jugé bon d'élire un président à la tête de notre groupe (...) On avait parlé une fois de la *sécurité* du quartier, le gardiennage même, il faut que les jeunes eux-mêmes s'occupent de la *sécurité* du quartier (...) parce que là-bas derrière c'est très dangereux, donc on a dit qu'il faut qu'on fasse un mur là pour fermer, parce que c'est là que partent toutes les attaques, tout ce qui est agression c'est là-bas [quartier précaire installé de l'autre côté d'un canal d'évacuation d'eaux usées non couvert] (...) si là-bas c'est fermé, le quartier devient donc un quartier fermé (...) Là nous jeunes nous pourrions maîtriser le quartier parce que quand il y a trop de sorties ça nous empêche de voir les entrées et les sorties. Dans un premier temps on a pensé à [construire nous-mêmes sans autorisation] on s'est dit que on pouvait certainement être pénalisé par la mairie (...) Il fallait donner une assise légale à ce qu'on faisait, cette légalité on s'est dit que c'était à la mairie qu'on pouvait l'avoir parce que ça ne sert à rien de faire un mur et voir demain écrit dessus « à démolir » : vous le faites aujourd'hui et deux [jours] après on met là-dessus « à démolir », et c'est là maintenant que vous allez chercher une autorisation. » (Président d'une association de jeunes à Yopougon.)

La nécessité de la prise en charge par les habitants des problèmes urbains se retrouve également chez un président d'une association de copropriétaires

d'une cité de la commune de Cocody. Le thème de la solidarité, omniprésent en Côte d'Ivoire, apparaît dans ses propos, mais il s'agit une solidarité négociée et restreinte, qui constitue le substrat de rapports nouveaux de citoyenneté et de citoyenneté :

« [Nous avons voulu] d'abord susciter la convivialité, déjà ça bon après tout nous sommes en Afrique et nous voulons être solidaires et ensuite pour la réalisation par exemple d'une école. C'est pas toujours que le maire ou une certaine association pourrait intervenir mais nous nous aurions préféré nous prendre quand même en charge, c'est-à-dire la propreté du quartier, la sécurité du quartier, l'assainissement. Essayer de voir ce qui ne va pas et puis essayer de canaliser un peu les gens pour éviter l'anarchie justement c'est surtout ça qui nous a motivés (...) il faut quand même que les gens soient solidaires parce que quand on se connaît tous, bon cela crée une pression sur son voisin parce que bon on est un peu amis on ne peut pas se dérober à certaines tâches, et donc il faut créer la convivialité (...) au niveau des funérailles bon pour toujours garder l'esprit de solidarité nous avons institué une cotisation pour le résidant (...) maintenant il faut appeler les gens plutôt à restreindre un peu la famille quand même il faut qu'ils comprennent. » (Président des copropriétaires d'une cité de Cocody.)

Dans sa pratique, ce président rencontre également le problème de l'irrégularité des attributions d'espaces collectifs et du caractère privé de leur destination, au détriment du bien commun, opérations qu'il attribue à des agents du ministère de la Construction :

« Moi étant président de cette association j'ai préféré jouer beaucoup plus avec la mairie, c'est ainsi que là nous avons obtenu au niveau de la municipalité une maternelle qui est en finition (...) Les espaces verts à proprement parler nous avons beaucoup de problèmes à ce niveau, parce que moi par exemple au niveau d'Attoban il y a des plans de masse dont les maires disposent qui ne sont pas d'actualité, parce que ça avait été planifié depuis une dizaine d'années, il y a des endroits où il est prévu des terrains administratifs destinés à la construction de collège, etc. Bon finalement vous partez à la mairie, on vous dit cet espace-là est libre, sur plan, effectivement il est libre, un espace vert. Alors vous partez, vous trouvez des immeubles, alors les maires ont beaucoup de difficultés, parce qu'au niveau du ministère de la Construction les gens mettent beaucoup de bâtons (...) j'ai dit au maire : il faut qu'on nous reclasse cette place pour l'utiliser en marché (...) alors le maire a dit : puisque vous le demandez nous allons le faire. Ils ont écrit au ministère de la Construction [en 1996]. Quand la lettre va au ministère de la Construction et c'est là que les difficultés commencent, parce que dès qu'ils voient la lettre ils se disent il y a encore de la place ici qu'on peut morceler pour vendre aux gens, alors eux ils morcellent et ils vendent aux gens séance tenante... »

Quartiers « précaires »...

La voirie, les espaces non occupés, les friches, les terrains dangereux ou non viabilisables (bas-fonds, pentes, proximité de canaux d'évacuation ou de fils à haute tension) sont les principaux lieux de l'usage et de l'occupation des quartiers « précaires », des marchés « spontanés » et des commerçants « informels ». L'occupation et l'attribution de ces espaces, qui, du point de vue des responsables, sont « anarchiques » (non contrôlées, non réglementées, etc.) et « spontanées », obéissent pourtant à des procédures sociales organisées, mais différentes de celles du droit écrit. Cependant, la caution d'un pouvoir municipal, étatique ou politique est toujours indispensable.

Le quartier et marché précaire de Yopougon « sous fil », installé en 1980 sous les lignes à haute tension, après le « déguerpissement » des habitants et commerçants de Port-Bouët II (et cassé et déguerpi à plusieurs reprises, en 1984 et 1991) s'est ainsi doté de plusieurs organisations : un « vieux », chef de « village », garant symbolique du lieu, et une section locale du PDCI (Parti démocratique de Côte d'Ivoire, au pouvoir depuis l'indépendance). Dans ce même quartier, les habitants ont créé une association de défense pour assurer leur sécurité. Pour ce faire, ils ont suivi les procédures légales, obtenu l'agrément du ministère de l'Intérieur et du commissariat de Yopougon, ainsi que de la municipalité :

« – Mais entre nous même on a fait une association (...) nous qui sommes là pour faire une protection entre nous-mêmes (...) bon il y a tout dedans hein ! il y a des fonctionnaires dedans, il y a des menuisiers dedans, il y a des chômeurs dedans (...) il n'y a pas de triage dedans, côté du Mali, de la Guinée, du Burkina, n'importe où, tout le monde sont dedans on fait comme ça ! [l'association s'appelle] "Binkadi" c'est en dioula, "Entente" en français (...) il faut qu'on soit d'accord ! (...) on a mis ça tout ensemble, on n'a pas découpé [par ethnies, par nationalités] (...) comme il y a des intellectuels dedans, il faut comprendre des choses en hauts lieux pour venir nous informer (...) on a fait déjà [l'association] entre nous d'abord, on a saisi le papier avec le ministère de sécurité, c'est ça que on a écrit à la mairie, le maire lui il a transmis au ministère de Sécurité, le ministère de Sécurité l'a accepté, il a ramené la lettre d'accord et puis on nous a appelé, avec le commissaire (...). Les "dozo" [chasseurs mercenaires qui se chargent d'assurer la sécurité dans les villages ou les quartiers] viennent d'arriver mais on fait les mêmes actions parce que eux ils font en "chose" [différemment] mais nous c'est pas ça ! nous on va sur le Droit. Si ça va pas j'appelle, je téléphone tout suite au commissariat, on m'envoie quelqu'un, on dépêche les agents, ils viennent, on te prend et puis on s'en va ! » (Responsable d'une association de quartier précaire à Yopougon et de la section locale du PDCI.)

La sécurité de l'occupation des lieux et la reconnaissance d'un droit d'habiter par les autorités sont les préoccupations premières de ce responsable, qui

réclame un lotissement – pour lequel les habitants sont prêts à payer – ainsi que l’installation de l’eau, de l’électricité et d’une clinique :

« Nous sommes des précaires, c’est précaire, on ne peut pas mettre en dur, en valeur pour le moment, donc on va voir le maire (...) parce que ici ils ne sont pas lotissés encore, donc ça nous on n’a pas construit, donc on est sur le pardon [la requête] pour voir le maire si il peut nous accepter, comme on lui a demandé dans nos doléances qu’il nous lotit ce coin pour que nous aussi on reste là (...) ce que j’ai souhaité, je veux qu’on lotisse le quartier, qu’on me donne électricité (...) l’électricité et puis le lotissement et puis ça passe ! [ça va aller] »

... et marchés « spontanés »

Abidjan a été, depuis sa création, une ville où les transferts de population ont été nombreux : déplacements des villages ébrié autochtones pendant et après la période coloniale, « déguerpissements » des migrants installés dans des quartiers précaires et des commerçants informels établis dans des marchés spontanés depuis l’indépendance. À Yopougon se sont créés de nombreux marchés, dont des marchés d’approvisionnement en gros de produits vivriers, issus des « marchés gouro¹⁰ » d’Adjamé. Ces marchés se sont récemment transformés en coopératives, avec l’appui du ministère du Commerce.

Cependant, ces marchés ont subi des « déguerpissements » lorsqu’ils se trouvaient sur des espaces non occupables (voirie, « sous fil »). Le maire de l’époque a joué un rôle important dans l’attribution des terrains, pour lesquels il a cherché à exercer un certain contrôle à titre personnel, alors même que celui sur lequel la coopérative a été recasée appartient à l’EECI (Entreprise d’électricité de Côte d’Ivoire) :

« La création de la coopérative c’était en 1984, on nous a dit que nous sommes beaucoup on n’a qu’à quitter en bas de haute tension (...) Bédji Joseph [maire de l’époque] il dit : (...) on n’a qu’à travailler ensemble pour pouvoir acheter le terrain. (...) Maintenant à grande surprise un jour on a compris que [le terrain attribué] c’est pour l’EECI [ça appartient à]. Maintenant nous sommes partis directement voir l’EECI, au siège l’EECI dit effectivement : c’est à nous le terrain, on a voulu faire centre de formation mais comme le coin est au milieu de la ville on ne peut pas installer là (...) si vous voulez acheter le terrain, en tout cas le maire est venu nous voir ici pour acheter, maintenant nous-mêmes on dit : bon nous-mêmes on veut acheter le terrain, ils disent bon : le terrain coûte à 75 millions. C’est là nous aussi on a commencé faire le versement on est allé voir un notaire, on a fait les papiers et tout, (...) mais le maire même a voulu prendre le terrain avec nous, il a voulu acheter le terrain (...) mais on a refusé ça, on dit : tu es le maire mais ce n’est pas toi qui va rester là pour ne pas que l’autre qui va venir après [le prochain maire] va nous créer des problèmes, maintenant nous on veut

acheter le terrain. Voilà pourquoi il s'est fâché, il dit : pourquoi nous on veut faire ça ? il [est] allé voir EECI, il a envoyé 22 millions avec ses notaires. EECI dit non : on ne veut pas vendre le terrain à deux personnes, il y a des groupes de coopératives qui sont là-bas, ils sont venus nous voir ici eux ils ont déjà donné 10 millions, quand le maire a vu le reçu il s'est fâché, il est allé créer son marché à côté de nous ici. » (*Présidente du marché gouro de produits vivriers de Yopougon et membres de son bureau.*)

Effectivement, sur le même espace, mais séparé par une route, le maire, utilisant une réserve domaniale de la commune, installe des commerçantes dont certaines sont issues du marché gouro voisin, et auprès desquelles la municipalité perçoit des taxes. Cette deuxième coopérative obtiendra également l'agrément du ministère du Commerce, avec l'aide du ministère de la Promotion de la Femme. Bien que l'espace soit, pour ces acteurs, un espace « vide », donc occupable, il s'agit du domaine de l'État :

« [Le maire] nous disait bon de venir ici (...) ici on appelait ça *loco-loco* [en dioula espace non aménagé] c'est-à-dire que le coin c'est un coin *c'est vide*, l'espace est vide, et puis chose comment on appelle ? heu un *coin caché loco-loco*. » (*Présidente de la coopérative colvi de Yopougon.*)

L'acquisition des terrains ne dépend donc pas seulement de l'offre et de la demande monétaire ni des moyens financiers des acquéreurs, mais aussi du pouvoir sur ces attributions. Cette situation engendre toutes sortes de circuits parallèles à la loi, d'autant que les légitimités de ces pouvoirs et de ces positions sont multiples (politiques, communautaires, etc.). À l'intérieur des marchés, l'attribution des places a servi parfois à « remercier » les électeurs, contribuant ainsi à élargir et à perpétuer un système clientéliste :

« Ici [nouveau marché de Marcory qui a accueilli les commerçants de l'ancien marché de Marcory détruit] il n'y a pas un prix qui est fixé pour les places, *ici le maire a donné les places gratuitement, cadeau aux commerçants pour une satisfaction de ses militants de la commune et des commerçants aussi qui résident dans sa commune* donc les places ne sont pas payantes ici c'est gratuit qu'on donne. » (*Agents du nouveau marché de Marcory.*)

Ces places sont très recherchées. Aussi, les commerçants qui ne les occupent pas les sous-louent parfois et sont en tout état de cause soucieux de ne pas en perdre l'attribution. Le pouvoir sur l'attribution d'un espace, si petit soit-il, peut

10. Appelés ainsi parce qu'ils ont été créés à l'initiative de femmes gouro qui ont centralisé à l'origine l'approvisionnement en produits vivriers.

en effet être source de rente, de même que la possession d'un compteur d'eau ou d'électricité, sur lequel des branchements annexes pourront être effectués :

« Il y a des gens qui ont leur lettre d'attribution et qui ne vendent pas ça fait au moins sept à huit ans (...) [si on veut lui retirer sa place] le propriétaire de la place vient s'imposer dans le bureau ici [avec sa lettre d'attribution] il commence à parler : "j'étais malade, mon enfant est malade, j'ai perdu mon papa, j'ai perdu ma maman" tout ça là ! bon nous ça nous gêne, ça ne nous met pas à l'aise pour travailler, on n'a pas les mains libres, nous voulons au moins être libres pour travailler, mais dans ce contexte on est beaucoup gêné. » (Agents du nouveau marché de Marcory.)

Cette dernière citation illustre l'embarras des fonctionnaires, pris entre des relations personnelles (les justifications par les maladies et les décès) et la nécessité de gérer les attributions d'espace, alors même qu'ils sont soumis à des demandes pressantes de commerçants cherchant à s'installer. Il est vrai que les marchés et le commerce alimentaire sont des lieux où les rapports personnels à la communauté (à l'ethnie, à la langue, au lignage et à la famille, à la région d'origine et au village) et les rapports fonctionnels à la société urbaine (activité, pouvoirs institutionnels, place sociale) s'affrontent ou se négocient de manière évidente, ne serait-ce que par l'origine des acteurs et leurs liens pratiques vivants au village.

UN ESPACE PUBLIC POLITIQUE

Nous avons voulu, dans cette approche exploratoire des rapports entre citoyens et pouvoirs locaux, croiser plusieurs éléments. Nous avons observé en effet comment, à propos de l'usage et l'appropriation de l'espace public physique à Abidjan, différents acteurs interviennent, entrent en relation, ont des pratiques et des discours parfois communs, parfois divergents. Nous avons vu également, mais c'était un choix délibéré, le rôle de la médiation sous plusieurs de ses formes, collective ou individuelle, associative, traditionnelle ou citadine.

Essayons à présent de départager ce qui est commun à l'ensemble des pratiques et des discours et ce qui en diverge. Tout d'abord, il faut constater que la référence à l'État en tant que pouvoir ultime et légitime est intériorisée par tous les acteurs. De même, la référence au document écrit est généralisée, et son statut de « pouvoir pragmatique » (juridique) n'est jamais contesté. En revanche, dans les détails, dans les procédures, dans l'interprétation de l'écrit ou dans la légitimité et la compétence réelle des acteurs du pouvoir, les plus grandes ambiguïtés ont cours.

C'est ainsi que la conception et l'usage de l'espace public se partagent, apparemment, en deux grands ensembles. Celui d'une appropriation « libre », « anarchique », « spontanée » de l'espace (ce sont les mots des acteurs institutionnels ; du côté des commerçants, on parlera de « précaire »), et celui d'une appropriation organisée, réglementée, où les espaces et leur destination sont fonctionnels, séparés, clairement attribués. En fait, les choses se présentent de manière plus complexe : tous les acteurs ont admis le fait que l'espace public doit être régulé, accessible à tous pour la circulation, sécurisé pour l'occupation (la construction en dur ; les craintes, toujours présentes, de « déguerpissements »), et chacun comprend ou revendique la possibilité de pouvoir s'installer de manière définitive (le problème « social » du côté des acteurs institutionnels ; la nécessité de subvenir à ses besoins et l'inquiétude pour l'avenir des enfants, notamment les risques de délinquance, du côté des habitants).

De même, tous les acteurs savent que l'attribution d'espaces communs (les terrains domaniaux notamment) est réglementée, mais certains – qu'ils soient à l'intérieur de l'appareil d'État, « précaires », commerçants, résidants, ou membres de la communauté ébrié – utilisent les ambiguïtés et l'absence de contrôle réel des procédures d'attribution des portions de l'espace public. Ils en tirent une rente, ou s'inscrivent dans des rapports de clientélisme ou de solidarité. De fait, tout pouvoir sur un espace, qu'il soit légitime ou non du point de vue de la loi, permet cette position rentière, d'autant que l'espace du domaine public se situe en dehors du champ du marché financier. Et l'appropriation ne se fait pas toujours en vue d'un bien public régulé par la loi, car d'autres légitimités sociales distribuent ces biens : légitimités communautaires ou clientélistes, familiales, politiques, etc.

Une notion de bien public émerge cependant, sous la pression de besoins urbains dont tous les acteurs reconnaissent la priorité, et dont ils souffrent de l'absence de satisfaction : la sécurité des personnes et l'hygiène pour ce qui est de l'espace public ; la santé et l'éducation pour ce qui est des investissements dans le domaine de l'État (écoles, cliniques). La densité démographique, la diversité des populations, les effets immédiats et à distance des actes de la vie quotidienne urbaine (déchets, pollution, circulation, incendies de marchés dus à l'encombrement et aux branchements électriques sauvages), et sans aucun doute aussi le discours de la presse, participent d'une prise de conscience que les agents des municipalités et les responsables des associations urbaines veulent renforcer ou promouvoir par une prise en charge à la fois collective et individuelle des problèmes de la vie quotidienne en ville. Il est vrai aussi que les pouvoirs municipaux n'ont la plupart du temps pas les moyens d'assurer les services que l'on pourrait attendre d'eux.

La nécessité d'un ordre de la ville devient donc une norme partagée, mais

les pratiques, à tous les niveaux et selon les dires des interviewés, contredisent bien souvent une organisation qui serait fondée sur une attribution et une séparation des espaces fonctionnelles et claires, qui s'imposeraient à tous pour le bien commun. Il ne s'agit pas seulement ici de phénomènes de corruption personnelle – qui sont autant l'apanage des sociétés du Nord que de celles du Sud –, mais de l'unification de la société urbaine, qui passe par un renforcement de la primauté de la légitimité d'un État de droit et par un réaménagement des légitimités communautaires. En d'autres termes, la valorisation du bien commun doit passer *avant* la valorisation du bien communautaire, familial ou personnel.

Le souci et le respect du bien commun passent aussi par de nouvelles sociabilités urbaines, par la prise en compte et par la prise en charge, par chacun, des effets proches et lointains de ses pratiques sur « les autres ». Donc par la constitution d'un « nous » collectif, différent du « nous » communautaire, ethnique, lignager ou familial. La conscience de l'intérêt personnel de l'individu doit alors coïncider, à tort ou à raison, avec la conscience d'un intérêt commun. Il s'agit dès lors de surmonter la solidarité « personnelle » entre les membres des groupes lignagers, ethniques ou familiaux, d'une solidarité nouvelle, plus abstraite et sans doute plus lointaine, entre individus membres d'une autre collectivité – celle de la ville, celle de la société. Ce que résumant bien les paroles de cet agent de la commune de Treichville : « Il faut que la *mentalité* de la population change, il faut que la population se dise que oui *elle fait ça* [la prise en charge de l'hygiène des cours] *pour elle-même* ! donc certes elle doit nous aider, mais je crois que en priorité elle fait ça pour elle-même, pour *son bien-être*. Quand même vous ne pouvez pas être contre vous-même ! » Nous sommes ici dans le domaine de l'idéologie et du politique, mais aussi de la citoyenneté, dans un rapport entre État et société civile qui passe par une individualisation des acteurs et par la prise en charge, dans les discours et dans les pratiques, d'un bien commun.

Car la notion de société civile est inséparable de celle de l'État, avec laquelle elle se construit en opposition dialectique. Nous avons d'ailleurs vu que de nombreux citoyens s'adressent « naturellement » aux pouvoirs locaux, soit de manière individuelle, soit de manière collective et associative, pour demander, réclamer, exprimer des doléances, etc. Les pouvoirs locaux, de leur côté, privilégient une relation d'interlocution collective et sont partie prenante dans la création, le renforcement ou le soutien du tissu associatif. Ce rapport d'interlocution me paraît constitutif de la société civile, au même titre que le développement d'une presse d'opinion et d'information, que nous n'avons pas étudié ici, mais qui est un événement majeur de l'évolution de la société ivoirienne de ces dernières années.

Si la volonté de s'associer, d'unir des individus pour se défendre, se protéger ou obtenir la satisfaction de demandes est une tendance « naturelle » des citadins ivoiriens, car elle s'appuie sur des formes traditionnelles d'union, elle prend des formes proprement urbaines, sur la base d'une volonté individuelle. Comme le disent ces responsables d'associations : « Nous voulons être *solidaires* et *ensuite* pour la réalisation par exemple d'une école », « on a fait une association (...) pour faire une protection entre nous-mêmes », « on a trouvé que vendre ensemble en association est mieux, puisque individuellement tu ne peux pas t'en sortir, alors que travailler ensemble ça nous permet de s'acquitter facilement de nos difficultés. » De même que nous avons pu constater que l'individualisation africaine était faite de compromis et de négociations entre les habitants communautaires et les contraintes de la vie économique et sociale urbaine¹¹, de même le passage à la citoyenneté, aux statuts catégoriels de la société « moderne », détachés des statuts personnels de la filiation et de l'ethnie, s'appuient sur des formes associatives traditionnelles de solidarité et d'association.

La citoyenneté ouvre ainsi à une citoyenneté, et l'usage de l'espace public physique conduit à la formation d'un espace public symbolique dans le domaine du politique, où « l'individu est saisi par l'État¹² ». Ce dernier contribue, en privilégiant une relation d'interlocution dirigée vers des associations constituées sur une base fonctionnelle (de quartier, d'assainissement, de sécurité, d'activités professionnelles, etc.) et en suscitant des interlocuteurs « catégoriels », à une individualisation des acteurs ■

François Leimdorfer

CNRS, laboratoire « printemps », université de Saint-Quentin-en-Yvelines

11. Voir A. Marie et al., *L'Afrique des individus...*, op. cit.

12. Pour reprendre le titre de l'ouvrage cité de C. Ruby.

JEAN-NOËL FERRIÉ

LA GIFLE

**SUR LA MISE EN PLACE D'UN ESPACE PUBLIC « MUNICIPAL »
AU MAROC**

DANS LA PETITE VILLE DE K***, LE PRÉSIDENT DU CONSEIL MUNICIPAL GIFLA, UN JOUR, LA FILLE D'UN PUISSANT NOTABLE. À PARTIR DE CETTE ANECDOTE, CET ARTICLE DISCUTE DE L'EXISTENCE D'UN ESPACE PUBLIC DE LA PAROLE AU MAROC ET SOULIGNE LES AMBIGUÏTÉS DE LA « TRANSITION DÉMOCRATIQUE » ENGAGÉE À L'INITIATIVE DU ROI. IL MONTRE QUE S'IL EST LOISIBLE DE FAIRE UN « USAGE PUBLIC DE SA RAISON PRIVÉE » DANS L'ESPACE DU POUVOIR LOCAL, LES MODES DE DÉNONCIATION UTILISÉS NE CONSTITUENT PAS À PROPREMENT PARLER DES MODES D'ÉNONCIATION DU POLITIQUE.

Si l'on s'attache à une perspective étroitement habermasienne, l'espace public n'existe pas au Maroc¹ ; mais si l'on tient à considérer que l'espace public implique la discussion critique et sincère, conduite à l'aide de procédures reconnues par tous, on peut penser qu'il n'existe ailleurs – dans les vieilles démocraties représentatives, par exemple – que dans des lieux précis, et encore de manière bien imparfaite. Les acteurs de la vie politique ne cherchent pas nécessairement l'accord sincère et informé. Cette remarque préjudicielle est, bien sûr, destinée à indiquer clairement que la question de l'espace public ne saurait être à l'origine d'un nouveau « grand partage ». Elle n'entend pas servir de justification à un discours qui prétendrait que parler en public est exactement la même chose au Maroc qu'en France. Disons tout de suite aussi que j'entendrai ici « espace public » au sens de « parler en public » et, plus exactement, « parler en public de politique ».

Ces précautions prises, je vais essayer de montrer comment se structure l'espace public « municipal » au Maroc, en insistant sur son caractère fondamentalement hybride et sur le paradoxe qui en découle. Je traiterai d'abord des principales caractéristiques de l'espace marocain du politique, puis je m'intéresserai à une histoire locale édifiante : la gifle que donna le président du conseil municipal de K*** (ville moyenne du Moyen Atlas) à la fille d'un « puissant ». Cette histoire me permettra de mettre en relief le paradoxe saillant de la constitution actuelle de l'espace public municipal (et, plus largement, sans doute de la « démocratisation » au Maroc).

L'ESPACE DU POLITIQUE AU MAROC

« Peut-on parler en public de politique au Maroc ? », telle est la question qui vient immédiatement à l'esprit. Sans conteste, oui, et depuis longtemps. Ce n'est sans doute pas ici le lieu de décrire la vie politique marocaine depuis l'indépendance ; mais il importe toutefois de noter que la prééminence incontestable du pouvoir monarchique s'est établie par la mise en œuvre du multipartisme – le roi n'ayant pas à proprement parler de parti –, alors que les gouvernants des autres pays du nord de l'Afrique avaient opté pour la formule du parti unique. Cela peut s'expliquer par de nombreuses raisons, et notamment par la logique du dispositif institutionnel de sélection des gouvernants : au Maroc, en effet, le gouvernant suprême n'est pas tributaire d'une élection, même truquée ; il n'a donc pas besoin de recourir à un parti politique pour mettre en scène son élection et sa légitimité². Si le roi n'a pas besoin de partis, le multipartisme peut d'autant plus facilement être instauré qu'il prévient, pour une part, la possibilité de prétendre au monopole de la représentation et de concurrencer le roi. L'un des effets du multipartisme est bien sûr la constitution d'un espace où l'on peut parler en public de politique ; mais l'inscription de la légitimité royale dans un autre contexte de sens que le jeu politique lui-même fait que cet espace public n'est pas un espace où l'on peut légitimement discuter du roi, tout au moins d'un point de vue politique. En d'autres termes, le roi dispose d'une immunité totale qui fonde l'ordre public marocain³. Cette immunité n'est pas celle du souverain britannique : elle n'est pas la contrepartie de son effacement comme gouvernant ou, selon ses propres termes, comme « responsable suprême » ; elle découle de la dissociation de l'espace public et de l'espace du pouvoir. On ne peut mettre le second en cause à partir du premier. La délibération est ainsi toujours possible dans la mesure où elle ne prête pas sérieusement à conséquence.

Au Maroc, les relations politiques avec le gouvernant suprême ne sont donc pas fondées sur la possibilité de mettre politiquement en cause sa responsabilité. Elles sont fondées sur l'évitement du politique. Cette architecture qui caractérise les relations avec le sommet caractérise aussi les relations intermédiaires : les

1. J. Habermas, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978.

2. La légitimité du roi renvoie, bien sûr, à son statut : il descend du Prophète et est Commandeur des Croyants, comme le rappelle M. Tozy. Mais cette légitimité n'explique pas à elle seule son autorité. De ce point de vue, on ne peut faire l'économie, en les maniant prudemment, des analyses de C. Geertz et de A. Hammoudi. Voir M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 ; C. Geertz, *Observer l'islam*, Paris, La Découverte, 1992 ; A. Hammoudi, *Master and Disciple. The Cultural Foundations of Moroccan Authoritarianism*, Chicago University Press, 1997.

3. B. Cubertafond, *Le Système politique marocain*, Paris, L'Harmattan, 1997.

gouvernants locaux – les puissants, les notables – échappent généralement à la mise en cause politique, sans que cela implique l'absence de vie politique locale ni la tenue d'élection municipale, depuis l'indépendance. Mais, ici, le système est sans doute plus complexe.

Notons, pour commencer, que les élections « locales » – comme d'ailleurs l'aspect purement local des élections nationales – ne peuvent jamais être considérées comme étant, d'emblée, assurées pour les gouvernants. En effet, ces derniers doivent gérer une multitude de candidatures au sein même des groupes ou des partis qui leurs sont acquis (en cas de multipartisme) ou au sein du parti unique. Ces candidatures concurrentes s'expliquent, d'abord, par le fait que les élections – dès lors qu'il est exclu qu'elles aboutissent au remplacement des gouvernants – servent à récompenser leur clientèle et à modifier l'assise de leur pouvoir. Elles sont aussi le moyen par lequel des groupements divers peuvent rallier les gouvernants. Il est ainsi difficile pour ceux-ci d'arbitrer toutes les situations locales, et sans doute n'est-ce pas leur intérêt, dès lors que la compétition relative entre les candidats n'est pas une compétition destinée à changer le pouvoir mais à y participer. Cela est particulièrement visible dans les relations politiques en Égypte, où la compétition pour participer au pouvoir est admise, dès lors qu'il ne s'agit pas de remplacer les gouvernants⁴.

Au Maroc, la situation est sans doute plus complexe dans la mesure où le gouvernant suprême, le roi, ne tient pas à apparaître comme étant dans la compétition. En même temps, il ne tient pas davantage à la laisser se dérouler librement, tout au moins d'une manière qui aboutirait à la mise en cause de sa prééminence. La première conséquence en est que les différents gouvernements marocains se sont toujours constitués sous l'égide du roi, pour mener à bien la politique que celui-ci estimait nécessaire ; le gouvernement d'Aberhamane Youssifi – dénommé gouvernement d'« alternance » – ne fait pas exception à la règle⁵. La seconde conséquence est que le roi n'a jamais cessé de poser à l'arbitre et au médiateur afin d'éviter la politisation de son implication politique (effective). Cette fonction d'arbitrage ne ressortit pas exactement au caractère charismatique de sa prééminence mais à un rapport de force qui fait de l'ouverture un piège pour l'opposition. En effet, la constitution du roi en arbitre permet à l'opposition de recourir à son arbitrage contre certains aspects de la politique du gouvernement (elle dispose ainsi d'une ouverture pour la négociation) ; le roi ne peut pas, du moins pas systématiquement, appuyer le gouvernement sans mettre publiquement en cause son statut de médiateur, c'est-à-dire son extériorité à la compétition politique ; en acceptant – précisément et explicitement – d'arbitrer en faveur de l'opposition, il contraint cependant cette dernière à admettre que le jeu politique s'arrête en deçà de lui. L'opposition y gagne des satisfactions – elle vient même d'y gagner l'« alternance » –,

mais il est incontestable que le roi y gagne davantage⁶. En d'autres termes, la fonction d'arbitrage si souvent décrite est d'abord l'euphémisation stratégique (de part et d'autre) d'un rapport de force, visant à mettre l'autorité à l'abri des enjeux de pouvoir sur lesquels, néanmoins, elle se fonde.

Si le roi n'est arbitre qu'afin de préserver son leadership politique, cela veut dire qu'il est partie prenante aux élections. Rémy Leveau a depuis longtemps décrit la manière dont la monarchie marocaine a utilisé – dès l'indépendance – les notables ruraux et le vote des « fellahs » pour mettre en minorité le Mouvement national, et tout particulièrement l'Istiqlal⁷. Il s'agissait de trancher par le vote sans que ce dernier soit exactement un choix politique. Cette stratégie a incontestablement réussi. Elle a contribué à donner des fonctions politiques à des « patrons », au sens classique du terme, c'est-à-dire à des puissants « locaux » – à ce que l'on nomme aussi parfois non sans crainte ni critique des « féodaux ». Ceux-ci ont donc, d'abord, une assise locale et, ensuite, une fonction politique. Cette situation n'est pas spécifiquement marocaine. Ce qui est intéressant – et n'est pas non plus spécifiquement marocain – mais semble, en revanche, congruent avec la stratégie du roi, est la dissociation de la fonction politique et du travail politique. Ces « puissants » sont, en effet, des hommes politiques, mais ils ne font pas à proprement parler de politique. Ils ne présentent pas un projet politique, c'est-à-dire une description conduite en termes strictement politiques de ce qu'il convient de faire localement et nationalement. Sans doute est-ce ce qui explique que la monarchie les ait choisis comme alliés, afin de faire barrage à la tentative du Mouvement national de s'emparer du leadership.

L'une des conséquences de cela est que parler en public de politique implique de ne parler ni du roi ni des « puissants » sur lesquels le roi s'appuie localement, tout au moins de ne pas en parler en termes politiques. Car il serait hasardeux de soutenir que l'on n'en parle pas – et en public –, mais l'on en parle d'une façon détournée, par des anecdotes, des personnages mythiques, des histoires édifiantes. Magali Morsy a très bien montré comment le jugement politique des gouvernants et des « puissants » se faisait de la sorte et comment il suivait

4. B. Dupret et J.-N. Ferrié, « Participer au pouvoir, c'est édicter la norme : sur l'affaire Abu Zayd (« Égypte, 1992-1996) », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 61997, 1997.

5. J.-N. Ferrié, « Maroc. Chronique de politique intérieure », *Annuaire du nord de l'Afrique 1998*, Paris, CNRS Éditions, à paraître.

6. R. El Mossadeq montre bien comment fonctionne ce piège dans ce qu'elle nomme les « labyrinthes de l'alternance », in *Les labyrinthes de l'alternance. Rupture ou continuité ?*, Casablanca, distribution Sochpress, 1999.

7. R. Leveau, *Le Fellah marocain, défenseur du trône*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976.

étroitement – et parfois précédait – l’actualité politique⁸. Mais le mode de dénonciation ainsi utilisé n’est pas, à proprement parler, un mode d’énonciation du politique. C’est ce que je vais tenter de montrer maintenant, à partir d’une anecdote qui ressemble fort à une rumeur.

LA GIFLE, OU POURQUOI LA RUMEUR N’ÉNONCE

PAS LE POLITIQUE

À la suite des élections municipales du 13 juin 1997, à K***, la présidence du conseil municipal est allée à un membre de l’USFP (Union socialiste des forces populaires, alors dans l’opposition). Celui-ci a aussitôt engagé une politique de moralisation de la vie publique municipale. Les politiques de moralisation partent généralement d’un bon sentiment, à savoir de l’idée selon laquelle, si les acteurs de la vie publique étaient plus honnêtes, les choses iraient mieux. Il n’est pas sûr, à vrai dire, que l’honnêteté implique la qualité de la gouvernance, parce qu’il n’est pas davantage certain que l’honnêteté soit une qualité politique. Elle serait plutôt une attitude morale n’impliquant pas nécessairement le discernement mais seulement le respect de certaines obligations. Mettre en cause l’honnêteté d’un homme politique consiste ainsi, non à l’accuser en tant qu’homme politique, mais en tant qu’individu particulier ; c’est, si l’on veut, une réduction de l’homme public à l’homme privé. Cette réduction a certes des avantages : elle permet de critiquer son action sans faire porter cette critique sur les conditions politiques de sa possibilité. D’une manière plus générale, les campagnes de moralisation et d’« assainissement » sont des façons dépolitisées de mettre en cause le fonctionnement des choses sans revenir sur la question du partage politique. Elles permettent aussi de créer les conditions nécessaires à un dialogue avec l’opposition. C’est ce rôle qui fut attribué à la campagne d’« assainissement » que connut le Maroc de décembre 1995 à mai 1996⁹. Toutefois cette dernière, en mettant en avant la mauvaise moralité sinon la malhonnêteté des acteurs de la vie publique – politique et économique –, dessinait clairement les limites du changement qui pouvait être envisagé.

Dans la suite de cette campagne, le président du conseil municipal de K*** voulut faire entrer des impôts impayés ; de plus, il augmenta les taxes et essaya de faire restituer au patrimoine municipal des biens qui avaient été, en quelque sorte, « privatisés » par de riches propriétaires. L’une d’eux – une veuve – refusa. Au cours d’une altercation, le président du conseil municipal la gifla (c’est du moins ce que prétend la rumeur). On commença à raconter alors que les « puissants », notamment les proches parents de la veuve, allaient le faire assassiner. Cette histoire circule. Il n’est pas certain que les faits soient

exacts (à savoir que la gifle fût donnée), mais cela ne diminue en rien la force du propos : une femme d'une « grande famille » de K*** fut giflée par un officier municipal, c'est-à-dire par un inférieur.

Il importe maintenant de préciser que la région de K*** ne fut soumise aux troupes françaises que dans les années 20. Elle était jusqu'alors contrôlée par une puissante famille berbère de la tribu des Z***, à propos de laquelle on raconte encore les histoires les plus cruelles. L'un des membres de cette famille faisait par exemple enterrer vivant, avec sa monture, toute personne qui omettait de mettre pied à terre en le croisant et (de son point de vue) lui manquait ainsi de respect. En somme, il refusait radicalement toute possibilité de parité. D'autres histoires circulent sur les membres de cette famille : elles mettent en avant moins la cruauté que le caractère agonistique des relations de pouvoir. Dans cette perspective, il est clair que la clémence ou la compassion n'ont pas de place, puisque compatir impliquerait d'admettre une identité statutaire fondamentale. Il s'agit là de relations de pouvoir, mais assurément pas de relations politiques : elles ne mettent en effet pas en jeu la légitimité des gouvernants, le droit de gouverner, la détermination du bien commun, les principes régissant le gouvernement. Elles mettent, en somme, en jeu le droit du plus fort à rester le plus fort. Elles ne portent pas sur l'attribution de la « chefferie », si l'on peut user d'un tel mot dans un tel contexte.

On voit bien, maintenant, à quoi fait référence l'anecdote de la gifle : à une sorte de sacrilège mettant en cause le pouvoir des « puissants », sur un mode qui n'est pas d'emblée politique. La mort envisagée du président du conseil municipal ne peut pas, en effet, être décrite comme une mort pour crime politique, mais comme la sanction d'un outrage. Il est alors intéressant d'analyser, de ce point de vue, la moralisation de la vie publique – l'« assainissement », pour reprendre l'expression en cours au Maroc – dont son entreprise est porteuse. Sa lecture est étrangement dépolitisée. Certes, les politiques de « moralisation » sont typiquement des politiques d'évitement du politique et de dépolitisation de la critique. Mais, en même temps, elles possèdent clairement une dimension critique ; celle-ci est fondée sur l'appartenance citoyenne des acteurs et, parfois aussi, sur leur appartenance religieuse. Quand le roi, dans le discours du trône du 3 mars 1998, évoque une mobilisation de la *zakat* (sorte d'impôt constituant une obligation religieuse pour les musulmans) à propos de la nécessaire solidarité entre les Marocains – projet repris un mois et demi

8. M. Morsy, « Comment décrire l'histoire du Maroc », *Recherches récentes sur le Maroc moderne*, Rabat, publication du Bulletin économique et social du Maroc, 1979.

9. G. Denœux, « Understanding Morocco's "sanatisation campaign" (december 1995 to may 1996) », *The Journal of North African Studies*, vol. 3, n° 1, 1998.

plus tard par le Premier ministre socialiste lors de sa déclaration de politique générale –, il superpose l'identité citoyenne, qui implique un devoir de solidarité, avec l'identité religieuse, qui impose une règle de charité. La règle de charité est incontestablement tout autre chose que le devoir incombant à des citoyens et, d'une certaine manière, il semble impossible de considérer que les deux impliquent le même ordre des choses : une communauté de croyants n'est pas une communauté politique. En revanche, les deux supposent la présence d'obligations envers autrui, c'est-à-dire l'idée que l'on doit quelque chose aux autres (et réciproquement), non en fonction de ce qu'ils sont individuellement (cette individualité comprenant leur statut) et personnellement, mais en fonction de ce qu'ils sont impersonnellement, en tant que membres d'une même communauté (virtuellement) électorale. D'une certaine manière, le citoyen moral et le citoyen « politisé » vivent dans le même monde, qui n'est plus le monde du président du conseil municipal ni celui des « puissants » de K***.

En effet, la lecture de la gifle quitte le domaine de la citoyenneté politique, où l'édile vertueux pourrait humilier l'aristocrate, et le domaine religieux, où le vrai croyant pourrait moriger la femme immorale. La gifle se joue toujours sur l'ancienne scène du pouvoir où l'attitude morale du président du conseil municipal ressortit à l'outrage et à la témérité, sinon à l'inconscience, plutôt qu'à la vertu. La rumeur dénie, ici, le politique ; elle ne l'énonce pas.

LE PARADOXE SAILLANT DE LA CONSTITUTION DE L'ESPACE PUBLIC MUNICIPAL

Cela nous ramène à la nature hybride de l'espace public municipal au Maroc. Cette hybridité résulte d'une double dépolitisation : d'une part la dépolitisation consécutive à la distinction opérée au niveau national, par la monarchie, entre possession du pouvoir et jeu politique ; d'autre part l'insertion, dans ce jeu politique circonscrit, des notables locaux, en d'autres termes des « puissants ». Du sommet à la base, les fonctions politiques éminentes ont ainsi été détenues par des hommes forts et, tout au moins, dévoués, plutôt que par des « élus », c'est-à-dire par des hommes qui possédaient le pouvoir avant de mener une carrière politique. Ce n'est que très récemment – avec l'« alternance », comme le note justement Mohamed Tozy¹⁰ – que des carrières de militants ont été récompensées par des positions de pouvoir. Tout cela ne facilite donc pas la constitution d'un espace public ouvert à la critique (qui ne serait pas forcément un espace public habermassien) et à l'explicitation du conflit (car la critique n'implique pas nécessairement le conflit).

Venons-en maintenant au paradoxe. Il tient à ce que la dépolitisation des enjeux est difficile à faire là où la politique – l'expression des conflits en termes

d'antagonismes en quelque sorte impersonnels – n'est, si l'on peut dire, pas passée, parce que la moralité (qui mêle adroitement intérêt général, c'est-à-dire obligation vis-à-vis d'autrui et dépolitisation) ne peut faire l'économie d'une désacralisation des « puissants » et que celle-ci est un acte éminemment politique. Bien sûr, comme le président du conseil municipal n'a toujours pas été assassiné par les sicaires des « puissants », on peut penser que ceux-ci ont été, d'une certaine manière, « désacralisés » par les faits (ou qu'ils ont consenti à leur désacralisation). Mais entre l'implicite et la rumeur et l'explicite et la critique, avant le passage au politique, il y a encore le passage à la publicité. Ce qui, finalement, nous ramène à une question lancinante de la politique elle-même, question presque triviale qui demeure d'actualité : peut-on faire l'économie de la mise en cause des « puissants » si l'on entend fonder une démocratie représentative convenable, au niveau local comme au niveau national ? La question, à vrai dire, n'est pas tranchée, c'est ce qui fait tout l'intérêt de l'expérience marocaine de « démocratisation ».

Dans ces conditions, il est permis de douter de la formation d'un espace public municipal, tout au moins de la rapidité de sa constitution. Ce qui manque n'est pas exactement la capacité critique, ni davantage la possibilité de parler en public des « puissants » et des affaires de la municipalité ; c'est la possibilité d'opérer une qualification d'emblée politique de ce dont on parle ■

Jean-Noël Ferrié

CNRS-IREMAM