autrepart

Gérer la ville

Entre global et local

IRD
Institut de recherche pour le développement

l'aube

autrepart

Gérer la ville : entre global et local

Éditeurs scientifiques :
Élisabeth Dorier-Apprill,
Sylvy Jaglin

Numéro 21

Déjà parus :
Les Arts de la rue dans les sociétés du Sud, Michel Agier et Alain Ricard
Familles du Sud, Arlette Gautier et Marc Pilon
Variations, 1997
Empreintes du passé, Edmond Bernus, Jean Polet et Gérard Quéchon
Communautés déracinées dans les pays du Sud, Véronique Lassailly-Jacob
Échanges transfrontaliers et Intégration régionale en Afrique subsaharienne, Johny Egg et Javier Herrera
Variations, 1998
Drogue et Reproduction sociale dans le Tiers Monde, Éric Léonard
La forêt-monde en question, François Verdeaux
Les identités contre la démocratie, René Otayek
Variations, 1999
Le sida des autres. Constructions locales et internationales de la maladie, Claude Fay
Survivre grâce à… Réussir malgré… l'aide, Bernard J. Lecomte, Jean-David Naudet
Logiques identitaires, logiques territoriales, Marie-José Jolivet
Variations, 2000
Afrique noire et monde arabe : continuités et ruptures, Emmanuel Grégoire, Jean Schmitz
Des écoles pour le Sud : stratégies sociales, politiques étatiques et interventions du Nord, Marie-France Lange
Les jeunes : hantise de l'espace public dans les sociétés du Sud ?, René Collignon et Mamadou Diouf
Variations, 2001
Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?, Marc Raffinot, François Roubaud

Couverture : atelier graphique des éditions de l'Aube
Illustration : © Pierre Chevallier, *les Quartiers modernes de Bangkok*

© Éditions de l'Aube, IRD
(Institut de recherche pour le développement), 2002

ISBN 2-87678-719-9
ISSN 1278-3986

Sommaire

Élisabeth Dorier-Apprill, Sylvy Jaglin : Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux 5

Éric Charmes : La trame viaire périurbaine de Bangkok face aux théories dominantes de l'action collective 17

Philippe Gervais-Lambony : Les enjeux d'une politique de redéfinition territoriale : la création de l'aire métropolitaine d'Ekurhuleni (Afrique du Sud) 27

Patrice Melé : Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique) 41

Henri Coing : Régulation et gouvernance : la création d'une capacité régulatrice du service électrique au Venezuela 55

Bernard de Gouvello, Jean-Marc Fournier : Résistances locales aux « privatisations » des services de l'eau : les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie) 69

Brigitte Bertoncello, Sylvie Bredeloup : La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement 83

Benoît Lootvoet, Sultan Khan : La décentralisation sud-africaine et les métropoles : les défis de Durban 101

Élisabeth Dorier-Apprill : Gestion de l'environnement urbain et municipalisation en Afrique de l'Ouest : le cas de Mopti (Mali) 119

Monique Bertrand : Profils du leadership local au Ghana : conflits et fragmentation urbaine dans la métropole du Grand Accra 135

Thierry Lulle : À qui sert la gestion locale participative ? Éléments de réflexion à partir d'une expérience à Bogotá (Colombie) 151

Cynthia Ghorra-Gobin : Les prescriptions de la Banque mondiale et la culture politique américaine 169

Notes de lecture 179

Résumés 191

Introduction
Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux

*Élisabeth Dorier-Apprill *, Sylvy Jaglin ***

Si les villes constituent par nature des espaces d'interactions denses où se combinent des processus exogènes et endogènes, leur montée en puissance est un fait marquant depuis les années quatre-vingt. En tant que territoires et échelles de régulation, elles soulèvent de nombreuses questions économiques et sociales. Dans la mondialisation, qui avive la compétition entre des territoires hétérogènes, les décentralisations, les repositionnements sélectifs des États et l'instauration d'un dialogue direct entre villes (coopérations décentralisées), comme entre villes et bailleurs de fonds (Union européenne par exemple), instituent de manière croissante les gouvernements urbains comme acteurs directs de la compétition entre les territoires. Cette évolution est attestée pour les villes européennes et nord-américaines [Le Galès, 1995; Lefèvre, 2001], elle l'est aussi dans les pays en développement, comme l'a illustré la conférence Habitat II d'Istanbul en 1996.

Dans le même temps, les principes et modalités de l'autonomisation municipale et de la gestion urbaine sont orientés par un credo libéral dominant qui prône une rationalisation des administrations publiques, une généralisation des régulations marchandes et une multiplication des partenariats public/privé [Programme de gestion urbaine, 1991]. L'influence de la Banque mondiale dans la diffusion de cette pensée néolibérale et de ses traductions opératoires dans la gestion des villes est incontestable [Osmont, 1995], notamment du fait de son implication directe dans l'élaboration et la validation de nombreux programmes urbains nationaux. Dans maintes villes en développement, les réformes liées aux plans d'ajustement structurels ont été l'occasion de stigmatiser les « externalités négatives » liées à la mauvaise maîtrise de la croissance spatiale des villes, aux dysfonctionnements des équipements, aux surcoûts induits par leurs carences, au mauvais recouvrement des redevances d'usagers, aux faillites financières et à l'endettement des opérateurs publics de services. Le renouvellement de la gestion urbaine y est présenté

* Maître de conférences, laboratoire Population-Environnement, Université de Provence-IRD (EA 2205), membre de l'Institut Universitaire de France.

** Maître de conférences, Institut français d'urbanisme (université Paris-8), chercheur au Latts (UMR 7082), IRD (UR 023).

comme un indispensable préalable au développement local, basé sur une meilleure efficacité du fonctionnement des villes qui serait conditionnée par l'affranchissement des tutelles publiques, l'ouverture aux principes du marché, l'amélioration de la productivité urbaine. Ces principes affectent toutes les dimensions de la gestion urbaine, entendue comme *l'ensemble des fonctions de coordination des services techniques et de régulation des sociétés et des espaces concourant au fonctionnement urbain*.

Ces principes de référence sont aujourd'hui à ce point prégnants et incontestés qu'ils n'ont plus toujours besoin d'interventions extérieures directes pour s'imposer : portés par des élites locales, relayés par des institutions régionales, les coopérations décentralisées, de grandes ONG, et déclinés dans des contextes très divers, ils sont en quelque sorte « endogénéisés ». Une jeune génération de cadres diplômés et familiers de la culture globale, spécialisés dans un interdiscours d'efficacité de la gestion urbaine, de la gouvernance et de la décentralisation, paraît jouer un rôle crucial de médiation culturelle dans la diffusion de ce système de représentations à tous les échelons de la vie locale. Mais, face à l'apparente universalité d'un modèle dominant, les différenciations locales des pratiques et des solutions observées invitent, au plan méthodologique, à une approche comparative et multiscalaire [Le Bris, 1998]. Ce volume souligne la diversité des conceptions et formes historiques nationales et locales de mise en œuvre des paradigmes globaux de gestion et de gouvernement des villes, en fonction des héritages historiques et politiques nationaux, des contextes urbains particuliers, des déterminants locaux du jeu social et politique, des rapports de forces entre catégories d'acteurs, institutionnels ou non. Il s'efforce ainsi de démontrer la diversité et l'hétérogénéité des effets matériels et concrets de la dialectique global/local dans le domaine de la gestion urbaine.

Partant d'entrées thématiques ou sectorielles très diverses, les contributions présentées dans ce numéro d'*Autrepart* démontrent aussi l'intérêt d'une approche « détechnicisée » de la gestion urbaine, dont la réorganisation est un élément constitutif de la (re)construction des gouvernements locaux et, par conséquent, des arrangements de la gouvernance territoriale. L'idée centrale est qu'au-delà des enjeux techniques ou économiques, les réformes de la gestion urbaine touchent au cœur même du pouvoir local (définition du noyau dur de ses fonctions et des lignes de partage avec le secteur privé, autonomie politique dans le choix des subventions croisées et péréquations, structuration du lien avec les citoyens/usagers) et à l'organisation de son territoire (centralisation/décentralisation inframunicipale). Elles recèlent en conséquence d'importants enjeux de pouvoir, entre les sphères de l'encadrement public territorial mais aussi entre celles-ci et les acteurs économiques privés, et de réorganisation des rapports sociaux, notamment à travers la redéfinition et la redistribution des facteurs d'accessibilité aux richesses et ressources urbaines que procurent les services collectifs.

L'hypothèse est ici que, d'une part, le poids croissant des acteurs locaux dans les systèmes d'organisation et de régulation, d'autre part, celui des logiques marchandes dans les dispositifs de l'offre conduisent à une différenciation croissante des complexes réformateurs urbains, en dépit de la centralisation du mécanisme d'impulsion et de pilotage des réformes. On peut donc s'attendre à une hétérogé-

néité accrue d'arrangements territorialisés, dans lesquels les facteurs institutionnels et non institutionnels locaux conditionnent la nature et l'efficacité du changement [Batley, 1996]. Il s'ensuit que les lieux comme les échelles d'observation de ces mutations sont susceptibles de modifier très sensiblement l'évaluation des réformes et de leurs résultantes urbaines.

La résistance des sociétés locales au changement venu « d'en haut » constitue à l'évidence un élément important de compréhension des échecs, détournements et autres dérapages des processus de réforme, et plus généralement des politiques publiques dans les villes en développement. Mais le local n'est pas un simple pôle de résistance au changement, son impulsion vient aussi du « bas », où elle se nourrit des effets de proximité, s'appuie sur des communautés d'acteurs, des savoirs partagés (cultures techniques locales) et des processus d'apprentissage. Lieu d'expérimentation des articulations possibles entre les logiques descendantes et remontantes, l'échelle locale est celle où peuvent se réaliser l'apprivoisement réciproque, le compromis stratégique ou, au contraire, s'exprimer l'irréductible antagonisme entre logiques d'acteurs souvent issus de cultures différentes (municipalités, ONG, grandes firmes internationales par exemple), que les nouveaux dispositifs de la gouvernance locale comme les montages de plus en plus hétérodoxes des financements de projets contraignent à un rapprochement au sein de systèmes multipolaires.

Creuset de mutations, l'échelle locale est donc aussi celle d'une observation empirique du contraste entre les grandes prescriptions internationales véhiculées par les réformes et leurs traductions multiples à l'échelle des villes, entre discours et pratiques, entre objectifs et résultats. En s'interrogeant sur les modes de gestion urbaine émergents, les textes rassemblés dans ce numéro thématique proposent une réflexion sur les conditions de l'action collective locale et ses résultantes dans les villes en développement, tout en offrant les matériaux empiriques nécessaires à une comparaison géographique.

Les villes, nouvelles échelles de régulation ? La « territorialisation » des modèles

Pendant plusieurs décennies, les modalités de la gestion urbaine dans les pays en développement ont été utilisées par les pouvoirs d'État comme un outil de construction et de stabilisation de leurs alliances avec les élites urbaines. L'ébranlement de cette régulation est dû à plusieurs facteurs concomitants :

– la fragilisation des États et la recomposition des échelles de l'action publique en général, souvent avec l'encouragement des grandes agences internationales dans les PED, mais sur fond de « crises » endogènes [Hibou (éd.), 1999] ;

– la recomposition des alliances des pouvoirs publics avec les élites urbaines et, plus encore, avec les couches moyennes, dont le déclassement et la paupérisation dans les années quatre-vingt ont fragilisé les équilibres sociétaux [Collectif, 1985 ; Dureau *et alii*, 2000] ;

– la libéralisation démocratique et économique, conduisant à une exigence renouvelée en termes de responsabilisation des pouvoirs publics, notamment à l'échelle locale.

En crise, affaibli par l'ébranlement des rentes sur lesquelles il était assis, discrédité par la corruption et l'inefficacité de sa bureaucratie, concurrencé par les organismes *ad hoc* mis en place par les filières de coopération, l'État serait de plus en plus marginalisé dans la gestion et les politiques urbaines tandis que les villes, à l'inverse, seraient une échelle de plus en plus pertinente d'impulsion et de prise en charge de l'action collective organisée dans les espaces urbanisés. Ce mouvement a d'abord semblé accréditer l'idée d'une rétraction générale des États. On sait aujourd'hui qu'il n'en est rien : on assiste plutôt à une reconfiguration complexe de leur rôle, en articulation avec les échelles locales d'une part, supranationales d'autre part [Le Bris, 1999].

Que les villes, depuis les années quatre-vingt, apparaissent de plus en plus comme des territoires politiques essentiels ne préjuge donc en rien de la capacité réelle de leurs institutions à assumer des fonctions de gouvernement. Si les conditions nationales de la décentralisation, les potentiels économiques et humains locaux, l'épaisseur historique des sociétés urbaines sont autant de contraintes fortes à l'émergence des villes comme acteurs collectifs, d'autres analyses y ajoutent le poids de la fragmentation urbaine [Vidal, 1997; Prévôt Schapira, 1999; Jaglin 2001]. Montrant que les territoires urbains sont de plus en plus hétérogènes, socialement et économiquement différenciés, désolidarisés par des systèmes gestionnaires autonomisés, ces analyses suggèrent que la capacité des institutions locales à créer un projet politique unitaire s'en trouve affaiblie de même que leur pouvoir de gouvernement, face aux « ententes oligopolistiques » de la gouvernance locale [Bourdin, 1998].

Il paraît dès lors justifié d'examiner dans quelle mesure les principes et modèles véhiculés à l'échelle internationale sont localement appropriés. Quel rôle jouent les gouvernements urbains dans cette appropriation, dans quelle mesure et selon quelles modalités les appareils étatiques accompagnent-ils ou favorisent-ils ce mouvement ? Sur quels outils concrets s'appuie la traduction des principes généraux, constitutifs des modèles élaborés à l'échelle internationale, et leur utilisation dans le cadre de pratiques et procédures qui sont, au contraire, essentiellement du ressort des collectivités locales, en illustration de la dialectique « penser global, agir local » ?

Ce questionnement est aussi l'occasion de s'interroger sur la « transférabilité » des expériences (que suggère par exemple la multiplication des inventaires de « bonnes pratiques » par la Banque mondiale) et la possibilité de favoriser les échanges entre lieux géographiques (ce que visent à faire ses « boîtes à outils »). S'il faut sans doute dépasser le constat d'une irréductible singularité du local, l'analyse fine des situations concrètes ne conduit-elle pas à valoriser le poids des dimensions non institutionnelles dans les réussites et les échecs des réformes de la gestion urbaine, conduisant à réfuter toute possibilité de reproduction simple ?

Les trois premiers textes présentés ici abordent ces questions en confrontant un principe ou une théorie, participant du renouvellement des approches générales de la gestion et du gouvernement urbains, à ses conditions d'application locales. Ils montrent les effets de distorsion et, sinon toujours une instrumentalisation du modèle importé, du moins son rôle très inégal dans le changement local.

Analysant le remembrement urbain proposé à Bangkok (Thaïlande) pour aménager une trame viaire très déficiente, Éric Charmes explique ainsi pourquoi les

théories dominantes de l'action collective sous-jacentes sont ici inadaptées. Décrivant les comportements des acteurs de l'économie foncière, il montre que ceux-ci échappent au cadre normatif des tenants de la nouvelle économie institutionnelle, très présents au sein des grands organismes internationaux et bilatéraux de coopération et principaux promoteurs de la rationalisation de la trame viaire dans la capitale thaïlandaise.

Philippe Gervais-Lambony propose ensuite une analyse de la création d'une autorité métropolitaine de gouvernement dans l'East Rand (Afrique du Sud) en soulignant comment, tout en répondant à une évolution mondiale, cette réforme constitue une réponse originale à des impératifs locaux. À la fois quête d'une construction urbaine unitaire post-apartheid et réponse institutionnelle à l'impératif de compétitivité internationale, elle est aussi le fruit de l'échec de politiques d'intégration municipale et celui de manipulations politico-économiques endogènes.

Étudiant les interactions entre mesures de protection de l'environnement et contrôle de l'expansion urbaine à Monterrey (Mexique), Patrice Melé observe quant à lui comment l'adaptation du « paradigme environnemental » dans cette ville conduit à une recomposition des institutions et de l'action publique locales. L'exemple montre cependant que cette institutionnalisation localisée, en conformité avec des principes et modèles plus globaux, ne détermine pas les mutations des pratiques sociales ni n'assure la consistance des mesures, pourtant requises par le nécessaire contrôle de l'urbanisation.

La rationalisation marchande des services urbains : nouveaux discours, nouveaux acteurs

Dans le sillage des programmes de rationalisation/modernisation des administrations publiques locales, d'assainissement des finances publiques et de relance des programmes d'investissement, partout se généralisent des procédures de privatisation ou de délégation par appels d'offres qui bouleversent, plus ou moins rapidement et profondément, l'organisation effective des services urbains et disqualifient les systèmes antérieurs de financement et de subventions publics. Redistribuant les initiatives, les pouvoirs et les responsabilités, ces procédures mettent en compétition de nouvelles catégories d'acteurs sur des bases de sélection nouvelles. Cette évolution vise à modifier la hiérarchie des institutions, favorisant à la fois l'insertion de quelques grandes firmes multinationales sur le marché concurrentiel des villes en développement, petites et grandes, et l'émergence (ou le recyclage) d'entrepreneurs locaux privés. Parallèlement, l'économie urbaine informelle représente un défi majeur pour la rationalisation gestionnaire : pour la réduire, des projets tentent à la fois d'organiser/encadrer ses acteurs (petits métiers de services, mais aussi chefs de terre, commerçant(e)s sur les marchés, entrepreneurs de télécommunications…), de contractualiser leurs activités (cahier des charges, contrôles de qualité, normes techniques minimales) et, éventuellement, de les fiscaliser, suscitant éventuellement des réactions de rejet de la part des acteurs ou des usagers.

Ces processus paraissent générateurs de conflits d'intérêts, de concurrences et

de complémentarités nouvelles dont il faut comprendre les enjeux avec précision. Ils sont parfois encadrés par des programmes de formation destinés à du personnel politique et des édiles municipaux, et organisés localement par les coopérations bilatérales, les grandes ONG, qui délèguent une partie de leur activité auprès d'associations et de prestataires indépendants. Au-delà des jeux d'acteurs et de l'émergence d'acteurs privés dynamiques, la recherche de l'efficacité gestionnaire introduit surtout de nouvelles exigences de rentabilité et d'équilibre budgétaire, favorisant l'application de principes comme celui du juste coût et du financement des services par les usagers finaux, afin d'assurer la performance et la « durabilité » des systèmes d'exploitation sur la base d'une saine gestion comptable.

Les villes n'ont ainsi pas seulement à reformuler leurs articulations avec les autres échelons de l'encadrement public, national et international, elles doivent aussi inventer de nouveaux partenariats avec le secteur privé, les firmes internationales susceptibles de les épauler dans la poursuite de l'équipement urbain, aussi bien que les entrepreneurs locaux, créateurs d'emplois, et les organismes à but non lucratif, qui assument une part croissante de la solidarité et de la cohésion sociales. Cette quête est à replacer dans un contexte marqué par la complexité croissante des tâches, la différenciation des clientèles, l'écartèlement des objectifs (compétitivité et solidarité par exemple). En réponse, les collectivités locales tentent de spécialiser et de territorialiser leurs interventions, facilitant ainsi la recherche de coopérations *ad hoc* au profit de populations ciblées : l'externalisation de fonctions, notamment dans les services urbains, en direction de partenaires divers et au moyen de dispositifs variés, est alors souvent une des modalités de la redéfinition de l'offre.

Que devient l'accès aux services de base dans ce contexte ? Les nouveaux arrangements en favorisent-ils la généralisation ? Les villes en développement peuvent-elles adopter le modèle européen du « service universel » et instaurer des dispositifs de solidarité territoriale entre fractions des agglomérations par le biais de la fiscalité et/ou de l'intercommunalité ? Vaut-il mieux réguler directement une mosaïque de services de base étroitement territorialisés, en développant des subventions différenciées aux entreprises qui desservent les aires les moins rentables ? L'aide internationale doit-elle continuer à compenser les situations de carence trop extrême, ce qui permet d'éviter des explosions sociales, mais ne responsabilise ni les sociétés, ni les pouvoirs locaux ?

Les réponses diffèrent selon les villes, les États, les cultures politiques, les rapports de forces locaux, et expriment diverses formes de compromis entre compétitivité et solidarité, performance et atténuation des disparités. On observe néanmoins une tendance au « partage » des tâches : tandis que les contrats marchands s'imposent pour les services rentables, l'offre à destination des populations pauvres relève plus fréquemment de la « communautarisation », c'est-à-dire d'une prise en charge par des acteurs originaires de communautés de base, d'ONG ou encore de missions religieuses, agissant parfois pour le compte de projets associant des villes étrangères ou des coopérations bilatérales. Ces nouveaux arrangements opèrent un premier démarquage des espaces urbanisés, opposant les territoires des clientèles solvables et ceux de l'« encapsulage » des pauvres. Un des enjeux majeurs des mutations actuelles est ainsi de mesurer les conséquences, en termes de cohésion sociale, d'une assimilation croissante entre segments de clientèles

supposés homogènes, aires de desserte et territoires de gestion, qui enferment les logiques économiques, notamment celle du recouvrement des coûts, dans l'enclos étriqué de pseudo-communautés déshéritées et précipitent les quartiers pauvres illégaux dans l'« endogestion ».

Analysant les effets de la « privatisation » des services et équipements urbains, un deuxième ensemble de trois textes apporte des éclairages complémentaires sur les questions ainsi posées. Quoique les contextes considérés soient dissemblables et les entrées sectorielles différentes, ils convergent pour démontrer avec vigueur le poids des sociétés locales et des facteurs non institutionnels dans la conduite, ou l'absence de réelle conduite, des changements, soulignant, notamment dans le cas abidjanais, le rôle pour le moins ambigu des collectivités locales dans ce pilotage.

Henri Coing, dans son analyse de la réforme du secteur électrique dans l'État de Nueva Esparta au Venezuela, s'intéresse aux modalités de création d'une capacité régulatrice : fondée sur le modèle de l'agence, celle-ci est-elle en mesure de modeler le comportement de l'entreprise et de piloter le changement ? Montrant que la définition de la régulation réduite au seul face-à-face entre régulateur et régulé est dramatiquement inefficace, il souligne au contraire la dimension politique de l'acte de création d'un service public efficient et durable, que seul peut asseoir un processus d'apprentissage réciproque et conflictuel entre de nombreuses parties. Les conflits sont précisément au cœur du travail de Bernard de Gouvello et Jean-Marc Fournier sur deux villes moyennes latino-américaines, Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie), dans lesquelles la résistance des sociétés locales a conduit à la résiliation de contrats de délégation des services d'eau et d'assainissement établis avec de puissantes compagnies privées. Dépassant les logiques sectorielles, la grille d'analyse adoptée offre une lecture commune des deux échecs en insistant sur l'inadaptation du modèle de gestion proposé aux spécificités locales et, plus encore, sur le déficit d'appropriation de ce modèle par des sociétés locales confrontées à une forme de mondialisation dont elles ne distinguent pas les avantages.

La privatisation des marchés à Abidjan pose une autre des questions clés de la privatisation, celle du rôle régulateur des pouvoirs publics face au déploiement des logiques marchandes dans la construction et la gestion d'équipements essentiels pour l'offre commerciale des villes africaines. Faute d'une action volontariste et politiquement légitimée dans ce domaine, il en résulte, selon Brigitte Bertoncello et Sylvie Bredeloup, une profonde remise en cause des conditions d'accessibilité des consommateurs et des commerçants à l'équipement, au détriment des plus vulnérables d'entre eux.

Gestion, gouvernance, gouvernement urbains ? Instrumentalisations locales du modèle

Le rôle des gouvernements urbains a été profondément orienté par l'affirmation croissante de leur responsabilité dans le développement local, à travers l'organisation et la régulation de la fourniture des infrastructures de réseaux, la gestion des équipements et services, le développement social, la gestion foncière, le logement, le développement économique [Banque mondiale, 1994]. Cette affirmation procède d'une double conviction, affirmée dans les nombreux documents de travail de

la Banque mondiale, mis à disposition du public et des collectivités locales [Ciesin-Banque mondiale, 1997] : les choix publics peuvent être en meilleure adéquation avec les préférences citadines à l'échelle locale où la responsabilisation publique (des fonctionnaires à l'égard des élus, et des élus face à leurs électeurs) peut être restaurée ou instaurée ; les difficultés pratiques telles que l'insuffisante participation financière des usagers pourraient être surmontées en améliorant la qualité et l'adéquation de l'offre, ce à quoi des gouvernements locaux démocratiquement élus sont censés contribuer.

Le déterminisme institutionnel est cependant souvent illusoire [Schou, 1999] et la notion de *gouvernance* qui s'impose, à la fin des années quatre-vingt dans la littérature de la Banque mondiale, ses boîtes à outils et inventaires de « bonnes pratiques », prend acte des défaillances de l'encadrement public national et local et atteste d'une reconnaissance des systèmes d'acteurs, des dynamiques sociales, ressources et processus qui assurent *de facto*, en dehors de la sphère publique, la régulation des mécanismes d'urbanisation [Carter Center, 1989 ; McCarney (ed.), 1996]. La conséquence opérationnelle est claire : les dispositifs de « privatisation » et de « communautarisation » doivent circonscrire le domaine d'action directe des pouvoirs publics, recentré sur les deux fonctions stratégiques de régulation et de facilitation, tout en favorisant le déploiement d'autres acteurs, dits de la « société civile ».

Telle qu'utilisée par les institutions de développement, la notion de gouvernance demeure toutefois ambiguë [Collectif, 1998]. Dans son acception générale, elle est normative et mêle dimension politique (régime politique démocratique, transparence, contre-pouvoir d'une société civile active) et dimension technique (gestion publique assurée par une administration efficace, compétente, responsable). Dans sa dimension prescriptive, elle néglige les modalités concrètes d'expression des forces sociales pour survaloriser la production de règles et normes de « bonne gestion ». Pour les chercheurs, elle désigne à la fois la complexité des dispositifs institutionnels qui résultent des réorganisations en cours (diversification des acteurs de la gestion et multiplication des partenariats) et les formes de coordination qui en résultent.

Le fonctionnement de la gouvernance urbaine est toutefois fondé sur les techniques de la concertation, de la coordination et sur la construction de consensus entre des acteurs qui sont aussi parties prenantes. Comment passe-t-on de ces consensus à géométrie variable, à rayon de légitimité réduit, à de véritables politiques urbaines ? La question, en effet, n'est pas seulement de partager le pouvoir, mais de savoir qui régule le partage et au profit de qui. Ainsi, c'est tout le mode de *gouvernement* des villes qui serait appelé à changer si l'on suivait à la lettre les programmes urbains fondés non seulement sur la réforme des principes *de gestion*, *d'équipement* et *de service*, mais aussi sur celui de la « *bonne* » gouvernance, impliquant la redéfinition des règles et des principes de l'action publique : autonomie plus grande des collectivités locales à l'égard de l'État (décentralisation), démocratie locale, partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé, coopération entre communes d'une même agglomération ou aire métropolitaine (intercommunalité).

Or les politiques publiques urbaines des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont souvent eu des résultats décevants : des pans entiers des sociétés échappent

à toute gouverne politique instituée et l'économie informelle s'est plutôt étendue. Les pouvoirs d'État (surtout africains) ont souvent instrumentalisé les programmes, transformé les mesures d'ajustement en nouvelle rente, mettant en péril le rattrapage des disparités sociales et territoriales. Dans les villes moyennes et petites, la fragilité et l'étroitesse des bases économiques, le déficit des compétences technico-administratives [Stren, White, 1993; Jaglin, Dubresson, 1993] peuvent saper la crédibilité des collectivités et leurs capacités à négocier et à piloter des partenariats équilibrés. Les élections municipales, pour novatrices qu'elles paraissent dans certains pays, permettent souvent à des oligarques ou notables traditionnels de donner une nouvelle légitimité à un pouvoir d'influence non démenti. Des revendications locales d'« autochtonie » [Bertrand, 1994; Piermay, 1998; Bayart, Geschiere, 2001] interprètent souvent la logique de démocratie locale et peuvent contrer les projets d'arbitrages municipaux, notamment dans le domaine foncier.

Dans cette configuration instable, les changements significatifs pour les citadins procèdent avant tout des postures adoptées par les pouvoirs publics, de leur capacité à orienter les dividendes de la gouvernance en fonction de logiques marchandes ou d'objectifs de redistribution, à orchestrer des arrangements multiples, à évaluer, *a posteriori*, l'action de leurs partenaires. On ne peut donc, dans une réflexion sur les mutations de la gestion urbaine, faire l'économie d'une réflexion politique de fond sur les relations entre les modalités de l'action collective (mobilisant les États, les pouvoirs locaux et la société dite « civile ») et le jeu démocratique [Le Bris, 1999].

Le dernier ensemble de quatre textes présente, dans divers contextes de décentralisation, de municipalisation et de mise en œuvre de *projets urbains* inspirés par le prêt-à-gérer de la Banque mondiale, des trajectoires de collectivités locales, et des modalités de recomposition de l'action collective face à l'émergence ou à la réaffirmation d'acteurs aux intérêts et aux stratégies antagoniques sur la scène locale (communautés, leaders traditionnels, groupements de citadins).

S'appuyant sur l'exemple de Durban (Afrique du Sud), le texte de Benoît Lootvoet et Sultan Khan analyse les initiatives multipliées par le gouvernement métropolitain en matière de développement local. Rappelant les conditions juridiques de la création d'une « sphère » de gouvernement local en Afrique du Sud, l'article pose la question des moyens de l'autonomisation économique des métropoles mais aussi celle du risque de désolidarisation engendré par la concentration des richesses dans de puissantes agglomérations au *leadership* réaffirmé, tandis que les écarts nationaux demeurent très importants.

À partir d'exemples ouest-africains, les contributions d'Élisabeth Dorier-Apprill et Monique Bertrand étudient les relations complexes établies entre acteurs locaux dans un contexte de concurrence et d'empilement des registres locaux de légitimité. Le premier texte souligne l'intérêt d'une analyse des formes renouvelées de l'autochtonie à Mopti (Mali) pour comprendre les jeux d'intérêt présidant à la définition des priorités municipales, en décalage apparent avec les urgences et recommandations des bailleurs de fonds, notamment en matière environnementale et sanitaire. Il s'interroge sur les conditions d'une réelle démocratisation du pouvoir local, compte tenu de l'inégal accès des

groupes de citadins à la « citoyenneté » locale. Le second texte s'intéresse, dans la capitale ghanéenne, aux manipulations successives, opérées par l'ingénierie internationale du développement, de l'échelle inframunicipale des communautés, de leur leadership et des groupes d'habitants ainsi mobilisés. Il souligne le caractère contradictoire de cette échelle communautaire, à la fois puissant ressort identitaire et partisan, mais outil inopérant de la gestion urbaine, fragmentée entre de multiples entités sans rapport avec les dimensions fonctionnelles et économiques du développement urbain. Ces deux exemples amènent à se demander si, dans bien des cas, ce n'est pas le global qui est instrumentalisé par des « locaux » maîtrisant bien l'interdiscours adéquat… sans que la gestion concrète de la ville s'en trouve améliorée.

Le dernier texte analyse une procédure de participation, instituée par la cour des comptes de Bogotá (Colombie) entre 1997 et 1999 et destinée à permettre un « contrôle fiscal civique » par les citadins. Présentant cette expérience intéressante comme un demi-échec, Thierry Lulle analyse la difficile appropriation populaire d'un outil de contrôle des dépenses publiques conçu pour être participatif. Il montre l'instrumentalisation de cet outil au profit de rapports de domination renouvelés, les contradictions qui traversent la « communauté » des citadins, partagée entre ses loyautés clientélistes, aux bénéfices matériels bien visibles, et sa mobilisation au service d'une démocratisation locale, aux enjeux encore incertains.

Ces textes soulignent aussi que le façonnement de dispositifs durables de gestion et de régulation exige, au-delà des cadres législatifs et réglementaires, un projet politique local partagé qui transcende les antagonismes sociaux, ce que « l'autonomisation » progressive des villes comme échelles de régulation semblerait a priori devoir conforter. Réguler n'est pas gouverner néanmoins [Lefèvre, 2001] et on peut s'interroger sur la capacité réelle de nombre de gouvernements urbains à porter une vision du devenir de leur ville, à façonner un projet politique, à concevoir et mettre en œuvre des politiques urbaines, qui postulent une maîtrise et un leadership publics que ne concèdent pas forcément les « arrangements » locaux de la gouvernance.

Bibliographie

Banque mondiale [1994], *Une infrastructure pour le développement. Rapport sur le développement dans le monde 1994*, Washington, Banque mondiale, 268 p.

Batley Richard [1996], « Public-Private Relationships and Performance in Service Provision ? », *Urban Studies*, 33 (4-5) : 723-751.

Bayart Jean-François, Geschiere Peter (dir.) [2001]. « "J'étais là avant" : problématiques politiques de l'autochtonie », dossier, *Critique internationale*, 10, Paris, Presses de Sciences-po.

Bourdin Alain [1998], « Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance », in Nicole May *et alii*, *la Ville éclatée*, Paris, L'Aube : 314-330.

Carter Center [1989], *Beyond Autocracy in Africa*, Working Paper from the inaugural seminar of the Governance in Africa Program, Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia, February 17-18.

Ciesin-Banque mondiale [1997] « La responsabilisation, la transparence et la corruption dans les administrations decentralisées », in *Sourcebook en ligne sur la décentralisation et développement*

local (Decentralization thematic team), Ciesin-Banque mondiale-Jennie Litvack, New York, Columbia University. *www.ciesin.org/decentralization/French/Issues/Transparence.html.*

COLLECTIF [1985], *Classe moyenne : la montée et la crise*, numéro spécial de *Tiers Monde*, XXVI (101), janvier-mars, 226 p.

COLLECTIF [1998], *Gouvernances*, numéro spécial des *Annales de la recherche urbaine*, 80-81, 214 p.

DUREAU Françoise *et alii* (éd.), [2000], *Métropoles en mouvement : une comparaison internationale*, Paris, Economica-IRD, coll. Villes, 656 p.

HIBOU Béatrice (éd.) [1999], « L'État en voie de privatisation », dossier *Politique africaine*, 73, Paris, Karthala : 6-121.

JAGLIN Sylvy, DUBRESSON Alain [1993], *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 308 p.

JAGLIN Sylvy [2001], « Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe », *Annales de géographie*, 619, mai-juin : 243-265.

LE BRIS Émile [1998], « Culture(s) de la gestion urbaine, universalisme ou métissage », in J.-P. Deler, É. Le Bris, G. Schneier, *Les Métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*, Karthala : 253-258.

LE BRIS Émile [1999], « La construction municipale en Afrique », *Politique africaine*, 74, Paris, Karthala, juin 1999 : 6-12.

LE BRIS Émile (éd.) [1999], « Espaces publics municipaux », dossier *Politique africaine*, 74, Paris, Karthala, juin 1999 : 6-83.

LEFÈVRE Christian [2001], « The Changing Context and Directions of Urban Governance », in UNCHS (Habitat), *Cities in a Globalizing World*, London, Earthscan : 57-68.

LE GALÈS Patrick [1995], « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1) : 57-95.

MCCARNEY Patricia (ed.) [1996], *Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, CUCS-University of Toronto, 206 p.

OSMONT Annik [1995], *La Banque mondiale et les Villes*, Paris, Karthala, 309 p.

PIERMAY Jean-Luc [1998], « Entre ville et communauté : Rehoboth (Namibie) ou le dilemme de l'ouverture et de l'identité », in *Le Voyage inachevé… Les espaces de la culture*, Paris, IRD-Prodig : 393-399.

PRÉVÔT SCHAPIRA Marie-France [1999], « Amérique latine : la ville fragmentée », *Esprit*, novembre : 128-144.

PROGRAMME DE GESTION URBAINE (PGU) [1991], *Prospectus révisé : renforcement des capacités de gestion urbaine pour les années 90*, New York, Nations unies, 39 p.

SCHOU [1999], « Responsive Local Government : Does Democracy Matter ? A Comparison of a Zimbabwean and a Tanzanian Council », communication n° 317 à la 9e conférence générale de l'EADI, Paris, 22-25 septembre, 27 p.

STREN Richard, WHITE Rodney (dir.) [1993], *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan.

VIDAL Laurent [1997], « Les mots de la ville au Brésil. Un exemple : la notion de "fragmentation" », *Cahiers des Amériques latines*, 18 : 161-181.

La trame viaire périurbaine de Bangkok face aux théories dominantes de l'action collective

Éric Charmes *

Dans la recherche sur les villes du Sud, les notions d'action collective et d'intérêt collectif sont omniprésentes. Face à ce qui est présenté comme un manque de moyens voire comme une incurie des pouvoirs publics, la solution usuellement préconisée est de mobiliser les citadins pour qu'ils produisent et entretiennent eux-mêmes les infrastructures, les équipements et les services collectifs dont ils ont besoin. Pour les grands organismes internationaux, la nouvelle économie institutionnelle [1] constitue le principal arrière-plan théorique de ce recours à l'agrégation d'initiatives individuelles [Osmont, 1995]. Tout en conservant le libéralisme comme référence philosophique et anthropologique, cette théorie présente l'intérêt d'intégrer des variables sociologiques jusque-là ignorées par l'économie orthodoxe, notamment les « arrangements institutionnels » [Ostrom *et alii*, 1993]. Si cette démarche n'est pas dépourvue d'attrait et si les articulations logiques qui la fondent sont solides [2], il n'en demeure pas moins que l'usage qui en est fait peut souffrir de déficiences majeures. Souvent en effet, on considère que le succès d'une action collective peut être assuré par une simple manipulation de l'environnement institutionnel (par exemple avec la mise en place d'un nouveau cadre juridique). Or rien n'est moins aisé.

Les tentatives de planification du réseau viaire de Bangkok au moyen de partenariats entre acteurs publics et privés illustrent clairement les difficultés qui peuvent être rencontrées sur le terrain. Il apparaît notamment que les intérêts privés ne peuvent être considérés indépendamment du contexte local. Ces intérêts sont pris dans des systèmes de relations peu malléables qui bornent le champ des possibles pour les actions collectives. La notion d'intérêt collectif n'a elle-même pas toujours le sens que l'on voudrait lui donner, notamment en milieu urbain ; d'abord parce que la collectivité n'a pas toujours le contenu substantiel que l'on attend, ensuite parce que la collectivité prend un visage différent suivant la culture politique du pays.

---

* Chercheur indépendant, membre du laboratoire CNRS Théorie des mutations urbaines (UMR 7543). Je remercie les lecteurs pour leurs corrections et pour leurs commentaires sur une première version de cet article.

1 À ne pas confondre avec l'économie institutionnaliste, fondée notamment par Thorstein Veblen et John Commons. Pour une discussion des différentes théories institutionnalistes, voir Mäki, Gustafsson et Knudsen [1993].

2 J'ai du reste largement tiré parti de cette théorie pour analyser certaines actions collectives, voir Charmes [2000 a].

Le marché foncier bangkokien : la difficulté d'orienter les interactions des intérêts privés

Pour qui réfléchit à la notion d'intérêt collectif en milieu urbain, les tentatives de contrôle du développement de la trame viaire en périphérie de la capitale thaïlandaise sont un bon outil heuristique. Les modalités de ce développement mettent en effet singulièrement à l'épreuve l'idée selon laquelle l'intérêt collectif peut émerger de la somme des intérêts privés. Située dans le delta d'un fleuve, Bangkok a très longtemps été desservie presque exclusivement par des canaux ; les voies terrestres n'ont véritablement commencé à occuper une place prépondérante dans le développement de la ville qu'après la seconde guerre mondiale. Le retournement vers la terre ferme a été brutal et le manque de voies terrestres s'est fait très durement ressentir ; les investissements publics en infrastructures viaires n'ont jamais pu suivre le rythme de l'urbanisation. La capitale thaïlandaise est en conséquence l'une des moins bien dotées au monde avec, dans les quartiers centraux, seulement 6 à 7 % de la surface urbanisée occupée par les rues contre 20 à 25 % dans la plupart des métropoles occidentales. De plus, en dehors des grandes voies routières construites par les pouvoirs publics, les rues se sont principalement développées par l'addition d'initiatives privées. En périphérie, ce sont ainsi des ensembles de plusieurs dizaines de kilomètres carrés, occupés par des centaines de milliers de personnes, qui se sont urbanisés quasi exclusivement par la juxtaposition de lotissements privés. Un tel mode d'urbanisation ne produit évidemment pas une trame viaire adaptée aux besoins du trafic. Peu d'itinéraires de liaison se constituent entre les grandes artères publiques, et les impasses sont extrêmement nombreuses. Les véhicules sont donc systématiquement rabattus sur des axes routiers déjà surchargés.

Cette situation contribue de manière significative aux encombrements qui paralysent régulièrement la capitale thaïlandaise. Face à ce problème, les pouvoirs publics cherchent à transformer les impasses résidentielles de la périphérie en voies traversantes. Il s'agit en effet de la manière apparemment la plus économique de créer des itinéraires de délestage en marge des grandes artères. Ces interventions curatives se heurtent toutefois à une autre singularité de la trame viaire bangkokienne : le marché des droits de passage.

En raison du passé aquatique de la ville et du manque de voies publiques, l'avancée de la nappe urbaine laisse un grand nombre de terrains dépourvus de toute desserte terrestre. Pour leurs propriétaires, le seul moyen de désenclaver leurs parcelles est d'acheter un droit de passage à l'un de leurs voisins. À Bangkok, ces transactions sont devenues tellement fréquentes que, sur le front de l'urbanisation, on peut parler d'un véritable marché. Or ce dernier constitue un obstacle à la municipalisation des voies qui desservent la capitale thaïlandaise. En effet, alors que, dans d'autres villes, les lotisseurs cherchent à se débarrasser des voies qu'ils ont construites pour ne pas avoir à les entretenir, à Bangkok, les voies de lotissement demeurent bien souvent entre les mains de leurs propriétaires initiaux tant que ceux-ci peuvent espérer vendre des droits de passage à leurs voisins. Cette attente peut être longue et durer plusieurs dizaines d'années. L'intervention publique *a posteriori*, par raccordement d'impasses pour former des voies ouvertes au trafic de transit, n'en devient que plus délicate.

Des projets d'actions collectives de propriétaires fonciers

L'intérêt de la collectivité est ici clairement en conflit avec l'addition des intérêts privés. On se serait auparavant contenté de dire que cette situation est le résultat d'une absence de planification efficace. On le dit toujours mais, à présent, dans une perspective libérale raffinée, ces dysfonctionnements (les fameuses externalités négatives) sont analysés comme les produits des divers « frottements » qui perturbent les négociations entre propriétaires et qui les empêchent de prendre en compte un intérêt collectif qui est aussi leur intérêt. Pour les tenants de la nouvelle économie institutionnelle, on peut réduire ces « frottements » par l'introduction d'un cadre institutionnel qui délivre des informations et des incitations adaptées. De fait, les spécialistes du marché foncier montrent, avec des arguments parfaitement convaincants, que les propriétaires fonciers bangkokiens auraient intérêt à coordonner leurs actions : leurs terrains, mieux desservis, auraient une valeur marchande plus élevée. Cette coopération bénéficierait en outre à la collectivité puisque la trame viaire serait mieux ordonnée et moins parsemée d'impasses.

Les cadres juridiques susceptibles de faciliter la coopération des propriétaires fonciers sont nombreux et bien connus dans les pays occidentaux ; l'intervention institutionnelle usuelle consiste à inciter les propriétaires à dessiner collectivement un plan de lotissement. En Thaïlande, plusieurs pays ont, via leur organisme de coopération, promu la technique qu'ils maîtrisaient le mieux. C'est dans ce contexte que plusieurs projets pilotes de remembrement urbain ont été lancés à Bangkok à partir de la fin des années quatre-vingt [3]. Le volontariat et la coopération entre bénéficiaires, c'est-à-dire l'action collective, sont au cœur de cette procédure. Le remembrement urbain (dont l'équivalent français est mis en œuvre par les associations foncières urbaines, les AFU) permet, sans avoir systématiquement recours à l'expropriation, de remodeler un parcellaire et de réaliser divers équipements et infrastructures indispensables à la préparation de l'urbanisation tels que des voies de circulation ou des espaces verts. À cet effet, les propriétaires sont dépossédés d'une partie de leur bien-fonds, utilisée pour créer une voirie ou des équipements et, éventuellement, vendue pour financer les travaux. Lorsque la pression foncière est suffisamment forte, comme dans la périphérie d'une ville telle que Bangkok, l'augmentation du prix du sol qui résulte de la viabilisation et des nouvelles possibilités de construction donne à la parcelle amputée une valeur supérieure à sa valeur d'origine.

Alors que le remembrement est une technique éprouvée non seulement au Japon, mais aussi en Corée du Sud ou en Allemagne, aucune des expériences menées à Bangkok n'a pour l'instant abouti. Surtout, pour être généralisé, le remembrement urbain nécessite le support d'une loi. Or, plus de dix ans après les premières moutures, celle-ci n'a toujours pas été votée par le Parlement. Le programme de coopération engagé sur ce terrain est pourtant lourd. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cet échec. On n'entrera pas ici dans les détails des difficultés rencontrées sur le terrain, exposées ailleurs [Charmes,

3 Le remembrement urbain a été importé en Thaïlande par le Japon, mais les projets pilotes ont pour une large part été réalisés sous l'influence d'experts anglo-saxons.

2000 b] et l'on privilégiera les aspects de ces expériences qui mettent en question la perspective actuellement dominante sur l'action collective.

Le marché de l'accès viaire : des externalités négatives à traiter par « ajustement » de l'environnement institutionnel ?

L'analyse peut être engagée à partir du marché de l'accès viaire. La résolution des problèmes posés par l'enclavement constitue en effet un objectif prioritaire à Bangkok. De fait, après la construction d'une voie terrestre importante par les pouvoirs publics, les possesseurs des parcelles riveraines bloquent l'accès à celles situées en retrait dans l'attente de vendre des droits de passage à leurs propriétaires. Ce faisant, ils favorisent la concentration de l'urbanisation le long des grandes artères et contribuent au désordre de la trame viaire.

Les promoteurs du remembrement urbain estiment que cette procédure peut atténuer les externalités négatives du marché de l'accès viaire. À leurs yeux, le remembrement offre un cadre adéquat à la négociation par les propriétaires fonciers d'un plan ordonné pour l'urbanisation en marge des grandes artères. En adoptant ce point de vue, ils se placent dans une perspective proche de la nouvelle économie institutionnelle. Dans un article célèbre, l'un des pères fondateurs de ce courant théorique, Ronald Coase, évoque lui-même le cas des droits de passage et présente ces derniers comme des facteurs de production qui doivent pouvoir s'échanger sur un marché [Coase, 1996]. De fait, à Bangkok, les choses semblent se passer de cette manière et la valeur marchande du droit d'accès est usuellement égale à un dixième de la valeur finale du terrain rendu accessible. Or, suivant ce qu'il est désormais convenu d'appeler le théorème de Coase, pour traiter les externalités négatives d'un marché telles que celui des droits de passage, le problème n'est pas tant de définir autoritairement une desserte viaire pour chaque parcelle (*i.e.* de redéfinir les droits de propriété) que de permettre aux propriétaires de négocier les uns avec les autres à moindres frais, c'est-à-dire, pour reprendre le vocabulaire consacré, d'éliminer les coûts de transaction. Ainsi, s'il était possible que tous les propriétaires se réunissent sans contrainte de temps et avec une information parfaite pour discuter ensemble de leur intérêt rationnel, le problème serait réglé. Avec cette situation idéale comme objectif, le remembrement apparaît comme un moyen institutionnel de fluidifier les échanges sur le marché des droits de passage.

Le problème est que, dans de nombreuses situations concrètes, le prix du droit de passage ne dépend pas seulement des conditions de la négociation. En réalité, contrairement à ce que dit le théorème de Coase, la définition des droits de propriété n'est pas sans importance ; le résultat de la négociation des propriétaires varie avec la répartition effective de ces droits. Notamment, le marché de l'accès viaire est loin d'être exempt de rapports de forces et de domination. Il est par exemple courant qu'un gros investisseur encercle des terrains et impose à leurs propriétaires le prix qu'il souhaite ; les biens peuvent ainsi être achetés pour un montant deux à trois fois inférieur à leur valeur officielle. De même, ceux qui achètent les terrains situés sur le futur tracé d'une voie publique n'agissent pas par hasard : ce sont souvent des personnes proches du pouvoir qui cherchent à détour-

ner à leur profit le fruit des investissements publics. Ces personnes n'hésitent pas à abuser de leur position dominante face aux propriétaires des terrains situés en retrait. Là encore, le marché des droits de passage subit d'importantes distorsions par rapport à la situation idéale d'une négociation entre partenaires égaux.

Certes, l'accès est un droit inscrit dans le code civil, mais ce droit n'est pas appliqué d'une manière satisfaisante. Porter le différend devant un tribunal est une manœuvre incertaine, surtout pour un petit propriétaire confronté à un personnage influent. En outre, un canal est considéré comme un accès et, quand aucun canal ne dessert la parcelle, le droit de passage terrestre accordé par les tribunaux, d'une largeur de deux à trois mètres, ne confère pas au terrain ainsi désenclavé une véritable valeur urbaine.

Bref, l'une des principales sources des externalités négatives du marché des droits de passage réside non pas dans les conditions de l'échange mais dans la répartition des droits de propriété. Celle-ci, loin d'être bénigne, est l'exact reflet des rapports de domination qui traversent la société et toute négociation entre propriétaires fonciers, loin de produire l'accord espéré, met au jour ces rapports de forces. Ainsi, dans le cas du projet de remembrement urbain, aucun accord n'a pu naître sur la juste contribution de chaque propriétaire (c'est-à-dire sur la part de chaque parcelle qui devait être utilisée pour réaliser l'opération). La négociation a achoppé sur l'opposition de deux groupes d'intérêt, l'un constitué par les propriétaires des terrains déjà accessibles par voies terrestres, l'autre formé par les possesseurs de parcelles enclavées. Les premiers ont considéré que leur contribution devait refléter leur position dominante et donc être très faible, alors que les seconds considéraient la mise en place du remembrement comme une opportunité de rétablir une situation conforme à la définition officielle du marché des droits de passage.

Il est clair qu'il manque ici un accord sur la perception de la situation par les différents acteurs. Un tel accord ne peut d'évidence naître que d'un processus politique de reconnaissance mutuelle. Certes, certains libéraux acquiesceraient sur ce point et souligneraient qu'ils considèrent le comportement des propriétaires des parcelles déjà accessibles comme un abus de position dominante et comme une violation des droits individuels. Cet argument est toutefois spécieux: la définition de ce comportement comme violent est relative et reflète une définition préconçue des droits de propriété. Les propriétaires des terrains déjà accessibles par voie terrestre ont acquis leurs parcelles pour en encercler d'autres et considèrent avoir un droit à se comporter comme ils le font. On pourrait presque dire qu'ils se comportent comme des joueurs de go qui étouffent les pierres de l'adversaire [4]. Ce sont donc bel et bien des règles du jeu considérées comme légitimes par ceux qui les mettent en pratique qui sont en cause. Cette légitimité est d'autant plus délicate à contester que les acteurs qui s'en parent sont souvent influents et dotés d'un pouvoir politique fort. Cette influence et ce pouvoir sont tels que tout laisse à penser qu'ils sont à l'origine des retards pris dans le vote par le Parlement d'une loi sur le remembrement urbain.

---

4 Je dois cette métaphore à Charles Goldblum.

La reconnaissance et la définition politique des intérêts collectifs [5]

Une autre critique fondamentale peut être adressée à la perspective généralement adoptée pour aborder l'action collective, elle concerne la reconnaissance et le mode de définition de l'intérêt collectif. Le débat théorique étant trop complexe pour que l'on puisse entrer ici dans ses détails, on s'arrêtera seulement sur les conséquences pratiques de l'adoption du point de vue actuellement dominant. Les théories de l'action collective les plus fréquemment utilisées reposent sur un postulat philosophique caractéristique du libéralisme : la prééminence des intérêts des acteurs individuels sur les intérêts sociaux. Ces derniers sont du moins conçus comme la somme des intérêts individuels, avec comme contrainte au calcul d'un optimum social de ne jamais léser un individu. L'action collective tire donc sa source non pas de l'intérêt collectif en tant que tel mais des bénéfices que chacun peut individuellement retirer de sa participation. Or cette forme de justification de l'action collective souffre de plusieurs déficiences que le cas de la planification de la trame viaire à Bangkok met clairement en évidence.

Les sources de légitimité de l'action collective : la dénégation de l'intérêt public

Dans la perspective libérale, tout ce qui va à l'encontre des intérêts d'un individu est une coercition qu'il convient autant que possible d'éviter. Les partenariats public/privé tels que le remembrement urbain s'accommodent toutefois mal de cette contrainte politique. Ainsi, pour éviter qu'un propriétaire récalcitrant puisse bloquer un projet sur lequel s'accordent de nombreuses personnes, les lois sur le remembrement urbain stipulent classiquement que des propriétaires peuvent être contraints de participer à une opération. Certains défendent cette coercition en la réduisant à une forme de paternalisme bénin. Ils soulignent qu'on ne fait que contraindre les propriétaires à gagner de l'argent. C'est toutefois oublier qu'augmenter la valeur marchande de ses biens n'est pas un objectif universel : des liens affectifs peuvent avoir plus de valeur. Parce qu'elle détruit une perspective ou des arbres, parce qu'elle transforme une parcelle qui fait partie de la mémoire familiale, l'urbanisation est pour certains une perte plus qu'un gain. La coercition ne peut dans ce cas être justifiée que par l'existence d'un intérêt collectif supérieur aux intérêts individuels.

Au-delà de ces considérations que d'aucuns jugeront oiseuses, la dénégation de la prééminence d'un intérêt collectif n'est pas anodine pour la réussite des actions collectives. Toute négociation suppose en effet que chacun défende sa position au moyen d'arguments susceptibles de recevoir l'assentiment de tous. La nature de l'accord obtenu varie donc suivant l'univers de référence dans lequel la négociation a été placée. Si elle se présente comme le point de départ d'une action à but lucratif, comme cela a, de fait, été le cas pour les projets pilotes de remembrement urbain lancés à Bangkok, les participants mettent en avant le bénéfice personnel qu'ils retireront de l'opération et le comparent à celui que peuvent espérer les autres. On aboutit alors à des situations de blocage si, comme indiqué plus haut, les personnes

5 Cette section reprend des thèmes déjà développés dans Charmes [2000 b].

définissent leurs intérêts suivant des modalités non convergentes. Si, à l'inverse, le projet se présente d'abord comme un projet d'intérêt collectif (comme par exemple planifier et harmoniser l'expansion périurbaine), les arguments considérés comme valides ne sont plus les mêmes. Dans ce cas, la négociation prend l'allure d'un débat public, les querelles d'intérêts peuvent (au moins en partie) passer au second plan et un accord devient plus facile à trouver. Pour preuve, parmi les différents projets pilotes entrepris, le seul propriétaire d'un terrain déjà desservi par une voie publique qui s'est rangé aux arguments des propriétaires de terrains enclavés se targue de coopérer pour l'intérêt supérieur de ce qu'il appelle la « communauté » bangkokienne et de faire passer au second plan son intérêt personnel. Il n'est d'ailleurs pas peu fier du fait que tous les – minces – espoirs de voir un jour le projet aboutir reposent désormais en grande partie sur lui.

Bangkok et le sens du « nous » de ses habitants

La vision orthodoxe des actions collectives destinées à planifier la trame viaire se heurte à un autre obstacle : la participation des pouvoirs publics. L'objectif d'outils urbanistiques tels que le remembrement urbain étant de favoriser une urbanisation plus ordonnée, la collectivité concernée déborde largement celle formée par les propriétaires fonciers. Les pouvoirs publics doivent donc intervenir pour représenter cette collectivité. Dans la perspective libérale, ils sont censés contribuer à l'action collective à la hauteur du bénéfice attendu de l'opération pour l'agglomération.

Toutefois, pour que des propriétaires fonciers coopèrent avec les pouvoirs publics, il faut qu'ils considèrent ces derniers comme des interlocuteurs légitimes. Sans insister sur le manque de compétence ou sur la corruption qui décrédibilisent l'administration dans son rôle de représentante de l'intérêt public, on évoquera ici un point moins souvent mentionné : la place de la métropole dans la définition de l'identité collective de ses habitants. Le concept d'identité collective est souvent ignoré ou considéré soit comme une explication *ad hoc* soit comme une motivation irrationnelle. Ce concept est pourtant au fondement de la sociologie continentale européenne et Norbert Elias a rappelé avec force l'importance du sens du « nous » dans la participation à des initiatives collectives [Elias, 1991]. L'affect peut paraître déraisonnable, il n'en est pas moins humain et de nombreux exemples montrent que les pouvoirs publics ne peuvent s'adresser à des individus au nom des intérêts d'une collectivité à laquelle les dits individus ne se sentent pas émotionnellement attachés.

Or, à Bangkok, l'identification des citadins à leur ville est faible. Ceci principalement en raison de l'utilitarisme qui caractérise la relation de nombreux Bangkokiens à la métropole. Ces derniers sont pour une large part des migrants récents et leur séjour à Bangkok n'est souvent vécu que comme une étape transitoire avant leur retour dans leur village ou dans leur ville natale, quand ils auront accumulé un pécule suffisant. L'aménagement de Bangkok ne les concerne donc guère et leur relation avec la capitale est essentiellement financière et individualiste. La plupart des migrants qui arrivent à Bangkok ont pour objectifs principaux de trouver les revenus qui leur faisaient auparavant défaut et d'offrir les meilleures chances de réussite à leurs enfants. Pour ceux de cette seconde génération qui

deviennent Bangkokiens à part entière, ce discours reste très présent. Cela explique sans doute en partie l'attitude de l'importante couche moyenne qui s'est constituée à la faveur du développement économique du pays: celle-ci demeure en effet beaucoup plus attirée par l'hédonisme consumériste que par la réalisation de soi dans l'espace public politique [Mulder, 1997].

En outre, dans un pays où le patronage demeure un pilier du système de relations sociales, on s'identifie plus facilement à des hommes influents qu'à des intérêts abstraits. Les notions d'intérêts communs ou collectifs ne peuvent avoir un sens concret que si elles s'incarnent au travers des actes d'une personne connue. À Bangkok, où prédominent les rapports anonymes, l'idée d'une communauté formée par les citadins demeure donc largement dépourvue de substance. Au vu des résultats des élections municipales de 2000, la crise asiatique semble avoir entraîné un recul dans ce domaine: après avoir élu en 1996 un homme qui portait un projet politique pour la capitale, les Bangkokiens ont dernièrement choisi comme maire une grande figure du patronage politique.

Divers facteurs convergent donc pour indiquer que les habitants de la capitale thaïlandaise n'ont pas un sentiment clair d'appartenance à un corps politique dont les intérêts seraient susceptibles de se surimposer aux leurs. On peut certes supposer qu'il s'agit d'une phase transitoire et que, progressivement, l'espace public politique bangkokien gagnera en maturité, mais le processus sera en tout état de cause long et mériterait une attention plus grande de la part des spécialistes de la bonne gouvernance.

Une culture politique non libérale

Même si Bangkok devenait un élément constitutif de l'identité collective de ces habitants, on peut douter que les partenariats fondés sur la vision libérale de l'action collective puissent un jour occuper une place dominante dans l'urbanisme thaïlandais. Ces partenariats supposent en effet de traiter les pouvoirs publics comme des partenaires d'affaires. Cette pratique a, au moins aux États-Unis, fait la preuve de son efficacité potentielle, mais elle suppose une culture politique largement étrangère à la Thaïlande. Jean-Pierre Gaudin [1985] suggère ainsi que les partenariats public/privé n'ont jamais véritablement trouvé leur place dans l'urbanisme français en raison d'une culture de la propriété foncière peu adaptée, et parce que le modèle entrepreneurial de l'action publique qui sous-tend cette procédure cadre mal avec le mode de fonctionnement traditionnellement régalien de l'État français. On peut penser que des raisons du même ordre font que le remembrement urbain n'est guère adapté au contexte thaïlandais.

Un retour historique est ici nécessaire. Pour les anciennes générations d'agriculteurs thaïlandais, l'accès à la propriété d'un lopin de terre fut synonyme de libération de liens de servage, voire d'esclavage. La Thaïlande fut longtemps un pays très peu peuplé et la ressource stratégique était moins la terre que la main-d'œuvre. Les terres non exploitées sont longtemps demeurées en grand nombre. Propriété de la couronne, elles étaient à la disposition de ceux qui les défrichaient. Le front pionnier qui s'est ainsi développé est resté actif jusque dans les années quatre-vingt. La plupart de ces agriculteurs ont pu demeurer longtemps indépendants, car le riz pou-

vait être cultivé avec des moyens relativement faibles. Même si, avec la course à la productivité, ce tissu de petits cultivateurs indépendants a commencé à se désagréger, il en reste aujourd'hui un fort attachement à la propriété privée et une défiance marquée vis-à-vis de toute intervention portant le sceau de l'autorité. Plus précisément, dans cette situation de « ressources ouvertes », aucun mécanisme institutionnel de régulation des conflits entre le pouvoir et les petits propriétaires agricoles ne s'est véritablement mis en place [Brummelhuis, Kemp, 1984]. En effet, en cas de dissensions graves, vu l'abondance de terres, la solution la plus rationnelle était le retrait, plutôt que l'affrontement. Les comportements et les représentations forgés par ce passé à peine révolu n'ont guère été favorables à l'établissement de partenariats entre propriétaires privés et puissance publique.

Dans le même temps, la modernisation et la centralisation de l'appareil d'État entreprises par la couronne siamoise à partir du milieu du XIXe siècle ont abouti, quelques décennies plus tard, à la constitution de ce que beaucoup d'historiens considèrent comme un modèle de monarchie absolue. L'aménagement urbain et la construction des voies terrestres ont, dans ce cadre, d'abord été conçus comme des prérogatives régaliennes. L'État et ses fonctionnaires se sont pensés d'autant plus hors du domaine du marché que cette frontière était doublée de barrières ethniques : historiquement, l'essentiel du développement de l'économie marchande siamoise a été le fait d'une diaspora chinoise longtemps exclue des affaires politiques et administratives.

Les quelques textes juridiques thaïlandais qui abordent le financement des infrastructures s'appuient donc sur des principes qui placent la puissance publique hors du droit commun. La forme de récupération des plus-values mise en œuvre dans les zones industrielles, très significative car largement utilisée, témoigne de cette spécificité. En expropriant des terrains agricoles et en revendant des droits à bâtir après avoir procédé à une viabilisation, l'entreprise publique chargée de développer des zones industrielles sur tout le territoire thaïlandais travaille suivant des modalités similaires à celles qui régissent les activités des établissements publics d'aménagement français. En dehors de quelques échecs ponctuels, la réussite globale de ces opérations est indéniable et c'est sans doute là qu'il faut chercher des modèles de planification et de financement des infrastructures pour la Thaïlande.

Ainsi, même si les habitants de Bangkok (ou du moins les propriétaires fonciers) se concevaient un jour comme les membres d'une entité politique, on peut douter que cela suffirait à permettre l'application à grande échelle d'un partenariat entre puissance publique et propriétaires privés de type libéral. La culture bureaucratique thaïlandaise et les références politiques du pays sont trop éloignées d'un modèle entrepreneurial de l'action publique. La formation d'une identité collective urbaine est peut-être une condition nécessaire, elle n'est certainement pas une condition suffisante.

*

La critique de l'approche libérale de l'aménagement urbain proposée ici doit autant être comprise dans un sens philosophique que dans un sens pragmatique. En effet, la théorie de l'action qui sous-tend le libéralisme est une théorie normative.

Déterminer si ces normes d'action sont les meilleures relève du débat philosophique, mais on peut, sans prendre position, faire observer que ces normes ne se sont pas aussi largement diffusées que les grands organismes de coopération semblent le penser. Même des acteurs de l'économie foncière peuvent échapper à ce cadre normatif. Les obstacles rencontrés dans le contrôle du développement de la trame viaire en périphérie de Bangkok le montrent bien. Les propriétaires fonciers de la capitale thaïlandaise ne sont probablement pas rétifs à l'action collective en elle-même, mais leurs comportements ne correspondent pas aux prévisions des tenants de la nouvelle économie institutionnelle.

Les économistes et les politologues inspirés par la philosophie libérale considèrent ainsi que les conflits d'intérêts peuvent se régler soit par la force soit, et c'est évidemment la solution qu'ils préconisent, par le compromis. Toutefois, comme l'a montré la discussion sur le théorème de Coase, ils oublient une étape : la nécessité d'un travail politique de reconnaissance mutuelle des valeurs et des préférences portées par chacune des parties en cause. En outre, et l'on retrouve là l'une des critiques les plus fondamentales de la philosophie politique libérale, pour qu'il y ait contrat ou compromis, il faut préalablement qu'il y ait volonté de trouver un *modus vivendi*. Or, pour cela, le sens du « nous » ou l'identité collective sont des supports essentiels, particulièrement dans des villes en croissance rapide où la plupart des habitants sont des migrants ou des proches descendants de migrants. Enfin, les modalités de la définition et de la mise en œuvre d'un *modus vivendi* ne sont pas partout semblables ; l'histoire et, avec elle, la culture politique du pays doivent être prises en compte.

Bibliographie

Les Annales de la recherche urbaine [1998], dossier « Gouvernances », 80-81.

Brummelhuis H.T., Kemp J. (eds) [1984], *Strategies and Structure in Thai Society*, University of Amsterdam.

Charmes E. [2000 a], *Impasses et Voies traversantes. Formation et transformations de l'espace viaire en périphérie de Bangkok*, thèse sous la direction de Charles Goldblum, École nationale des Ponts et Chaussées.

Charmes E. [2000 b], « Le remembrement urbain en Thaïlande », *Études foncières*, 88 : 11-15.

Coase R. [1996, 1re édition 1960], « Le problème du coût social », in J. Généreux, *L'Économie politique. Analyse économique des choix publics et de la vie quotidienne*, Paris, Larousse : 120-133.

Elias N. [1991, 1re éd. 1987], *La Société des individus*, Paris, Arthème Fayard, coll. Pocket.

Elster J. [1989], *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge University Press.

Gaudin J.-P. [1985], *L'Avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon.

Habermas J. [1997, 1re édition 1992], *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.

Mäki U., Gustafsson B., Knudsen C. (eds) [1993], *Rationality, Institutions & Economic Methodology*, Londres et New York, Routledge.

Mesure S., Renaut A. [1999], *Alter Ego. Les paradoxes de l'identité démocratique*, Paris, Aubier.

Mulder N. [1997], *Thai Images : the Culture of the Public World*, Chiang Maï, Silkworm Books.

Osmont A. [1995], *La Banque mondiale et les Villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala.

Ostrom E., Schroeder L., Wynne S. [1993], *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*, Boulder, Westview Press.

Phongpaïchit P., Baker C. [1995], *Thailand. Economy and Politics*, Oxford University Press.

Phongpaïchit P., Baker C. [2000], *Thailand's Crisis*, Chiang Maï, Silkworm Books.

Les enjeux d'une politique de redéfinition territoriale : la création de l'aire métropolitaine d'Ekurhuleni (Afrique du Sud)

Philippe Gervais-Lambony *

L'*Ekurhuleni Metropolitan Area*, ou East Rand [1], est une vaste conurbation (2 millions d'habitants), composée de huit anciennes municipalités, située à l'est de Johannesburg dans la province du Gauteng. L'East Rand (plus de 670 000 emplois) est la première région industrielle du pays, même si ce sont aujourd'hui les activités tertiaires qui se développent, ainsi que l'industrie de haute technologie. Au contraire, l'industrie lourde licencie tandis que le secteur minier est en voie de disparition alors que la région est née, à la fin du XIXe siècle, sur des mines de charbon et d'or.

La population de l'East Rand est composée à 73 % de personnes se qualifiant de « noires ». Les autres « East-randais » se répartissent de la façon suivante : Blancs, 21,9 %, colorés, 2,9 %, Indiens, 1,45 %, (seuls 0,66 % des East-randais ne répondent pas sur ce point [2]).

L'urbanisation de l'East Rand est très discontinue et les différenciations socio-spatiales y sont très fortes. La carte ci-après (*figure 1*) donne une image de la structure spatiale de la région. Le long d'un axe central est-ouest, qui correspond au filon aurifère du Witwatersrand, se sont développés les centres-villes puis les zones industrielles des années quarante et cinquante, consacrées à l'industrie lourde (métallurgie et chimie surtout). Cette zone est aujourd'hui en crise : fermeture de mines, développement de camps d'habitats illégaux, déclin des activités commerciales dans les centres anciens, crise de l'industrie.

De part et d'autre de cet axe s'étendent des banlieues résidentielles habitées par des Sud-Africains blancs : vastes quartiers de villas aux paysages de *suburbs* nord-américaines et quartiers plus populaires de « petits Blancs ».

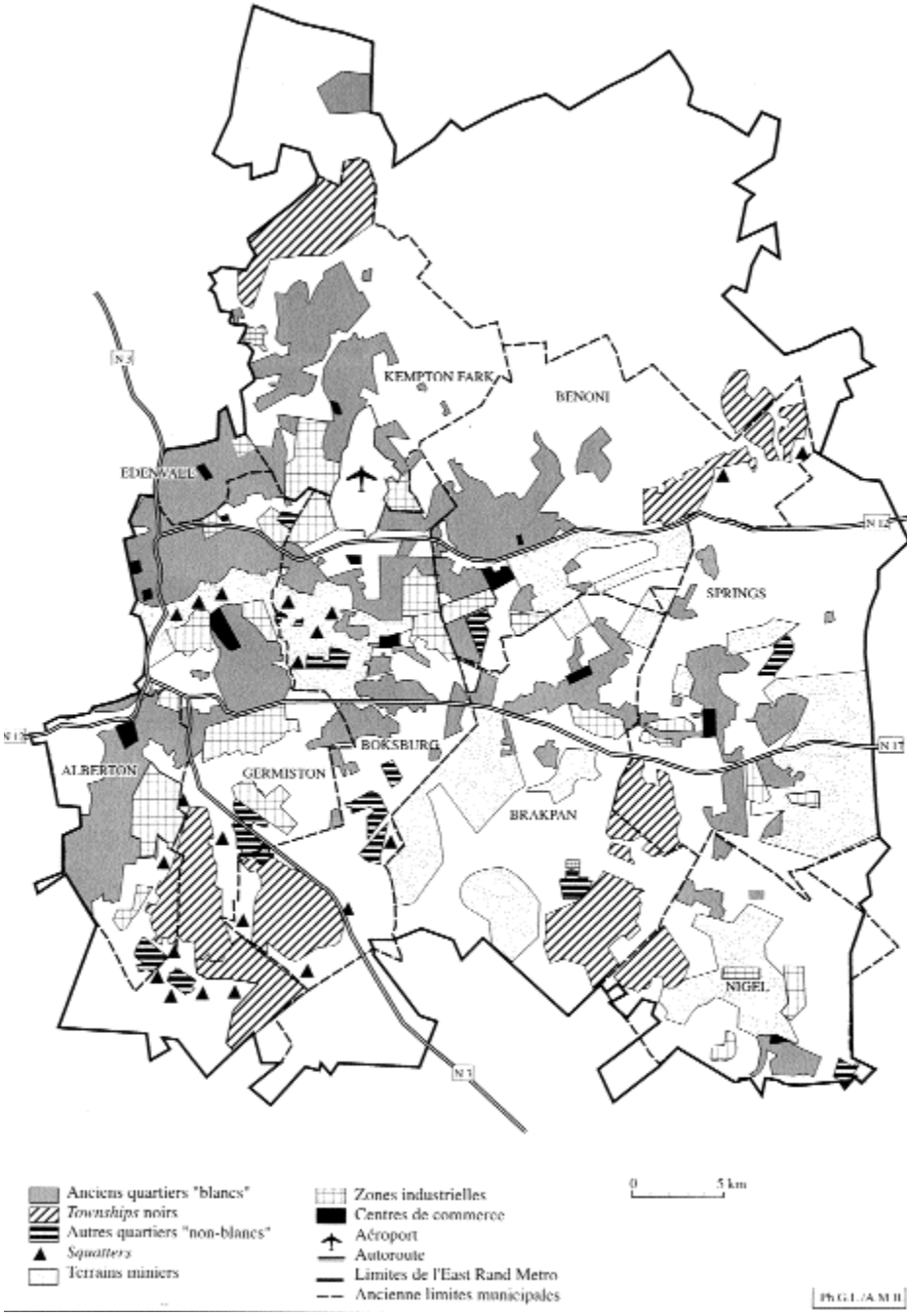
---

* Laboratoire Géotropiques (université de Paris-X-Nanterre), UMR Temps (IRD-ENS), Institut universitaire de France.

1 East Rand est le nom historique de cette région urbaine, qui la désigne comme étant la périphérie orientale du Witwatersrand, centré sur Johannesburg; Ekurhuleni est le nom africain donné en 2001 à la nouvelle aire métropolitaine.

2 Le recensement de 1996, premier de la période post-apartheid, comprenait une question sur l'appartenance raciale mais c'était aux enquêtés eux-mêmes de se définir et ils pouvaient refuser de le faire. Ajoutons que nous employons ici des catégorisations raciales seulement parce qu'elles sont une dimension importante de la société sud-africaine, encore aujourd'hui.

Figure 1 – Image de la structure spatiale de l'East Rand-Ekurhuleni



Plus au nord, se trouvent les zones de dynamisme économique actuel, surtout autour de l'aéroport international où se développent les industries légères et de haute technologie et les activités commerciales dans de vastes centres commerciaux. L'axe autoroutier qui traverse cette zone est essentiel : il relie le Gauteng au port de Maputo, c'est un tronçon du « corridor de Maputo », axe de développement prioritaire du pays.

Enfin, en position périphérique, se trouvent quatre grands blocs de quartiers « noirs », vastes *townships* planifiées dans les années cinquante, construits jusqu'aux années soixante, et conçus comme des villes satellites : Katorus (430 000 habitants), Kwadutsa (250 000 habitants), Daveyton-Etwatwa (190 000 habitants) et Tembisa (250 000 habitants). Ces *townships*, entourées de camps de *squatters* illégaux ou légalisés, rassemblent l'essentiel de la population de l'East Rand dans des zones tout à fait dépourvues d'activités économiques.

L'East Rand a été en outre marqué par sa division, dès l'origine, en municipalités concurrentes dont le tableau suivant donne une idée de la diversité.

L'exemple de l'East Rand est original parce que l'on y a totalement changé d'échelle de gouvernement entre 1995 et 2000. En 1995 ont été établis des pouvoirs municipaux, intégrant villes blanches et villes noires. En 2000, on a aboli ces municipalités pour mettre en place une unique autorité métropolitaine. Pourquoi ?

L'originalité de la politique sud-africaine de « métropolisation »

La métropolisation, au sens de polarisation des pouvoirs économiques et politiques dans les grandes villes, est une des manifestations de la phase actuelle de la mondialisation et peut être comprise comme une influence du « global » sur le « local ». Elle pose des questions sur la forme de gouvernement des grandes villes

Figure 2 – Populations et ressources budgétaires des municipalités de l'East Rand (2000)

Municipalités	Population	% de la population totale	Ressources budgétaires 1999-2000	% des ressources de l'ensemble de l'aire métropolitaine	Ressources budgétaires/ habitant
Alberton	148 816	7,8	479 550 790	10,7	3 222
Benoni	365 464	19,2	531 281 340	11,9	1 453
Boksburg	261 436	13,7	634 924 544	14,2	2 428
Brakpan	171 356	9,0	314 400 000	7,1	1 834
Greater Germiston	421 358	22,1	1 029 522 848	23,1	2 443
Greater Nigel	91 727	4,8	126 317 573	2,8	1 377
Springs	160 801	8,4	523 169 069	11,7	3 253
Kempton Park	284 247	15,0	825 800 000	18,5	2 905
Total	1 905 205	100	4 464 966 164	100	

Sources : recensement général de 1996 et compilation à partir de divers rapports municipaux. Les budgets sont en rands sud-africains, un rand vaut actuellement un peu moins d'un franc français.

qui pourrait être la plus adaptée à accompagner ce mouvement tout en préservant la démocratie locale. La métropolisation administrative et politique, à savoir la mise en place d'autorités métropolitaines centralisées gérant de grandes agglomérations naguère administrativement divisées, est la solution adoptée en Afrique du Sud [3] qui semble suivre en cela une tendance « globale [4] ». Mais ce pays est original car y est traité dans un même temps et avec le même outil un autre problème, celui de la réunification de la ville à partir d'une structure spatiale, administrative et politique ségréguée, héritage de l'apartheid (et des politiques ségrégationnistes qui l'ont précédé [5]). Ainsi, les grandes villes sud-africaines changent leur mode de gouvernement, en « métropolisant », pour répondre à la contrainte globale (rendre les grandes villes « compétitives » à l'échelle internationale) mais peut-être plus encore pour résoudre des problèmes locaux (transformer les identités locales héritées pour les fondre dans une nouvelle identité citadine unique, favoriser la redistribution économique vers les quartiers défavorisés, établir la démocratie locale). Dans la perspective d'une réflexion sur les rapports entre local et global, le cas est donc intéressant, et tout particulièrement celui de l'East Rand, car il s'agit ici de créer une autorité unique dans une région urbaine qui n'est pas dominée par un seul centre urbain et qui n'a jamais réellement connu d'unité administrative ou politique. Reste à savoir ce qui est entendu par « local » dans le cas sud-africain : municipalités antérieures à la métropolisation ? Quartiers naguère légalement ségrégués et qui le sont encore dans les faits ? Portions de ces quartiers ? Comme ailleurs en ville, mais plus encore dans le cas sud-africain, c'est la multiplicité et la superposition des territorialités locales qui font la complexité des situations et qui expliquent la diversité des réactions aux différentes formes de métropolisation.

Mon hypothèse est que, dans le cas de l'East Rand, ce qui a conduit à la mise en place d'une autorité métropolitaine est d'une part l'échec de la politique d'intégration à l'échelle municipale qui a buté sur l'échelle du quartier, d'autre part la convergence d'intérêts politiques et économiques, locaux et nationaux. J'avance que la métropolisation administrative et politique ne s'est pas faite sous l'influence du niveau « global [6] ». Pour le comprendre, il faut descendre à l'échelle des municipalités et des quartiers.

Boksburg, des identités bousculées…

Dans le bureau de Nick Swanepoel, directeur des *Community Services* (qui regroupent l'ensemble des services d'urgence) de l'ex-municipalité de Boksburg,

---

3 On pourra se reporter, pour des éclairages sur ces politiques en Afrique du Sud, à Claire Bénit, « Pouvoirs locaux et redistribution dans une ville divisée : Johannesburg », *Villes en parallèle* [2001], 30-31, Paris : 37-62 ; et à Robert Cameron (ed.) [1999], *Democratisation of South African Local Government, a Tale of Three Cities*, Pretoria, J.L. van Schaik.

4 Tendance bien illustrée par les cas étudiés dans Françoise Dureau *et alii* (éd.) [2000], *Métropoles en mouvement*, Paris, Anthropos-IRD ; ou, de façon synthétique, dans Sylvy Jaglin, « Le gouvernement des grandes villes », in Marie-Anne Gervais-Lambony (éd.) [2001], *Les Très Grandes Villes*, Paris, Atlande : 48-51.

5 Pour une présentation de l'histoire des politiques urbaines de l'apartheid, voir notamment Philippe Gervais-Lambony [1997], *L'Afrique du Sud et les États voisins*, Paris, Armand Colin.

6 Cette « instrumentalisation » du global est-elle originale ou est-ce le cas de figure répandu dans les grandes villes aujourd'hui ? On ne peut ici que proposer d'ouvrir ce débat.

est affiché, à une place d'honneur, le diplôme de « centre de formation international » de la brigade de pompiers de Boksburg. À côté est épinglé un message de compliments de la brigade de pompiers de Houston, au Texas. Si cette brigade de pompiers est si « internationale », c'est qu'elle a en charge la surveillance, outre du territoire municipal de Boksburg, de l'aéroport international de Johannesburg, nœud de communication de toute l'Afrique australe, situé sur la municipalité voisine de Kempton Park. Cependant, Nick Swanepoel emmènera aussi volontiers ses hôtes visiter le « musée » de la brigade : véhicules anciens, photographies, uniformes du début du siècle… les faisant entrer alors dans l'histoire d'une petite ville minière sud-africaine fière de son « identité ». La ville de Boksburg me semble bien refléter la complexité du rapport entre « le global » et « le local ».

L'ex-municipalité de Boksburg présente les mêmes divisions spatiales que l'ensemble de l'East Rand. S'opposent sur son territoire une zone centrale en crise, une zone nord dynamique et le sud, noir, constitué essentiellement par la *township* de Vosloorus, naguère municipalité distincte (*figure 3*).

En 1994, Boksburg a réintégré Vosloorus [7]. Le numéro de janvier 2000 du *Boksburg Mirror*, la gazette municipale, annonçait fièrement l'identité de la ville pour le nouveau millénaire. Le nouveau logo, placé désormais aux entrées de la ville et sur le papier à en-tête de la municipalité, représente le soleil levant (nous sommes à l'est, puisque dans l'East Rand, mais aussi à l'aube d'un temps nouveau) et un avion en vol (indiquant la proximité de l'aéroport mais aussi la modernité et l'ouverture sur le monde). La commission chargée de l'héraldique a aussi produit un nouveau blason : un bouclier de guerrier africain derrière lequel se croisent un casse-tête et une lance et sur lequel on voit une roue noire dentée qui représente l'activité industrielle de la ville. Ces différentes images ont été soumises aux populations de la ville : aucune critique n'a été faite, preuve d'une indifférence générale d'autant plus justifiée qu'au moment même où l'on préparait les cérémonies officielles d'inauguration de ces nouveaux symboles, on apprenait la constitution de l'autorité métropolitaine de l'East Rand, ce qui sonnait le glas de Boksburg…

Pourtant, l'effort de construction d'une identité boksburgeoise ne s'était pas limité à la production de symboles. Entre 1995 et 2000, un vaste travail de consultation des populations avait été réalisé pour construire le Boksburg de demain dans le cadre d'un découpage de la municipalité en douze circonscriptions électorales. La délimitation des circonscriptions électorales (*figure 4*) reposait sur un compromis entre partis politiques. Les élus aux conseils municipaux le seraient pour 40 % à la proportionnelle sur des listes de partis politiques, pour 60 % au niveau des circonscriptions. Les circonscriptions devaient être pour moitié situées dans l'ancienne municipalité blanche, pour moitié dans l'ancienne municipalité noire. Ce système

7 Vaste ensemble de plus de 130 000 habitants, Vosloorus a eu un statut municipal de 1983 à 1994. C'était une *Black Local Authority* censée se gouverner elle-même et s'autofinancer. Elle a été boycottée immédiatement par les populations mais n'en a pas moins existé. Sur les transformations de l'East Rand entre 1990 et 1994, on pourra se reporter à Ivor Chipkin [1999], « Les ambiguïtés du gouvernement local en Afrique du Sud : le cas de l'East Rand », dans Philippe Gervais-Lambony *et alii* (éd.), *La Question urbaine en Afrique australe*, Paris, Karthala-IFAS : 125-140. Plus largement, sur les formes de gouvernement local en Afrique du Sud au début des années quatre-vingt-dix, voir Mark Swilling *et alii* (eds) [1991], *Apartheid City in Transition*, Oxford University Press.

Figure 3 – Township *de Vosloorus*

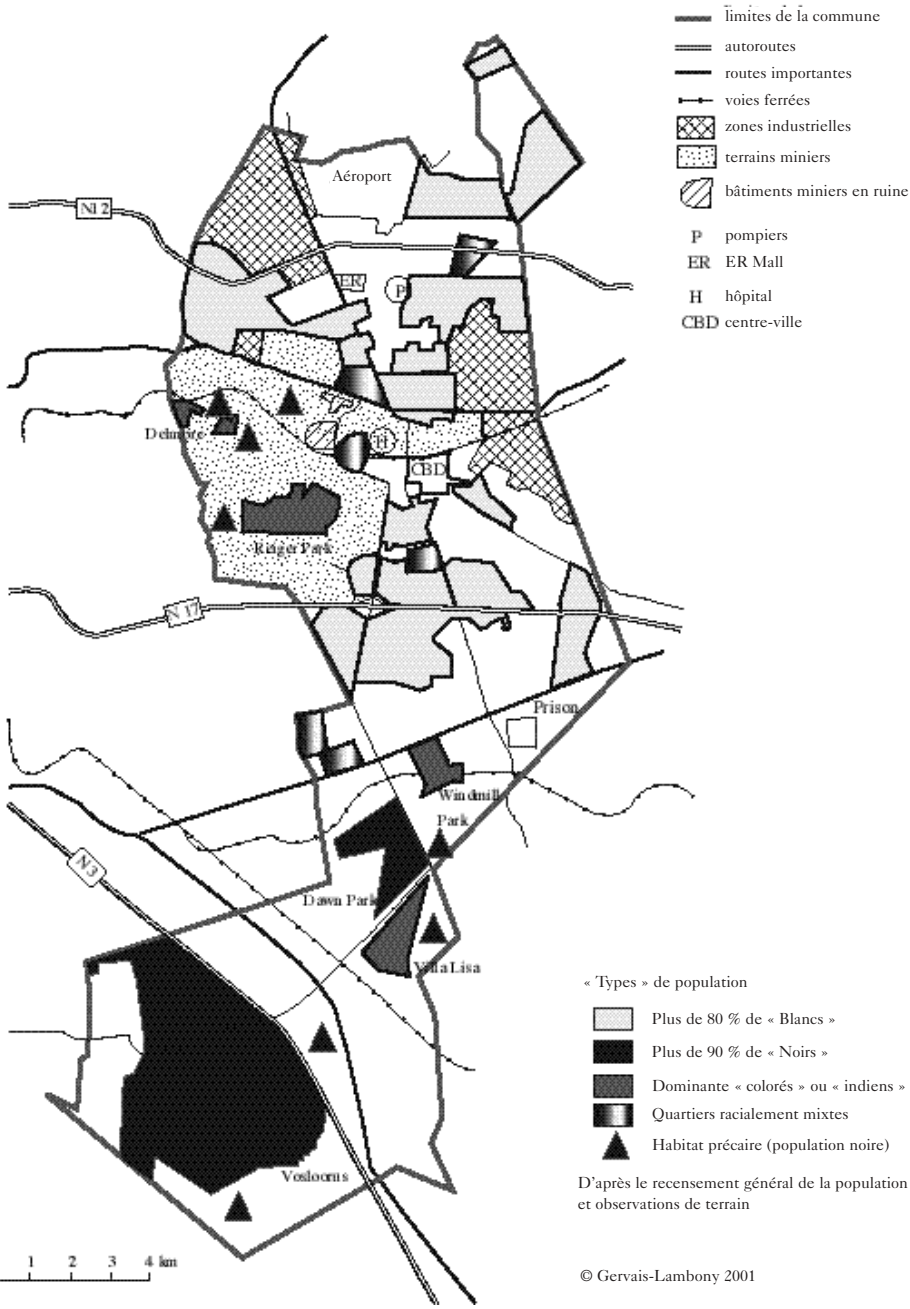
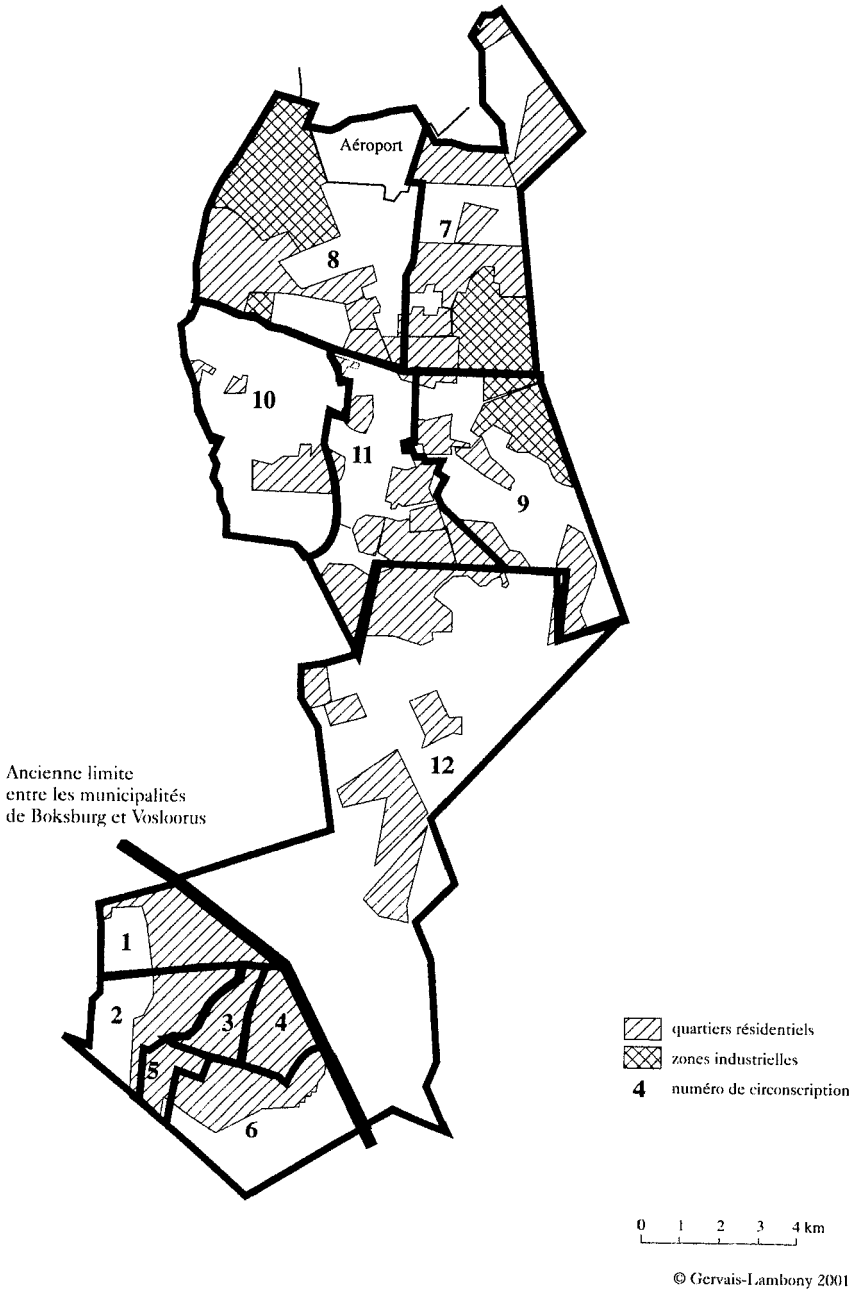


Figure 4 – Circonscriptions électorales



devait permettre aux partis blancs d'être assurés d'avoir des élus dans l'ancienne municipalité blanche, de façon non proportionnelle au nombre d'habitants. Sur ces bases, les premières élections locales de novembre 1995 se sont bien déroulées, amenant un homme noir au poste de maire, à la tête d'un conseil municipal dominé par l'ANC mais d'une administration municipale composée de fonctionnaires surtout Blancs et Afrikaners [8]. Les circonscriptions, ou *wards*, sont devenues un niveau territorial important parce que l'ensemble du processus de participation populaire a été fondé sur cette échelle. Le *Development Facilitation Act* de 1995 et le *Local Government Transition Act* (LGTA) de 1996 rendaient obligatoire, pour toutes les municipalités, la rédaction d'un document, le *Land Development Objectives* (LDO) devenu *Integrated Development Plan* (IDP, imposé par le LGTA), présentant un programme de développement pour la municipalité, sur cinq ans, accompagné de son budget prévisionnel. L'élaboration de ce plan devait reposer sur la consultation des communautés [9].

Pour pouvoir justifier de la participation populaire, il était nécessaire de créer les structures de communication. Chaque *ward* devait élire un *Ward Committee*, parmi les résidants, parmi lesquels était élu un *Executive Committee* chargé d'animer la communauté et d'organiser les réunions de préparation du LDO/IDP. Enfin, chaque *ward* devait élire trois représentants pour les différents comités sectoriels municipaux (développement économique, services, équipements, santé, sécurité… ; à Boksburg ils étaient au nombre de six). Chacun de ces comités était composé de conseillers élus, de fonctionnaires municipaux, des élus des *wards* et de représentants des prestataires de services (police, téléphone, compagnie d'électricité, etc.). Dans l'idéal, ce processus revenait à demander aux « communautés » d'établir la liste de leurs besoins, de les hiérarchiser, de faire vérifier les possibilités par les techniciens, de revenir avec des propositions consulter les communautés, enfin de faire voter le programme (et le budget) par les élus. Théoriquement, c'est un modèle de démocratie locale.

La démocratie locale « en direct »

Les réunions organisées dans le cadre des LDO, à Boksburg, ont été organisées par deux employés de la municipalité spécialement affectés à cette tâche. Les réunions étaient annoncées à l'avance, après chaque réunion étaient rédigées des « minutes », disponibles à la municipalité et distribuées lors de la réunion suivante. L'exemple détaillé d'une réunion LDO est révélateur des difficultés de fonctionnement de cette démocratie locale toute neuve qui bute sur une échelle territoriale forte et largement héritée, celle du quartier ségrégué racialement et socialement. Le lundi 12 mars 2000 à 18 heures 30, dans le *ward* 10 de Boksburg, s'ouvrait une réunion dans le *Civic Center* de Reiger Park devant environ 200 personnes. Le

8 « Ethnie » sud-africaine blanche, de langue afrikaans, composée des descendants de colons hollandais et de huguenots français.

9 La démarche à suivre a été précisée dans une impressionnante brochure produite par le ministère du Gouvernement local et provincial avec l'aide technique et financière des services de coopération allemands (GTZ). Tout y est dit : que faire, semaine après semaine, comment consulter les populations, comment préparer le budget, comment diffuser l'information…

ward 10 (35 000 habitants) est composé de la *township* de Reiger Park [10], du quartier « coloré » récent de Delmore Park et de quatre grands camps de *squatters* sis sur d'anciens terrains miniers : Ramaphosa, Chris Hani, Joe Slovo, Angelo (et de quelques autres camps, plus petits). Ce soir-là, David, un des deux fonctionnaires chargé d'organiser les réunions LDO, est seul : le conseiller municipal ne viendra pas. David est lui-même « coloré », il est donc relativement à l'aise à Reiger Park, mais ce soir-là, l'assistance est largement dominée par des résidents noirs des camps illégaux, les « colorés » sont à peine une dizaine.

Le premier problème est celui de la langue : la réunion va se dérouler en anglais et xhosa, pas en afrikaans (pourtant langue principale de Reiger Park). Un jeune leader associatif de Ramaphosa, Chris, fait une traduction en xhosa de ce que David dit en anglais, puis en anglais de ce que demandent les assistants xhosa (mais presque tous interviennent en fait en anglais). Il y a un malaise certain car finalement bien peu de gens s'expriment dans leur langue maternelle…

La réunion commence par un appel par quartier de la circonscription pour savoir lesquels sont représentés. « À l'appel du nom de votre quartier, levez la main » : personne du camp Tokyo Sexwale, beaucoup de Ramaphosa, beaucoup aussi de Joe Slovo, une vingtaine de Chris Hani, quelques-uns de Driefontein et de Delmore Informal, mais seulement trois de Reiger Park et deux de Delmore. Pourquoi cet appel ? Dans une circonscription diverse, on considère qu'une bonne représentation de chaque quartier est le gage de la démocratie.

L'importance de l'échelle du quartier par rapport à celle du *ward* est mise en relief par les premières interventions des participants. C'est un résidant coloré de Delmore Park qui demande : « Je voudrais savoir exactement où se trouve le *Delmore Informal Settlement.* »

Un habitant de ce camp répond : « À gauche de la route principale de Delmore, après la station-service. »

L'homme de Delmore Park : « D'accord, je connais ce quartier, mais il ne s'appelle pas *Delmore Informal*, d'ailleurs il est situé sur la municipalité de Germiston et pas de Boksburg. »

L'homme du bidonville : « Si, il s'appelle comme ça, et attention, il fait bien partie de Boksburg et pas de Germiston. »

L'enjeu de cette discussion est de savoir, pour les résidants de Delmore Park, si ce camp est nouveau, s'il est bien dans le *ward*, s'il est bien dans Boksburg. Derrière, il y a l'enjeu économique pour le *ward* et l'enjeu identitaire pour ce tout petit quartier. Finalement l'homme de Delmore, ironiquement, déclare qu'il vient de se découvrir de nouveaux voisins…

On passe ensuite à ce qui va occuper l'essentiel de la réunion : l'élection de représentants du *ward* dans les comités sectoriels. Il faut trois représentants par quartier pour chacun des comités. Officiellement, la communauté a été informée par le conseil municipal et les candidats devraient être déjà choisis. En fait, il semble que très peu dans l'assistance sachent de quoi il retourne.

---

10 Il s'agit de l'ancien quartier non blanc de Boksburg, devenu quartier réservé aux « colorés » à partir du début des années soixante.

S'ensuit un débat : le résidant de Delmore Park, qui s'est déjà exprimé, déclare : « Nous allons y passer toute la nuit, que chaque quartier désigne trois personnes et en donne la liste à David plus tard. » Mais David ne veut pas partir sans noms, sachant d'expérience que si le vote ne se fait pas maintenant, il ne se fera pas. Des intervenants des camps se plaignent : « Nous ne savons pas ce que l'on attend de nous, cette réunion n'a pas été bien préparée… » David répond : « Vous n'étiez pas là aux réunions précédentes, comment pouvez-vous ensuite vous plaindre de ne pas comprendre ? » L'assistance s'agite, beaucoup de femmes chuchotent, un groupe quitte la salle. Finalement, David parvient à reprendre les choses en mains : chaque quartier représenté va se rassembler dans un coin de la salle, et en cinq minutes, réunir trois noms. Devant la complexité de la procédure, que faire d'autre ? David obtiendra ses listes.

Cet exercice de démocratie locale permet un véritable contact entre les « communautés » des différents quartiers. Car on sent bien qu'à l'intérieur des *wards*, c'est à l'échelle du quartier qu'est la véritable identité locale car là sont les intérêts et besoins spécifiques et là aussi sont les leaders locaux et les réseaux sociaux. Cela étant, on observe la constitution d'une ébauche d'identité de *ward* : au moins pour ceux qui participent, les identités locales sont bousculées… Mais l'échec principal de la construction identitaire à l'échelle municipale est que la force des identités de quartiers reste dominante. Ainsi, dans le *ward* 12, la non-participation de certains quartiers rend impossible la mise en place d'un *Executive Committee*. Ce *ward*, le plus hétérogène de Boksburg, comprend plusieurs camps illégaux, un quartier « coloré », un quartier indien, deux petits quartiers naguère blancs mais aujourd'hui habités par des Noirs aisés et un quartier « blanc ». Ces trois derniers quartiers et un des camps illégaux n'ont jamais été représentés aux réunions LDO, bloquant ainsi le fonctionnement de la circonscription.

En deuxième lieu, il est clair que les réunions LDO déçoivent les attentes des participants. Pour eux, il s'agit de parler de points concrets : installer un feu rouge à tel endroit, couper l'herbe de tel terrain vague, améliorer les parcs publics, installer des ralentisseurs dans telle rue, supprimer telle décharge illégale, goudronner les rues de tel secteur, introduire des patrouilles de police dans telle rue… Autorité métropolitaine ou nouvelle identité municipale ne sont pas des préoccupations majeures…

Mettre en place une autorité métropolitaine : pourquoi et pour qui ?

Quoi qu'il en soit, le gouvernement, sur avis d'experts [11], a tranché pour une autorité métropolitaine pour l'East Rand, malgré le considérable effort de reconstruction sur cinq ans à l'échelle municipale. Ce virage est compréhensible. En 2000, l'ANC a remporté les secondes élections législatives post-apartheid, Thabo Mbeki a succédé à Nelson Mandela, le gouvernement n'est plus « d'union natio-

11 Le rapport Mabin-McCarthy a joué à cet égard un rôle essentiel : Alan Mabin, Jeffrey McCarthy, *Application of Sections 2, 4 and 5 of the Municipal Structures Act 117/1998 to the Question of Metropolitan areas, Final Report to the Department of Constitutional Development*, July 1999, non publié.

nale » et le temps est à une redéfinition du fonctionnement de l'État. Sur le plan économique, bien des illusions ont été perdues, notamment le *Reconstruction and Development Program* (RDP), qui devait financer le rattrapage social de façon centralisée, a été remplacé en 1997 par le programme au contraire nettement libéral *Growth, Employment and Reconstruction* (GEAR). Dans les grandes villes, le temps n'est plus ni à la négociation politique avec les minorités, ni au renforcement du pouvoir central pour permettre la redistribution mais, au contraire, à la réforme libérale, à la privatisation des services, à la rationalisation… Donc l'État sud-africain, pour la première fois, n'a plus aucun intérêt au contrôle fort du pouvoir local. Ce contrôle était nécessaire au régime d'apartheid pour gérer la question « indigène » et contrôler les flux de main-d'œuvre, il était aussi nécessaire à l'ANC tant qu'il cherchait à mettre en œuvre le RDP. Ce n'est plus le cas : la Métro permet d'assurer le virage libéral du régime (elle sera un agent de rationalisation économique efficace, prétexte en elle-même à cette rationalisation) tout en renforçant le pouvoir local de l'ANC (et en brisant des identités municipales hostiles) ; c'est ce qu'ont démontré les résultats électoraux locaux de 2000 (l'ANC a remporté 57 % des suffrages et 99 des 176 sièges au conseil métropolitain).

Les acteurs locaux ont eu, quant à eux, des réactions diverses quand il devint certain que le gouvernement allait imposer une seule autorité métropolitaine. Les municipalités réagirent d'abord vigoureusement car ce changement signifiait à court terme leur disparition. De plus, les villes « riches » (et surtout Germiston) s'inquiétaient de l'intégration métropolitaine qui imposerait une redistribution de leurs revenus.

Les partis politiques minoritaires et la plupart des fonctionnaires municipaux étaient hostiles à la Métro. Ils en décrivent un sombre tableau : licenciements, baisse des salaires des employés municipaux, privatisation des services, remplacement des cadres par des Africains incompétents… et aussi prise de pouvoir autoritaire par l'ANC et redistribution injuste des revenus des municipalités plus riches vers les plus pauvres. De l'autre côté, l'ANC de l'East Rand y était favorable car il y voyait l'occasion d'une véritable prise de pouvoir. Les *civics*, déjà structurées à l'échelle de l'East Rand, sont aussi en faveur de l'autorité métropolitaine. Dans tous ces groupes, il y avait bien sûr des exceptions, conseillers ANC qui risquaient de perdre leur place, fonctionnaires municipaux qui se prévoyaient mieux placés dans la nouvelle hiérarchie…

Pour le maire de Boksburg, interrogé en 1999, la Métro était sans hésitation une excellente chose. Il représente parfaitement l'opinion de l'homme politique ANC, suffisamment important pour ne pas risquer de perdre son poste d'élu, voire pour espérer aller très haut dans la hiérarchie politique de la Métro [12]. Pour lui, l'intérêt de la Métro est d'abord politique : « Ce sera la fin de leurs petits royaumes. » C'est-à-dire à la fois la fin des pouvoirs locaux hérités (les anciennes municipalités [13]), la fin du poids des minorités blanches et de leurs élus, mais aussi la fin du

12 Au moment de l'entretien, puisqu'il a depuis démissionné suite à une très étrange affaire de mœurs, coup monté contre lui ou réalité, la question reste posée.

13 Du point de vue des découpages électoraux, c'est bien le cas : pour les élections de 2000, les circonscriptions ont été redessinées et débordent bien souvent les frontières des anciennes municipalités.

pouvoir des fonctionnaires sur les élus. En effet, avec la Métro est mis en place un maire qui n'a pas un simple rôle de représentation : l'*Executive Mayor*, doté de réels pouvoirs dont celui de nommer le *Chief Executive Officer*, c'est-à-dire le chef de l'ensemble des fonctionnaires municipaux qui a prise sur eux tout en dépendant des élus. En même temps, la Métro est interprétée par notre interlocuteur comme l'occasion de récupérer des fonctions jusque-là attribuées à la province (le Gauteng en l'occurrence), surtout en matière de logement. La réforme du gouvernement local est donc perçue comme une alliance du pouvoir central et d'un nouveau pouvoir local contre les provinces et les anciennes municipalités. Ensuite, et ensuite seulement, viennent des considérations d'ordre économique : la Métro supprimera la concurrence absurde entre municipalités et permettra à l'East Rand de développer réellement son potentiel de première région industrielle du pays et de nœud de communications nationales et internationales. Pour y arriver, il faut un pouvoir fort, centralisé… et ANC. Cette position est très représentative de celle des cadres ANC de l'East Rand. À quelques nuances près, elle semble refléter aussi le point de vue des *civics* [14] (dont de nombreux élus sont d'ailleurs issus). Les élus de base ajoutent qu'en l'état actuel, ils n'ont pas de bureaux, pas de secrétariat, et que la Métro va leur en fournir.

Certains responsables administratifs sont d'un avis similaire mais pas pour des raisons politiques. M. Swanepoel écrit, dans un article publié dans une revue spécialisée : « *In terms of government policy, local authorities in South Africa are to be rationalised. This is a political decision based on praticabilities and financial pressures* [15]. » Et d'expliquer que la création de la Métro est l'outil par excellence de cette rationalisation. Membre très actif des commissions préparatoires à la Métro, il prend évidemment l'exemple de la réorganisation des services de pompiers pour la défendre : au lieu des dix-sept centres de surveillance dans l'East Rand, il y aura deux centres ultramodernes pour toute la Métro, au lieu de huit responsables, il y en aura un et la coordination des secours sera bien mieux assurée. Pour M. Swanepoel, c'est la station de pompiers de Boksburg qui devra servir de modèle : elle est de niveau international et a parfaitement géré en 1995 l'extension de son aire d'intervention à Vosloorus en rénovant son annexe locale dans la *township*. Il voit une Métro moderne, au budget considérable (5 milliards de rands), efficace. Enfin, il ne craint pas l'*affirmative action* car la compétence technique des cadres blancs est indispensable. Discours optimiste donc, et fondé sur des considérations techniques et économiques, mais aussi sur une ambition personnelle et pour sa propre institution.

Les forces dominantes dans l'East Rand étaient donc en faveur de la mise en place de la Métro, mais sur des bases différentes, plutôt politiques ou plutôt éco-

---

14 Ces associations locales ont émergé dans les années quatre-vingt, dans un contexte de quasi-guerre civile, elles ont tendu à jouer un rôle d'autorités locales informelles dans les quartiers noirs où elles restent puissantes même si la mise en place du nouveau système de gouvernement local légitime les a fragilisées.

15 « En termes de politique publique, les autorités locales sud-africaines doivent être rationalisées. Il s'agit d'un choix politique fondé sur des impératifs pratiques et financiers », *Emergency Services SA*, 21 (1), février 2000 : 12-13.

nomiques et technocratiques. Et c'est précisément là que réside l'ambiguïté qui n'est pas un gage de réussite : pour les uns, la Métro est, de bonne foi, un outil politique pour assurer démocratie et redistribution, pour les autres elle est un outil de rationalisation qui risque d'avoir des effets contraires, notamment – se profilent, comme à Johannesburg, le désengagement de l'État et la privatisation des services –, pour d'autres enfin, elle est un moyen d'assurer le renforcement du pouvoir des élus et de l'ANC… Ces trois points de vue se sont retrouvés dans le débat sur la structure interne de la Métro. Fallait-il créer des sous-structures métropolitaines fortes, concentrer le pouvoir au niveau métropolitain ou encore le distribuer au niveau des circonscriptions électorales ? Les fonctionnaires penchaient vers la première solution, les politiques ANC vers la deuxième, les associations locales et bien des élus vers la troisième. Il est aujourd'hui acquis que le pouvoir sera concentré au niveau du Conseil métropolitain.

En tout cas, il est clair que la « mode » internationale de la métropolisation administrative a servi ici des intérêts locaux d'une part, des intérêts de l'État central d'autre part. À ces deux niveaux, on a beau jeu de décrire la réforme administrative comme « imposée » par la mondialisation… alors qu'elle est due à la double convergence conjoncturelle du local et du national et du politique et de l'économique. Reste à mesurer si cette réforme va modifier effectivement les comportements et références identitaires citadins, mais on voit que ce n'est sans doute pas l'objectif principal. De toutes les façons, comme le montre l'exemple trop rapidement évoqué des circonscriptions de Boksburg, ni les anciennes municipalités ni la future Métro ne peuvent transcender réellement la territorialisation au niveau du quartier, véritable niveau « local » en l'occurrence.

Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique)

Patrice Melé *

Les références à la protection de l'environnement n'ont pas seulement pour utilité de réintroduire la nature et sa protection au sein des débats sur la ville ou de renforcer les actions techniques de contrôle des pollutions. Le paradigme environnemental propose un cadre systémique pour penser la ville de demain [Micoud *et alii*, 1996] qui implique une action de réorganisation des modalités de production d'espace urbain.

Plusieurs tentatives de comparaisons internationales ont souligné l'intégration des préoccupations environnementales au sein des processus de contrôle de l'urbanisation [Fernandes, 1998] et le rôle d'un modèle de développement urbain durable basé sur la promotion d'une ville compacte, organisée autour d'une utilisation plus intensive du sol, gérée à partir d'une meilleure intégration entre les politiques de transports en commun et la planification de la croissance urbaine [Camagni, Gibelli, 1997]. De plus, les références à l'environnement autorisent une réflexion sur la durabilité des modes de production de l'espace urbain, sur la mise en œuvre de politiques de gestion à l'échelle des aires métropolitaines et sur la réduction des inégalités de conditions de vie [Atkinson, Davila, 1999].

L'intervention des organismes internationaux et des ONG, mais aussi les multiples rencontres entre acteurs politiques et techniques, experts, écologistes et chercheurs ont instauré, à partir de la notion d'environnement, une nouvelle forme d'intérêt général conditionnant une intervention publique spécifique. L'institution conjointe de l'environnement comme « problème » et nouveau champ pour l'action publique [Lascoumes, 1998] a été réalisée au sein d'instances et à partir d'événements internationaux, et présentée comme une tentative de réponse globale à des questions « planétaires ».

Le paradigme environnemental est accompagné de la diffusion d'une série de principes d'action et de « bonnes pratiques ». Le principe du pollueur-payeur, le droit de l'information, la participation de la population, la création de comités de concertation entre usagers, la décentralisation, la privatisation de certains services [Marvin, Guy, 1999] et l'éducation environnementale ont été élevés par la *doxa* environnementale au rang de modèles d'action publique légitime applicables dans

* Centre de recherche « Ville, Société, Territoire », université de Tours.

tous les contextes. L'intégration de ces principes au sein des législations nationales, la diffusion de ces pratiques au niveau local [Rudolf, 1998] sont dotées de la capacité d'améliorer la qualité de la vie des populations et de garantir la prise en compte des responsabilités à l'échelle planétaire [Micoud *et alii*, 1996]. Des références à des dynamiques globales justifient la mise en œuvre de « bonnes pratiques de gouvernement local » [Farthing, 1997].

Si la lutte contre les nuisances, pollutions et risques constitue le cœur de l'action publique environnementale, cet article interroge un autre domaine : celui des interactions entre le renforcement de la protection de l'environnement et le contrôle de l'expansion urbaine. Après avoir analysé la construction d'une action publique environnementale, soumise à une forte exposition internationale et instituée dans une tension entre pouvoirs locaux et administrations fédérales, la présentation de situations de conflits et de processus de contrôle de l'urbanisation permettra de préciser le rôle des principaux acteurs impliqués dans l'intégration de référentiels environnementaux au sein de l'action publique urbaine.

Pour l'analyse des mutations de l'action publique urbaine et environnementale, la ville de Monterrey présente plusieurs spécificités intéressantes [1]. Monterrey est une métropole de 3,2 millions d'habitants (en 2000) formée par une aire métropolitaine de neuf *municipes* gérés en majorité par le Parti d'action national, qui contrôle aussi depuis 1997 le gouvernement de l'État du Nuevo León. Il s'agit, après la ville de Mexico, de la seconde métropole industrielle du Mexique, situation qui place les questions de pollution, de risques et de gestion des interactions entre espaces résidentiels et activités industrielles au centre des débats et des controverses entre habitants et pouvoirs publics. De plus, le site de la ville est entouré de montagnes, protégées par des qualifications juridiques fédérales mais soumises à de fortes pressions de l'urbanisation. Plusieurs conflits urbains pour la protection de la « nature » ont mobilisé des habitants contre la poursuite de l'urbanisation sur ces espaces.

L'institution de l'environnement : diffusion internationale et initiatives locales

Les modalités de l'action publique environnementale ont été construites au Mexique sous l'impact d'injonctions et de références internationales. Non seulement les conférences de Stockholm (1972) et de Rio (1992) ont exercé, ici comme ailleurs, une forte influence sur la façon de penser l'action publique environnementale, mais l'ouverture économique et la perspective de la signature d'un accord de libre-échange avec le Canada et les États-Unis ont hâté la mise en place de réformes juridiques et institutionnelles. Les réformes libérales des présidents Miguel de la Madrid (1982-1988) et Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) prennent la forme d'une libéralisation économique et d'une réduction de l'intervention des

1 La recherche sur la ville de Monterrey qui a été réalisée dans le cadre du projet Medio, projet de recherche franco-mexicain construit à partir d'études de cas dans cinq villes mexicaines (1998-2000) [Melé, Bassols, 2000], repose sur une série d'entretiens avec des responsables locaux de l'aménagement urbain, de l'action publique environnementale et des associations d'habitants et des organisations « écologistes », entretiens réalisés par l'auteur avec la collaboration d'Adriana Muela.

pouvoirs publics permettant l'intégration d'un bloc commercial nord-américain tout en affichant la nécessité d'un renforcement des politiques de protection de l'environnement.

L'administration américaine a exercé une forte pression pour une évolution des pratiques mexicaines. La crainte, exprimée par les écologistes et des syndicats américains, d'une délocalisation industrielle massive, rendue possible par les bas salaires et des réglementations environnementales moins draconiennes, a été relayée du côté mexicain par des associations de protection de la nature qui militaient pour le renforcement de la protection des ressources naturelles et soulignaient le risque de l'accueil d'industries polluantes et de déchets toxiques. En outre, face aux difficultés d'accès aux services urbains (eau, drainage, ramassage des ordures ménagère) d'une grande partie des populations urbaines et à la prise de conscience de l'ampleur des risques « urbains » (tremblement de terre de 1985, explosions à Mexico et Guadalajara, inondations, glissements de terrain) et des dangers de la pollution atmosphérique, la qualité de l'environnement urbain est devenue un thème fort pour les opinions publiques et les groupes politiques mexicains.

La loi fédérale de l'équilibre écologique et de protection de l'environnement de 1988 a été considérée par des experts internationaux mais aussi par certains groupes écologiques comme pionnière en Amérique latine [Kurzinger, 1991]. Toutefois son impact est resté limité à cause de la faiblesse des institutions chargées de sa mise en œuvre. La protection de l'environnement se structure en 1992 autour d'institutions renforcées qui restent néanmoins dépendantes d'un grand ministère du Développement social, qui disposait aussi des compétences d'aménagement urbain (Sedesol). Le ministère de l'Environnement est créé en 1994 après l'arrivée au pouvoir d'Ernesto Zedillo (1994-2000), dernier président du Parti révolutionnaire institutionnel. La première ministre de l'Environnement, Julia Carabias, environnementaliste renommée, n'est pas membre du parti officiel et incarne une volonté d'ouverture et de consensus.

Dans le cadre de l'Alena [2], la protection de l'environnement constitue un thème de « coopération renforcée » entre le Mexique, les États-Unis et le Canada. Une commission de coopération environnementale créée par un accord spécifique est chargée de rendre possible une meilleure coordination des législations et des pratiques. Elle constitue en particulier une incitation à l'évaluation et au renforcement de l'effectivité des législations de chaque État membre.

Mais l'accord de libre-échange nord-américain n'est pas seulement destiné à renforcer la validité et l'effectivité de l'ordre juridique environnemental. Les dispositions de l'Alena protégeant les investissements privés peuvent permettre de considérer certaines contraintes imposées à des entreprises comme « équivalentes à une expropriation ». Le Mexique a été condamné par une instance de régulation des conflits sur la base du non-respect d'une autorisation fédérale d'implantation d'une installation de traitement de déchets toxiques face au refus des autorités locales de délivrer les autorisations nécessaires à sa construction [3]. La possibilité de

2 Accord de libre-échange nord-américain.

3 Résolution de la commission d'arbitrage du 30 août 2000 en faveur de l'entreprise Metalcald qui souhaitait s'implanter dans l'État de San Luis Potosi.

ce type de recours place l'ensemble de l'action publique environnementale mexicaine – comme celle des États-Unis et du Canada – sous la menace d'une remise en cause par les règles « juridiques » organisant la libre circulation des capitaux et la protection des investissements internationalement mobiles.

Le renforcement de l'action publique environnementale s'effectue au Mexique dans une tension entre l'action publique fédérale et les initiatives des autorités locales. Selon le fonctionnement particulier du fédéralisme mexicain, les évolutions de la législation fédérale doivent être intégrées au sein des législations des États. Or les relations entre les politiques et les productions juridiques des différents niveaux sont complexes et souvent éloignées des cadres constitutionnels. De nombreuses législations locales n'ont toujours pas instauré localement les innovations des réglementations fédérales. La commission de coopération environnementale comme, sur certains domaines, la Banque mondiale sont particulièrement vigilantes sur les évolutions des législations locales.

La nouvelle législation fédérale de 1996 réformant la loi de 1988 octroie de plus grandes compétences aux autorités locales. Cette répartition des tâches a d'abord nécessité un accroissement des capacités fédérales à légiférer dans ce domaine, réduisant les capacités d'innovations juridiques des États fédérés.

La question des interactions entre action publique environnementale et action publique urbaine est compliquée par la décentralisation de l'action publique urbaine. Alors que les municipalités disposent théoriquement depuis 1983 des compétences d'urbanisme et d'aménagement urbain, certaines législations locales n'ont toujours pas relayé ces dispositions. Les gouvernements des États fédérés ont conservé de fait une grande capacité d'action, en particulier en ce qui concerne l'aménagement urbain des villes capitales d'État.

Le cadre juridique et institutionnel comme l'effectivité de l'action publique urbaine et environnementale peuvent donc être très différents d'une ville à l'autre. Les contextes d'action reflètent non seulement les situations politiques locales, mais aussi le poids au sein des différentes sociétés locales d'acteurs – représentants du secteur privé industriel ou immobilier, propriétaires fonciers – hostiles à la mise en œuvre de processus de contrôle de l'urbanisation. Au Mexique, le cadre d'action défini au niveau fédéral ne s'impose pas aux situations locales. La légitimité comme les conditions d'existence de l'action publique urbaine et environnementale doivent être négociées localement.

Construction de l'action publique environnementale à Monterrey

Après la publication en 1988 de la loi fédérale de protection de l'environnement, l'intégration des principes de l'action publique environnementale au sein des législations locales de l'État de Nuevo León a été rapide. Une loi de protection de l'environnement de l'État fut promulguée en 1989, et, dès avant 1996, date des réformes de la loi fédérale marquant une généralisation de l'action publique environnementale, 49 des 51 municipalités de l'État avaient publié des règlements d'écologie.

Avec l'appui du président Salinas de Gortari (1988-1994), le gouverneur Socrates Rizzo (1991-1996) a tenté de faire du Nuevo León l'État modèle de la libéralisation et de la modernisation de l'action publique. La construction d'une

action publique environnementale, dans la ville des principaux groupes industriels du pays, a occupé une place centrale dans cette stratégie. À partir de 1992, ce gouverneur a impulsé un « Pacte écologique du Nuevo León », à la fois programme d'action et stratégie de communication, pour mobiliser les industriels locaux et diffuser la bonne volonté environnementale du gouvernement de l'État. Un plan environnemental de l'État (1995-2020) proposa un cadre d'action pour la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement.

Dans les projets du gouvernement de l'État est formellement présente, dès avant 1996 et la publication des réformes de la loi fédérale, la construction d'un système autonome de plans écologiques. Le gouvernement de l'État s'était en particulier engagé à intégrer rapidement à la législation locale toute réforme de l'ordre juridique fédéral. Mais cinq ans après les réformes fédérales de 1996, les difficultés pour modifier la loi de protection environnementale de l'État traduisent le changement de la place accordée à l'action publique environnementale.

Après l'éviction de Socrates Rizzo en 1996 avant la fin de son mandat et à la suite de l'élection en 1997 de Fernando Canales Clariond, chef d'entreprise [4] membre du Parti d'action national, le contexte politique local a été totalement modifié. Les grands entrepreneurs locaux, qui ont abandonné leur stratégie d'alliance avec le PRI saliniste, sont placés directement en position de gestion. On retrouve une évolution similaire au niveau municipal. En 1988, Monterrey constituait une des bases du pouvoir saliniste et le PAN ne gérait que deux des neuf *municipes* de l'aire métropolitaine. Or, le PRI perd la municipalité de Monterrey dès 1994 et, à partir des élections de 1997, le rapport de forces local est inversé : le PRI ne contrôle plus que deux *municipes*.

Au niveau fédéral, la protection de l'environnement constitue une priorité réaffirmée d'Ernesto Zedillo, dernier président du PRI. La présence locale des autorités fédérales environnementales est renforcée. Pour le nouveau gouverneur du PAN, en dehors de situations de conflits et de crises liées à des pollutions ou accidents industriels, une certaine distance avec le discours environnemental de ses prédécesseurs et du gouvernement fédéral semble de rigueur.

Par ailleurs, pour la nouvelle administration, qui affiche des convictions libérales et revendique l'application du modèle entrepreneurial aux politiques publiques, l'action publique environnementale est aussi un symbole du renforcement des contrôles administratifs sur les « initiatives privées ». Malgré l'importance des aides fédérales qui ont permis la restructuration et l'internationalisation des groupes industriels de Monterrey, leurs représentants maintiennent une position de principe contre toute intervention de la fédération dans l'économie et toute tentative de planification.

À Monterrey, toute réforme des modalités de l'action publique doit fonder sa légitimité sur une libéralisation, un accroissement de la marge de manœuvre des acteurs privés, les réglementations locales d'urbanisme et les actions environnementales sont soumises à une forte pression des représentants du secteur immobilier liés à la bourgeoisie industrielle.

---

4 Ex-directeur du groupe des Industries métalliques de Monterrey (IMMSA).

Acteurs locaux et protection de l'environnement urbain

Les représentants locaux des autorités environnementales fédérales concentrent leurs activités sur le contrôle de la pollution et des risques industriels [5], sur la lutte contre le déboisement et la protection des espaces naturels. À Monterrey, un objet juridique improbable a néanmoins (ré)introduit les autorités fédérales dans les débats sur le contrôle de l'urbanisation. Une partie de la croissance de la ville a pris place sur un espace protégé : le Parc national naturel des cimes de Monterrey. En fait, il s'agit d'une protection des montagnes proches de la ville instituée en 1939 par un décret présidentiel de Lazaro Cardenas [6]. La ville implantée à 530 mètres d'altitude est entourée de reliefs culminant entre 2000 et 2500 mètres. Toute la Sierra Madre orientale à l'ouest et au sud de la ville – soit près de 250000 hectares – est théoriquement protégée par ce parc naturel.

Cette qualification juridique, qui semblait avoir été oubliée pendant plus de cinquante ans, fut réactivée dans les années quatre-vingt-dix sous la pression d'habitants de lotissements implantés sur les pentes de la montagne – dans le *municipe* de San Pedro Garza Garcia – mobilisés contre de nouveaux projets de lotissement et pour la préservation de leur cadre de vie privilégié. Ces associations, qui se proclament écologistes, interpellent la société locale par des actions spectaculaires : blocage des rues, pétitions, manifestations pour protester contre de nouveaux projets de lotissements sur les pentes de la Sierra [Zuñiga, 1995]. Dans cette lutte pour leur cadre de vie, les associations multiplient les recours juridiques contre les autorisations délivrées par le gouvernement de l'État en contradiction avec les plans locaux d'urbanisme et le périmètre du Parc.

Malgré les oppositions très fortes des autorités locales et de l'État, comme des représentants des promoteurs immobiliers qui dénient toute existence juridique au Parc, le Parc naturel est réactivé. Cette qualification juridique fédérale autorise l'intervention des organismes fédéraux dans les conflits concernant l'urbanisation sur les pentes de la Sierra. Toutefois, les représentants de la fédération ne disposent pas de réels moyens d'inspection sur l'ensemble de la zone. C'est une procédure de « dénonciation populaire », permettant à tous les citoyens mexicains de signaler une violation de la législation, qui rend possible l'intervention des autorités fédérales pour bloquer des travaux d'urbanisation sur les pentes de la Sierra sur la base de la réglementation du Parc national naturel. Cette procédure, amplement utilisée par les représentants des associations, oblige les autorités fédérales à réaliser une enquête pour établir les conditions de légalité des projets mis en cause.

Pour sortir de cette situation de conflits entre niveaux d'intervention sur le territoire, les autorités fédérales ont impulsé une nouvelle délimitation du Parc national en acceptant de réduire sa superficie contre l'assurance d'un contrôle plus

---

5 La législation fédérale introduit un partage des tâches entre les trois niveaux d'organisation administrative, la fédération reste responsable de l'autorisation et du contrôle des activités dangereuses, le gouvernement de l'État de la plus grande partie des entreprises industrielles, et les municipalités du reste des activités (commerces, restaurants, ateliers artisanaux…).

6 Lazaro Cardenas est le président de la République (1934-1940) qui a mis en place l'institutionnalisation du régime national-populaire issu de la révolution mexicaine.

efficace de l'urbanisation par les autorités locales et de la mise en place d'un réseau d'espaces protégés par le gouvernement de l'État.

Tout se passe comme si, dans le contexte particulier de forte pression des promoteurs et des propriétaires des terrains qui représentent les familles les plus puissantes du pays, seul le poids des autorités fédérales pouvait permettre de contrôler l'expansion de l'urbanisation. Dans une autre partie de la ville, sur la pente du Cerro de la Silla, on observe un processus similaire. Un décret fédéral de monument naturel a été arraché en 1991 aux autorités fédérales par des associations protestant contre les projets de lotissements au-dessus de la limite fixée par le plan directeur.

Au sein du gouvernement de l'État, la construction de l'environnement comme champ de l'action publique a pris la forme de la création d'une administration de l'environnement, un sous-ministère de l'Écologie au sein du ministère du Développement urbain et des Travaux publics. Malgré cette proximité institutionnelle entre la nouvelle administration de l'environnement et les responsables de la planification urbaine, l'intégration des préoccupations environnementales au sein des pratiques des acteurs de l'aménagement urbain apparaît faible. Les responsables de l'écologie au sein du gouvernement de l'État prennent en charge essentiellement le contrôle des pollutions et la protection des espaces naturels. Les aspects environnementaux de la planification urbaine constituent un champ périphérique à la fois pour les responsables de l'aménagement urbain et pour ceux de la protection de l'environnement.

Au Mexique, les modalités de contrôle de l'urbanisation relèvent à la fois de l'ordre juridique de l'urbanisme et de celui de l'environnement. À Monterrey, un intense débat relayé par les médias et les partis politiques locaux a précédé l'approbation en mars 1999 d'une nouvelle loi de développement urbain de l'État du Nuevo León. Les représentants de l'Association des promoteurs immobiliers (Adivac), qui conservent un poids important au sein du Conseil consultatif du développement urbain (Codeur), ont tenté de poursuivre leur stratégie de déréglementation. En 1997, ils avaient réussi à impulser une initiative de loi avortée qui supprimait l'ensemble des documents de planification urbaine, permettait de classer tous les espaces libres proches de la ville en terrains à urbaniser et obligeait les autorités publiques à introduire gratuitement les infrastructures [Garcia Ortega, 1998].

Conformément à la législation nationale, la loi de développement urbain adoptée en 1999 a attribué aux municipalités le contrôle direct de l'urbanisation. En outre, elle intègre deux propositions des promoteurs immobiliers : la réduction de la taille minimum d'un lot constructible et la possibilité de fragmenter les superficies de dotations municipales. Ces nouvelles concessions aux promoteurs [7] se traduiront vraisemblablement par une réduction de la qualité de vie dans les nouveaux lotissements populaires.

À l'opposé, les discussions sur l'adoption d'une nouvelle loi de protection de l'environnement – qui n'ont pu aboutir – sont restées dans le cadre des processus

7 En 1993, la précédente réforme avait déjà réduit la superficie de dotation municipale et la taille minimale des lots.

d'enquête publique et des débats entre spécialistes de l'environnement et associations écologistes. Abandonnant le champ urbain, le principal enjeu de cette loi semble être de renforcer l'efficacité et la cohérence des actions fédérales, de l'État et des municipalités dans le domaine de la protection des espaces naturels.

L'existence de deux secteurs de l'administration publique semble se traduire par la marginalisation des acteurs de la protection de l'environnement, exclus des débats sur la loi de développement urbain et, dont les propositions sont renvoyées à la loi environnementale. Or les débats sur la loi environnementale se limitent à la revendication d'un renforcement de l'administration environnementale (transformation du sous-ministère de l'Écologie en ministère, renforcement de la participation populaire, droit à l'information, création d'un *Ombudsman* environnemental).

Depuis une dizaine d'années, les acteurs municipaux de protection de l'environnement ont consolidé leur présence institutionnelle. Dans les municipalités de l'aire métropolitaine de Monterrey, l'administration environnementale est prise en charge par des directions de l'écologie intégrées au sein de directions du développement urbain et de l'écologie. Les administrations environnementales locales sont plus récentes, moins riches et disposent de moins de personnels que les administrations chargées de l'urbanisme [8]. Peu à peu, s'est mise en place une répartition des tâches entre les responsables de l'aménagement urbain et ceux de la protection de l'environnement, qui peut être considérée comme une définition opérationnelle du champ de l'environnement.

Les directions de développement urbain ont abdiqué tout discours sur les impacts de l'urbanisation sur le milieu. Les plaintes des habitants, gênes occasionnées par les mauvaises odeurs des restaurants, la pollution des petits ateliers dispersés dans le tissu urbain, les bruits de voisinage ou le trafic automobile, sont qualifiées « d'environnementales ». Alors que l'autorisation de ces activités reste du domaine des directions de l'urbanisme, toute atteinte à la qualité de la vie est considérée comme une forme de pollution urbaine.

Certaines questions qui pourraient être considérées comme « environnementales » mais qui ne relèvent pas de la gestion quotidienne des directions d'écologie sont redéfinies comme « urbanisme ». Alors que le nettoyage des espaces publics est du domaine des directions de l'environnement, celui des lots vides – nombreux en l'absence d'une obligation de construire liée à l'achat d'un terrain dans un lotissement – sur lesquels prolifèrent les décharges clandestines reste du domaine des directions du développement urbain ou de la police administrative.

Le travail des directions d'écologie est centré sur la prise en compte des plaintes et dénonciations, la gestion des conflits d'usage du sol, le contrôle de la contamination et les impacts environnementaux, la protection des espaces verts de l'image urbaine (règlements de publicité) et l'éducation environnementale. La gestion des espaces verts semble être la principale fonction des directions d'écologie. Dans un milieu marqué par une grande sécheresse – à l'exception des pentes

8 Les directions de l'écologie disposent d'un personnel en moyenne inférieur de moitié au personnel des directions municipales de développement urbain.

des montagnes –, le verdissement n'est pas forcément synonyme de protection des espaces naturels. Les espaces non urbanisés ne sont pas des espaces verts. Certaines formes d'urbanisation contribuant au verdissement – en particulier les lotissements paysagers de luxe – peuvent être dotées par leurs promoteurs et certains directeurs municipaux de l'écologie d'une valeur d'amélioration du cadre de vie.

Devant le manque relatif d'espaces verts, les jardins des propriétés privées apparaissent comme un patrimoine que les municipalités tentent de protéger. Assimilant leur rôle à celui de tous les arbres de la ville – le maintien du couvert végétal à l'extérieur des zones urbanisées étant de la compétence de la fédération –, les directions de l'écologie se mobilisent pour renforcer la base juridique de leur intervention à l'intérieur des jardins privés.

Les risques liés à l'imbrication entre activités industrielles et zones résidentielles – théoriquement en dehors des compétences municipales – mobilisent aussi les directions de l'écologie. La municipalité constitue la première instance vers laquelle les populations se tournent en cas d'accident ou de pollution avérée. Les municipalités se saisissent des questions affectant la santé des populations. Ces thèmes politiquement très sensibles se traduisent souvent par des déclarations d'hommes politiques locaux se portant garants de « droits fondamentaux » au cadre de vie et à la santé et remettant en cause le fonctionnement des administrations environnementales de l'État et de la fédération responsables de la protection contre les risques industriels.

À l'exception de San Pedro Garza Garcia, toutes les municipalités de la zone métropolitaine ont publié des règlements d'écologie qui délimitent leur champ d'action et les procédures administratives à mettre en œuvre. Dans ce *municipe* où sont localisés les meilleurs lotissements de la ville et les sièges de grandes entreprises locales, toute tentative de publier un règlement d'écologie est considérée comme susceptible de déclencher une polémique sur la légitimité du contrôle municipal de la croissance urbaine. Les instances municipales sont ici soumises à deux pressions contradictoires : la conflictualité des propriétaires de terrains et promoteurs qui peuvent mobiliser d'importantes ressources juridiques contre toute action considérée comme une limitation excessive des droits liés à la propriété ; et les mobilisations des habitants pour la protection de leur cadre de vie et de la « nature », qui obligent la municipalité à une vigilance renforcée. Paradoxalement, la gestion de la direction de l'écologie de San Pedro est considérée comme un modèle par les spécialistes locaux de l'environnement. En l'absence d'un règlement d'écologie, l'action publique environnementale locale repose sur le règlement du Plan directeur urbain. Dans ce *municipe*, les documents d'urbanisme doivent faire la preuve de leur validité juridique pour s'imposer à la population.

Une recomposition de l'aménagement urbain ?

À Monterrey, l'intégration des préoccupations « environnementales » au sein des documents d'aménagement urbain a d'abord pris la forme de tentatives pour fixer une limite à l'urbanisation et protéger les espaces naturels proches. Sous la pression d'habitants mobilisés pour la protection de leur cadre de vie, la réactivation au début des années quatre-vingt-dix, puis la nouvelle délimitation en 2000

du Parc national ainsi que le décret de monument national du Cerro de la Silla en 1991 ont permis de protéger de la pression de l'urbanisation les pentes des montagnes qui ferment l'horizon de la ville. Si, depuis 1988, la planification urbaine à l'échelle de l'agglomération avait intégré une vaste zone de protection écologique autour de la ville, celle-ci, qui n'interdit pas l'urbanisation mais la conditionne à des mesures de compensation des impacts environnementaux, est aujourd'hui en grande partie occupée par des industries, zones commerciales et lotissements paysagers. Cette zone, représentée sous la forme d'une ceinture verte autour de la ville sur les plans affichés aux murs des bureaux de tous les responsables administratifs de la ville, permet de manifester la bonne volonté environnementale des praticiens de l'aménagement urbain.

La nouvelle délimitation du Parc national et la zone de protection écologique s'attachent à fixer des limites à l'urbanisation, à introduire une référence à la protection de la nature dans les documents d'urbanisme et les pratiques des acteurs de l'aménagement urbain. L'invocation du paradigme environnemental est plus nettement présente dans la mise en œuvre locale de procédures nationales d'aménagement écologique du territoire et dans la publication de nouveaux documents d'aménagement métropolitain présentés comme une refonte de la gestion urbaine à partir de la nécessité de contrôle de la qualité de l'air.

En déterminant des « vocations » de l'espace non urbanisé, le processus d'aménagement écologique du territoire doit servir de support pour déterminer les usages du sol et la localisation optimale des différents types d'activités économiques. Ce nouveau champ de l'aménagement a été créé dès les années quatre-vingt mais son exercice ne se généralise au niveau local qu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Dans un contexte de perte de vitesse de l'aménagement du territoire, de développement d'une rhétorique de planification stratégique, il caractérise un retour d'une tentative de planification spatiale intégrant les plans nationaux, régionaux et locaux. D'ailleurs, pendant le mandat du président Ernesto Zedillo (1994-2000), les tentatives de renforcer le rôle institutionnel de la planification écologique ont été prises en charge par des spécialistes qui avaient joué un rôle important dans l'essor de l'aménagement du territoire dans les années soixante-dix[9]. Dans des situations fragiles ou conflictuelles et dans certaines municipalités rurales, cette procédure a permis d'identifier les milieux à protéger. Mais dans le domaine urbain et régional, les documents d'aménagement écologique du territoire sont restés, le plus souvent, des exercices techniques sans prise sur les modalités de contrôle de l'urbanisation [INE, 1999].

Néanmoins, la protection de l'environnement a été intégrée aux discours des documents de planification urbaine. Le nouveau plan de développement urbain de l'État du Nuevo León, publié en 1999, sanctionne l'existence d'un autre champ de la planification. Le chapitre « écologie et environnement » programme la formulation d'un document d'aménagement écologique du territoire à réaliser au niveau de l'État mais aussi de chacun des *municipes*, dans le but de fixer des limites stables à l'urbanisation.

---

9 Au sein de Sahop, ministère des Établissements humains et des Travaux publics (1976-1982).

La municipalité de Monterrey a réalisé le seul exercice de planification écologique mené à son terme dans l'agglomération. Le plan d'aménagement écologique de Monterrey-sud, publié en 1995, traite du Cañon de Huajuco, espace situé au sud-ouest de la municipalité, entre la Sierra Madre et le Cerro de la Silla. En partie protégé par le Parc naturel, le Cañon de Huajuco est occupé par des lotissements populaires et « campagnards [10] », pour certains illégaux. La municipalité de Monterrey envisage une urbanisation contrôlée, seule façon d'introduire les infrastructures permettant d'assainir les lotissements existants et ainsi de protéger le milieu.

Le zonage proposé par le plan écologique organise la construction de lotissements campagnards paysagers et la réalisation de petits parcs écologiques par acquisition foncière. L'intégration du Cañon du Huajuco au développement urbain contrôlé du *municipe* est présentée comme la seule façon de protéger non seulement le milieu mais aussi le paysage des pentes de la montagne. Dans cette optique, les parcs écologiques et les lotissements paysagers composés de luxueuses villas entourées de vastes jardins constituent une nouvelle forme d'urbanisation « préservant » certains éléments du milieu (respect des pentes et des écoulements, maintien d'un grand nombre d'arbres) et assurant aux acheteurs une position privilégiée et la stabilité de leur proximité de la nature. Cet exercice de planification écologique, dont l'efficacité est à analyser dans le cadre des négociations entre la municipalité et la fédération sur les nouvelles limites du Parc national, propose une vision d'un « aménagement urbain écologique », offrant des garanties de gestion du milieu en échange d'une ouverture à l'urbanisation et d'un renforcement de la division sociale de l'espace urbain. L'implantation de lotissements populaires incontrôlés est perçue comme le principal risque pour les espaces naturels proches de la ville ; ceux-ci sont rejetés sur les espaces arides peu attractifs pour les classes moyennes ou aisées.

La publication d'un Programme d'administration de la qualité de l'air de la zone métropolitaine de Monterrey (1997-2000) semblait incarner la volonté de renforcer la planification urbaine à partir de la mise en œuvre de mesures de contrôle de la pollution. Une série d'actions concertées entre les neuf *municipes* de la zone métropolitaine était proposée, intégrant aménagement urbain et environnement.

La mise en cohérence des politiques d'infrastructures, de transports, d'attribution des autorisations de construire, de gestion des réseaux et services urbains, est censée modifier les modalités de la croissance urbaine. Il s'agit de produire une agglomération dont la forme rend possible la diminution de la circulation automobile et donc de la pollution de l'air. Assez classiquement, la réduction des émissions est attendue de la production d'une ville plus compacte et de l'amélioration du réseau de transports en commun (création de nouvelles lignes d'autobus et extension du métro).

Malgré l'invocation de la nécessaire mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'aire métropolitaine, l'élaboration de ce texte n'a pas ouvert un espace local de

10 Les lotissements campagnards (*campestre*) constituent une catégorie du droit de l'urbanisme permettant de lotir pour la réalisation de résidences secondaires entourées de vastes jardins.

débat sur les relations entre aménagement urbain et protection de l'environnement. Comme dans les exercices de planification du même type réalisés à Mexico [Lezama, 1997] et Guadalajara, les représentants et les consultants de la Banque mondiale ont joué un rôle déterminant. Le diagnostic, les modalités d'analyse et les mesures proposées sont similaires dans les trois villes. Toutefois, si les études ont été financées par la Banque mondiale, les ressources nécessaires à la réalisation des actions listées dans ce programme n'ont pu être débloquées. Malgré la volonté affichée d'impulser une mutation des formes de la croissance urbaine, les effets ont été beaucoup plus limités. Seuls ont pu être mis en place des actions de formation pour les responsables municipaux de l'environnement et, pendant un temps, un programme de contrôle technique des véhicules usagés intitulé « ciel propre ».

*

Au total, le renforcement de la protection de l'environnement apparaît comme une question mobilisant d'abord les institutions fédérales. À Monterrey, pour assurer la stabilité de leur environnement proche, les habitants mobilisés dans des conflits urbains pour la protection de la nature demandent l'intervention de la fédération. Les documents d'urbanisme et les procédures locales de protection des espaces naturels sont jugés insuffisants pour s'imposer aux propriétaires des terrains et aux promoteurs. Les administrations fédérales apparaissent comme les seules autorités suffisamment dégagées des enjeux locaux pour garantir la validité des mesures de contrôle de l'urbanisation et de protection des espaces naturels qui entourent la ville. Celles-ci, dans l'incapacité d'assurer une présence sur le terrain, s'appuient sur la vigilance des populations ou sur des organes de gestion des espaces protégés intégrant la participation de la population.

L'environnement constitue un nouveau secteur de l'action publique locale, construit d'une manière parallèle et séparée du champ de l'aménagement urbain. L'action publique environnementale est dans l'incapacité non seulement de se saisir du contrôle de l'urbanisation, mais aussi d'introduire un débat sur les responsabilités « environnementales » des modalités de production de l'espace urbain. L'impératif environnemental n'a pas modifié la façon de mettre en œuvre l'aménagement urbain. Une action publique environnementale encadrée par un ordre juridique spécifique et des institutions spécialisées a néanmoins été mise en place à l'échelle locale, concernant la gestion des infrastructures et des services techniques, les espaces verts et la police des pollutions. Mais les administrations de l'environnement ont ouvert un nouveau canal d'expression des conflits urbains.

À Monterrey, les contraintes imposées à la promotion immobilière par la législation urbaine ont été réduites, ce qui permet la construction de nouveaux espaces urbains plus denses et potentiellement marqués par des conflits d'usages et de voisinage. Or, dans le même temps, s'est généralisée une action publique environnementale au niveau municipal qui tente de limiter les pollutions et les atteintes à la qualité de vie des habitants. Incapables de peser sur les modalités de la croissance urbaine ou sur le contrôle de la localisation des activités, les directions d'écologie concentrent leurs actions sur la négociation de mesures techniques de réduction de troubles de voisinage ou des atteintes à la qualité de la vie.

La société locale est marquée par le poids d'une puissante bourgeoisie industrielle dont les membres contrôlent aujourd'hui tous les rouages des pouvoirs locaux. Le renforcement de l'efficacité de l'action publique urbaine et environnementale est assimilé à une imposition et une limitation à leur capacité d'initiative. Les directions de l'environnement semblent constituer un écran entre les demandes des populations et les responsables du contrôle de l'urbanisation. Porteurs de références au bien commun exprimées dans le langage du paradigme environnemental, les responsables de l'environnement ne peuvent être soupçonnés de collusion avec les intérêts du développement urbain ou industriel. Les directions municipales de l'écologie apparaissent comme des instances de canalisation des plaintes et des conflits urbains mettant en œuvre une reconnaissance symbolique du droit à « l'environnement » des populations.

Le paradigme environnemental et les références à des causalités systémiques appelant une mutation des pratiques sociales reviennent à évacuer le débat sur le rôle des procédures de contrôle de l'urbanisation. On peut considérer que les actions d'éducation environnementale n'ont pas pour seul rôle de construire le champ de l'environnement, en présentant les liens systémiques entre la gestion des déchets familiaux et la pollution industrielle, le verdissement de la ville et la protection de la nature ; l'efficacité de ces actions semble être aussi de diluer la responsabilité de certaines formes de production de l'espace urbain dans une responsabilité globale qui implique les pratiques quotidiennes de chaque habitant.

Instituant le paradigme environnemental mais construite à partir de pratiques ponctuelles fragmentées, l'action publique environnementale est soumise à l'injonction de faire la preuve de sa cohérence. L'évaluation des réductions des atteintes au milieu et à la qualité de la vie des populations n'importe pas tant que la démonstration du respect des principes et modèles d'actions publiques légitimes, constituant la *doxa* environnementale. Mutations législatives, innovations institutionnelles et programmes locaux fonctionnent – indépendamment de leur consistance et validité – comme signes de la mise en œuvre d'une action environnementale conforme à cette opinion globale relayée par de nombreux acteurs locaux. En ce sens, la construction de l'action publique environnementale à Monterrey constitue une modalité d'existence locale d'un paradigme et de modèles d'action publique construits globalement, intégrés au sein de l'ordre juridique et des procédures administratives nationales, mais aussi directement présents dans les relations entre acteurs locaux comme principe de jugement et de justification de l'action [Lafaye, Thévenot, 1993].

Bibliographie

Atkinson A., Davila J., Fernández E., Mattingly M. (eds) [1999], *The Challenge of Environmental Management in Urban Areas*, Hants, Ashgate Publishing Company, 298 p.

Bañuelos M. (coord.) [2000], *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, Profepa, Semarnap, Conacyt, UAM, 541 p.

Bassols M., Melé P. (coord.) [2001], *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, Miguel Angel Porrua, UAM, 420 p.

Camagni R., Gibelli M.-C. (dir.) [1997], *Développement urbain durable, quatre métropoles européennes*, L'Aube, 174 p.

FARTHING S.M. (ed.) [1997], *Evaluating Local Environmental Policy*, Hants, Ashgate Publishing Company, 191 p.

FERNANDES E. (ed.) [1998], *Environmental Strategies for Sustainable Development in Urban Areas, Lessons from Africa and Latin America*, Hants, Ashgate Publishing Company, 212 p.

GARCÍA ORTEGA R. [1998], *Área metropolitana de Monterrey 1985-1997*, El Colegio de la Frontera norte.

GONZALEZ Marquez J.J. [1997], *Nuevo derecho ambiental mexicano (instrumentos de política)*, México, UAM, Azcatpozalco, 353 p.

INE [1999], *Primer congreso nacional de ordenamiento ecológico, hacia una nueva planeación del territorio de México siglo XXIe*, Consejos consultativos para el desarrollo sustentable, Instituto Nacional de Ecología, Pnud, Guadalajara.

KÜRZINGER F.E. *et alii* [1991], *Política ambiental en México, el papel de las organizaciones no gubernamentales*, México, Instituto Alemán de Desarrollo.

LAFAYE C., THÉVENOT L. [1993], « Une justification écologique ? Conflits urbains pour la protection de la nature », *Revue française de sociologie*, XXXIV : 495-524.

LASCOUMES P. [1994], *L'Éco-pouvoir, environnement et politique*, Paris, La Découverte, 317 p.

LEZAMA J.L. [1997], « La construcción gubernamental de la contaminación ambiental : la política del aire para la ciudad de México 1979-1996 », *México, economía, sociedad y territorio*, 1 (2), juillet-décembre 1997, El Colegio Mexiquense, 317-364.

MARVIN S., GUY S. [1999], « Beyond the Myths of the New Environmental Localism », in *The Challenge of Environmental Management in Urban Areas*, Hants, Ashgate Publishing Company : 203-213.

MELÉ P. [2001], « Pouvoirs locaux et recompositions de l'action publique urbaine au Mexique », in *Les Territoires de l'État-nation en Amérique latine*, Paris, Éditions de l'IHEAL : 47-63.

MELÉ P., BASSOLS M. (coord.) [2000], *Environnement, Ordre juridique et Gestion urbaine*, México, VST, université de Tours, UAM Iztalapalapa, rapport final pour le Programme de recherche sur l'application et l'évaluation de la législation environnementale, Profepa/Conacyt, 341 p.

MICOUD A., VALARIÉ P., FRANGUIADAKIS S. [1996], *L'Écologie urbaine au risque de la cité*, Saint-Étienne, Crésal-CNRS.

RUDOLF F. [1998], *L'Environnement, une construction sociale, pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne et en France*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 184 p.

ZUÑIGA V. *et alii* [1995], *Democracia cotidiana y sociedad en Monterrey y San Pedro Garza Garcia*, Reporte de investigación, Fundación Ford, El Colegio de la Frontera Norte.

Régulation et gouvernance : la création d'une capacité régulatrice du service électrique au Venezuela

Henri Coing *

La réforme des services publics en Amérique latine, comme dans le reste du monde, s'inspire le plus souvent du modèle anglo-saxon de la régulation par des agences spécialisées et indépendantes, qui se mettent en place dans le domaine des télécommunications, de l'électricité et du gaz, de l'eau, du transport, etc. La doctrine à la mode attache une importance toute particulière à la définition des dispositifs institutionnels.

Dans le même temps, on voit se multiplier les critiques adressées au modèle américain traditionnel de régulation, à son coût, mais surtout à son efficacité, voire à ses objectifs. La *théorie de la capture* démontre que le système peut être capté à son profit soit par l'entreprise qu'il est censé encadrer, soit par les usagers, les syndicats, les hommes politiques. Lorsqu'elle se radicalise, cette critique aboutit à recommander l'élimination pure et simple de la régulation au profit de la concurrence. Mais chacun sait qu'il n'y a rien de moins naturel que la concurrence et qu'elle réclame une intervention publique puissante et diversifiée et qu'en outre, demeurent des segments d'activité dans lesquels il n'est pas possible d'introduire directement la concurrence. Il faut donc apprendre à cohabiter non seulement avec les défaillances du marché, mais avec les défaillances de la régulation.

En Amérique latine, et plus généralement dans les pays en développement, la crainte de la capture du régulateur est tout particulièrement centrée sur la capture par l'État lui-même. Le Gouvernement a la possibilité d'exproprier les quasi-rentes que génèrent les activités en réseau pour amortir leurs énormes investissements spécifiques. D'où la tentation pour le pouvoir d'engranger le bénéfice politique à court terme de bas tarifs, sans se soucier du coût à long terme pour l'entreprise et pour le service. Si le tarif s'approche du coût d'exploitation, l'entreprise continuera à fournir le service, mais se décapitalisera. D'où également l'obsession qui s'empare des réformateurs : comment limiter le plus possible le pouvoir discrétionnaire, comment le lier à des méthodologies transparentes et obligatoires, comment rendre le décideur indépendant des pressions politiques, comment mettre les règles hors d'atteinte des revirements du

* IRD (UR 023)-IESA.

législateur ? Le texte de Guash, *Unraveling the Regulatory Conundrum : Concepts, Issues and the Latin America Story* [1995], est représentatif de ces efforts pour verrouiller la situation sur le plan légal et procédural, et des surenchères auxquelles ils conduisent, surenchère sur l'indépendance du régulateur par rapport au politique, surenchère sur la rigidité, la précision et la transparence des procédures, insistance sur des systèmes d'incitations censés produire mécaniquement leurs effets. L'idéal serait, semble-t-il, d'aboutir à un régulateur automate, programmé pour produire de « bonnes » décisions et pour commander à distance les « bons » comportements souhaités du régulé.

Les institutions sont la définition d'un certain agencement entre les acteurs. L'accent mis sur la définition des institutions optimales conduit à une vision statique plutôt que dynamique : « *institution design* », plus que « *institution building* ». On s'intéresse peu au comment, au processus par lequel naissent, se développent, se consolident ou changent les institutions. Ni au rôle réel qu'elles jouent, parfois bien différent de leur définition théorique. Elles mettent en scène, par exemple, un face-à-face entre régulateur et régulé, chacun doté de propriétés connues, et coupé du contexte, du système d'action plus large dans lequel ils sont insérés. Elles supposent l'existence d'acteurs définis selon leurs critères, elles supposent l'existence d'un consensus sur les fins, elles supposent résolus les problèmes d'équité. Démarche technocratique par excellence, qui se méfie profondément du politique alors justement qu'elle prétend réaliser un changement politique.

L'expérience latino-américaine montre qu'en fait ce processus de changement est complexe, parce qu'il touche toutes les dimensions de la société, depuis le cadre juridique et institutionnel jusqu'à l'organisation économique des entreprises, les modèles de consommation, les règles du jeu politique, et qu'il concerne une très grande diversité d'acteurs. Il relève donc de la gouvernance globale, et pas seulement de la régulation sectorielle. C'est un changement sur de multiples niveaux, dont rien ne garantit qu'ils se produisent au même rythme, c'est un processus de transformation de longue durée, comme l'a parfaitement montré M.E. Corrales [1998] dans le cas des services d'eau et d'assainissement.

Pour cela, il faut s'éloigner un peu du débat sur les solutions institutionnelles idéales [1] et repartir d'une observation du processus tel qu'il se déroule sur le terrain. Nous analyserons le cas de la réforme du service électrique au Venezuela, dans l'État de Nueva Esparta [2].

---

1 Une récente étude de la Banque interaméricaine de développement apporte une intéressante confirmation : la commission fédérale de l'eau de Mexico a développé un modèle de loi sur l´eau qu'elle cherche à faire adopter par les États. La comparaison entre 146 services d'eau montre pourtant qu'il n´y a pas de différence entre les services situés dans les États qui ont adopté le nouveau modèle et les autres, du point de vue de leur efficience [Ozuna, 1998]. La société ne se change pas par décret.

2 Ce travail s'appuie sur une recherche conduite depuis 1998 et qui a comporté aussi bien des observations de terrain que la participation à des groupes de travail, à des commissions et à des actions de formation. Nous avons notamment analysé de façon systématique tous les conflits qui surgissaient au jour le jour, et la manière dont ils étaient traités.

La réforme électrique et sa mise en œuvre à Nueva Esparta

Les systèmes de production, transport et distribution d'électricité ont longtemps été organisés sur la base du « système universel » que décrit par exemple Olivier Coutard [1997], et qui permet, moyennant l'interconnexion à grande échelle de tous les réseaux, de répondre en temps réel (l'électricité n'est pas stockable) à des demandes constamment variées, par des usines génératrices distantes, dont le facteur de charge est amélioré par l'interconnexion ; celle-ci permet également de jouer à plein sur des structures de coûts différenciés (hydroélectricité, charbon, gaz, nucléaire, etc.), ce qui donne au dispatching technique et économique un rôle clé dans le dispositif d'ensemble. Ceci a favorisé l'émergence d'entreprises verticalement intégrées, organisées sur la base de monopoles territoriaux.

Or, depuis une dizaine d'années, un nouveau modèle tend à s'imposer, qui remet en cause et l'intégration verticale et le monopole. Il vise à créer des entreprises spécialisées dans la production, le transport, la distribution, la commercialisation, il introduit la concurrence au niveau de la production en créant la liberté d'entrée pour de nouveaux producteurs, et au niveau de la commercialisation, en permettant au client final de choisir son fournisseur (qui peut être l'un des producteurs en concurrence ou un intermédiaire). Le monopole n'est maintenu que pour les activités de réseau, transport et distribution, mais ces entreprises ne sont plus que des fournisseurs de moyens de transport pour compte d'autrui (c'est le libre accès des tiers aux réseaux).

Des réformes de ce type sont en cours partout dans le monde. Nous avons décrit par ailleurs celle qui a lieu au Venezuela [Coing, 2000], et qui reprend les principales caractéristiques du modèle : elle crée un marché de gros de l'énergie, sur lequel interviendront librement producteurs, distributeurs, intermédiaires et clients éligibles. Elle oblige les entreprises à se spécialiser dans un seul maillon de la chaîne et prévoit le démantèlement de la principale entreprise agissant à l'échelle nationale en plusieurs distributeurs régionaux indépendants. Elle crée un régulateur indépendant, la Commission nationale de l'énergie électrique. Elle prévoit enfin la privatisation d'une bonne partie des entreprises publiques [3].

Notre terrain d'observation sera l'État de Nueva Esparta, État fédéré dirigé par un gouverneur élu, et constitué par trois îles situées dans la mer Caraïbe, à proximité de la côte ; sa population avoisine les 370 000 habitants et sa vocation est principalement touristique. Le service électrique y était assuré jusque-là par EleOriente, elle-même filiale de Cadafe, entreprise publique nationale. En 1998, le système électrique de Nueva Esparta est autonomisé par la création d'une nouvelle entreprise, Seneca, laquelle est vendue aux enchères et achetée par un consortium dirigé par l'américain CMS Electric & Gas. À cette époque, le projet

3 Sur plusieurs points cependant, la réforme s´écarte du modèle, notamment sous l'influence du nouveau gouvernement qui a modifié le projet de loi préexistant : le système hydroélectrique du Caroni restera public, le prix de l'électricité hydroélectrique (dominante) sera fixé par le régulateur et non par le marché, le dispatching sera assuré par un organisme public, le ministère de l´Énergie gardera d'importantes prérogatives en ce qui concerne la planification du système et la fixation des prix régulés.

d'une nouvelle loi électrique réformant tout le secteur était en préparation mais n'avait pas encore été approuvé. La nouvelle entreprise est donc régulée par un contrat de concession et, un an plus tard, par la nouvelle loi.

Celle-ci prévoit la création d'une commission régulatrice nationale (CNEE), le contrôle du service devant être assuré conjointement par cette Commission et par les onze municipalités concernées, regroupées en un syndicat intercommunal: Megane (Mancomunidad de electricidad y gas de Nueva Esparta).

Nous nous proposons de décrire et d'analyser les premières étapes du processus, pour voir comment se construit, dans la pratique, cette capacité régulatrice que définissent les nouveaux dispositifs institutionnels.

La collaboration entre les deux institutions, représentant deux niveaux de gouvernements, démarrait sous de fâcheux auspices: la loi organique municipale (LORM) affirmait clairement la compétence municipale en matière de distribution électrique, mais celle-ci était restée jusque-là très théorique, par le poids déterminant des entreprises publiques nationales et par l'opposition farouche de l'ensemble du secteur (ministère de l'Énergie et des Mines, et entreprises) à l'acceptation d'une quelconque intrusion des municipalités dans leur domaine: celles-ci étaient vues comme inefficaces, corrompues, clientélistes, enclines à la surenchère populiste, techniquement et politiquement incapables d'assumer une responsabilité de contrôle. Le ministère et le FIV[4] furent à l'initiative de la création du syndicat intercommunal, mais le virent seulement comme une condition légale préalable à la privatisation, pour être autorisés à créer l'entreprise et à en vendre les actifs. Il s'agissait d'un subterfuge juridique, et non d'une volonté d'attribuer aux municipalités un rôle protagoniste dans les étapes suivantes. Pour cette raison, le contrat signé entre le syndicat et le ministère se révéla par la suite totalement inadapté et incapable de gérer cette relation de coopération qu'il était supposé instituer. Les municipalités ne reçurent pas l'information indispensable, et encore moins l'assistance technique pour pouvoir remplir leur rôle. Les organes nationaux établissaient des relations directes avec l'entreprise, court-circuitant totalement le niveau municipal et ne lui transmettant aucune information. Le syndicat démarra au milieu d'une totale indéfinition de son rôle, des procédures, des méthodologies, dans une ambiance de défiance réciproque et de crédibilité quasi nulle face aux autres acteurs. Il fut sur le point d'exploser (la commune la plus importante de l'île décida d'en sortir – ce qui le condamnait à mort –, avant de le réintégrer au bout d'un an) et devint pendant un temps un pur instrument politique, caisse de résonance pour ceux qui s'opposaient à la privatisation de l'entreprise et ne rêvaient que de dénoncer la concession.

Peu à peu, la situation évolua et le syndicat put commencer à jouer son rôle. Nous retracerons ci-dessous quelques-unes des difficultés ou des conflits qui se produisirent, pour faire apparaître la nature réelle du processus de changement et de ses réquisits.

---

4 Fondo de Inversiones de Venezuela, propriétaire des actifs de l'entreprise et, à ce titre, chargé du processus de privatisation.

Régulation « automatique » ou création des règles

Le nouveau modèle de prestation du service et de régulation impliquait des changements radicaux dans les relations entre les acteurs : l'entreprise était soumise à une loi et à un contrat, alors qu'auparavant aucun texte ne définissait clairement ses droits et ses devoirs. Les décisions essentielles se prenaient à Caracas, au sein d'une « communauté de politique publique » restreinte et de type corporatiste ; les conflits locaux se réglaient de manière informelle entre l'entreprise, le gouverneur de l'État et les partis politiques dominants. Nombre des conflits dont nous allons parler trouvent leur origine dans les pratiques et les modèles de comportements antérieurs, profondément enracinés, non dans des textes, mais dans des « conventions » implicites ou explicites qui régulaient jusque-là le secteur.

Contrôle bureaucratique et contrôle par les résultats. Les entreprises électriques n'étaient jusque-là soumises qu'à un contrôle administratif, plus préoccupé de l'usage des moyens que des résultats. Le pouvoir politique, lui, intervenait à la petite semaine, pour influencer en sa faveur le choix du personnel, des investissements, des technologies, des pratiques commerciales. Le nouveau modèle, au contraire, repose tout entier sur une obligation de résultats, traduits en indicateurs de qualité de service, ce qui laisse à l'entreprise l'entière responsabilité dans le choix des moyens. Aussi bien les services centraux du ministère que le syndicat intercommunal ont beaucoup de difficultés à entrer dans cette nouvelle logique. Comme le dit le directeur de l'entreprise électrique, « ils me soufflent dans le cou ce que je dois faire ». Cette difficulté se rencontre dans toute l'Amérique latine. Les Brésiliens ont pris le problème à bras-le-corps en incluant dans les contrats de concession la phrase suivante, garantissant à l'entreprise « une grande liberté dans la conduite de ses affaires, investissements, personnel et technologie », condition pour qu'elle soit rendue totalement responsable des résultats du service. Le changement le plus difficile se situe bien là : faire que chacun soit réellement tenu pour responsable de ses résultats, alors que la logique antérieure créait une irresponsabilité généralisée.

Contrôle de la qualité du service. Le contrôle des résultats est désormais formalisé par un ensemble d'indicateurs contractuels, qui engagent la responsabilité de l'entreprise vis-à-vis du régulateur, lequel peut résilier le contrat en cas de non-respect des objectifs, et vis-à-vis de l'usager, qui a droit à une compensation financière pour chaque manquement aux objectifs de continuité, de tension, de facturation, de délais d'intervention, etc. Dans un contexte où l'entreprise ne répondait jamais de ses défaillances, il s'agit d'une véritable révolution. Le système est peu à peu mis en place, mais les résultats sont décevants. Il semble que l'incitation soit relativement efficace pour obliger l'entreprise à investir ou à corriger ses défaillances, mais jusqu'à présent le travail de contrôle a été totalement absorbé par l'effort (inégal) pour vérifier que l'information fournie par l'entreprise est correcte, que les sanctions sont bien appliquées, mais pas pour réellement évaluer la qualité du service et le faire savoir : les milliers de chiffres disponibles, la procédure de vérification occupent tout l'espace, au détriment du diagnostic, de l'information. Aucune donnée synthétique n'est diffusée, aucune carte de la qualité du service et de ses défaillances, aucune réflexion d'ensemble sur les points noirs, sur le chemin qui reste à parcourir. La procédure technique et légale remplace le contenu. Et la

grande arme du régulateur, la révélation au grand jour des résultats (*sunshine regulation*), est émoussée.

Gestion des réclamations. Cette tâche s'avère beaucoup plus importante que prévue. En théorie, tout est simple : les réclamations doivent être présentées à l'entreprise, puis en deuxième instance à la municipalité, et en dernière instance à la Commission nationale. Mais cela suppose des responsabilités bien définies et que chacune des trois instances soit crédible. Or il était autrefois de notoriété publique qu'il ne servait à rien de réclamer auprès de l'entreprise, que la seule voie efficace était celle de la protestation politique, ou l'utilisation des leviers (la *palanca*) du clientélisme ou des relations. Rendre crédibles l'entreprise, le syndicat intercommunal, la CNEE et les procédures de résolution des conflits est une tâche de longue haleine. Entre temps, les rôles sont naturellement difficiles à définir.

D'autant plus que le nombre de réclamations explose. Cela est dû en partie à une plus grande exigence des usagers, qui n'acceptent plus n'importe quoi, et à une plus grande confiance dans l'utilité de la plainte [5]. Cela est dû aussi au fait que les règles du jeu sont en pleine redéfinition : quels sont mes droits ? Et mes devoirs ? Questions nouvelles, auxquelles les règles définies au niveau national répondent en partie, mais qui ne résolvent pas tout. La plupart sont rédigées de telle manière qu'elles résolvent les situations « normales », mais non les questions réelles : l'entreprise ne peut facturer que sur la base d'un comptage de la consommation ; or, traditionnellement, les compteurs étaient absents, ou détraqués, ou volontairement falsifiés, ou soigneusement mis hors de portée de l'entreprise ; le principe du comptage s'applique aisément lorsque tant l'entreprise que l'usager y ont intérêt, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Que faire dans l'immédiat ? Et comment créer les conditions progressives d'une normalisation ? Autre exemple : l'entreprise doit indemniser les dommages causés aux appareils électriques par les interruptions ou sautes de tension. Mais cette clause ne s'applique que si les clients ont installé les protections adéquates, « selon les normes Covenin » : que faire lorsque la plupart des installations des clients, mais aussi souvent de l'entreprise, ne sont pas conformes ? Mille autres exemples de ce type pourraient être apportés. Il faut que le ministère clarifie sa position sur les principes, il faut que tous les agents concernés se convainquent de la nécessité de règles du jeu claires et uniformes, il faut négocier des solutions au cas par cas en créant peu à peu une doctrine… Le vrai problème n'est pas l'application des règles, mais bien la création des règles, comme règles techniques, bien sûr, mais d'abord et avant tout comme règles du jeu social. Ce n'est pas un problème de définition des institutions idéales, mais de construction concrète d'un peu d'institutionnalité, dans la profondeur du corps social.

Gestion des crises. Peu de temps après la privatisation de l'entreprise, survint une série d'interruptions prolongées de courant (les fameux *apagones*), dues à des défaillances du câble sous-marin approvisionnant l'île et des systèmes de production et de transport internes. Il est intéressant de comparer la façon dont ont été

5 Traditionnellement, on considère le nombre de réclamations comme un indicateur de qualité du service. Dans notre contexte de profonde détérioration des services, l'amélioration de la qualité s'accompagne au contraire d'un accroissement du nombre des réclamations et devient plutôt un indicateur de réussite.

gérés ces accidents avec la manière dont ils ont été traités la même année à Rio de Janeiro: dans ce dernier cas, la commission régulatrice organisa une « audience publique », à la manière américaine, un débat contradictoire dans lequel tous les acteurs concernés purent exposer leur analyse de ce qui était arrivé, de ses causes, des responsabilités. À l'issue de cela, la commission émit une résolution, imposant à l'entreprise une pénalité de deux millions de dollars, déterminant une série de mesures et d'investissements obligatoires ainsi que les délais pour le faire. Dans le cas de Nueva Esparta, de nombreuses réunions eurent lieu, au milieu d'une grande agitation, mais il n'y eut jamais de décision formelle annoncée. Certes, la figure de l'audience publique n'existait pas encore formellement [6], mais l'événement a révélé la difficulté de provoquer un débat public autour de questions touchant des intérêts collectifs vitaux, et l'absence totale d'un « projet » partagé concernant la fiabilité de l'alimentation électrique.

Le financement du service est une question particulièrement brûlante, surtout dans le contexte d'une politique visant pour la première fois a l'autosuffisance du service, dans un pays pétrolier accoutumé à une quasi-gratuité des services de base, ce qui a généré une culture de non-paiement profondément enracinée, et une très grande tolérance aux comportements de *free-rider*: la falsification des compteurs, par exemple, a pris rang de sport national, le secteur public a pris l'habitude de ne jamais payer ses factures, etc. [7] De son côté, l'entreprise, ne couvrant pas ses coûts, dépendait pour ses investissements d'apports du budget national qui, depuis longtemps, n'arrivaient qu'au compte-gouttes; elle ne se sentait donc pas responsable de ses déséquilibres financiers ni de la détérioration du service. Le renversement de tendance doit se produire dans le cadre d'une privatisation réalisée dans une logique de maximisation des revenus fiscaux plus que de développement du secteur, et s'accompagna de hausses de tarifs extrêmement violentes, dans le contexte d'une profonde récession (le PIB chuta plus de 7 % en 1999) qui affecta particulièrement l'activité touristique, secteur dominant de l'économie locale, et le pouvoir d'achat des ménages.

Le choc fut rude, et généra de nombreux conflits. Il fut aggravé par l'absence de deux politiques cruciales, d'économie d'énergie, et de subventions sociales. Une politique d'économie d'énergie, parce qu'une électricité bon marché a développé au fil des ans un haut niveau de consommation et une très faible efficacité énergétique. Un Vénézuélien a une consommation par tête deux fois et demie supérieure à celle d'un Mexicain. Le secteur hôtelier, par exemple, réclame une baisse des tarifs (comme il réclame une exemption de la TVA) mais se refuse à mettre en œuvre des mesures énergiques de rationalisation de sa consommation. Une politique de subventions sociales, également, pour limiter l'impact des hausses brutales de tarif sur les bas revenus. Le contrat de concession ne prévoit de tarif social que pour des niveaux de consommation extrêmement bas, et la nou-

6 Elle a été créée un an plus tard par le règlement de la loi électrique.

7 La situation à Nueva Esparta était loin d'être la pire, les pertes s'élevant à 16 % et le recouvrement des factures à 85 %, alors que dans le reste de l'entreprise Cadafe, les chiffres étaient bien supérieurs. On a même vu, dans certaines régions, les agents chargés du recouvrement des factures accueillis par des opposants armés, parfois appuyés par les autorités locales.

velle loi électrique autorise un très timide niveau de subvention croisée, dont les modalités d'application n'ont même pas encore été définies. Toutes les conditions sont dès lors réunies pour que se constitue un front du refus des hausses de tarif, où viennent converger les revendications les plus et les moins légitimes, où ressurgissent même les incitations au non-paiement, ce qui freine d'autant la transformation de la culture du non-paiement.

Service électrique et gestion urbaine. Un grand nombre des problèmes surgis au cours des premières années concernent les relations entre le service de distribution électrique et la gestion de la ville. C'est tout d'abord l'éclairage public, où régnait jusque-là un accord confus entre entreprise et municipalités (troc de l'impôt municipal contre la facture municipale d'électricité, qui empêchait toute gestion rationnelle de l'éclairage): il faut inventer un nouveau mode de financement, qui heurte de plein fouet les traditions budgétaires municipales, et définir une politique d'éclairage qui n'avait jamais existé. Ce sont aussi les nécessaires négociations entre entreprise et municipalités autour des programmes d'extension du service, de renouvellement des ouvrages [8]: alors que l'ancienne entreprise publique se comportait comme en terrain conquis, décidait de tout sans consulter personne, les municipalités revendiquent aujourd'hui leur responsabilité face à l'entreprise privée, mais cela suppose une capacité de planification spatiale et une politique du paysage urbain, qu'elles sont loin d'avoir. Le syndicat intercommunal commence timidement à les assister dans ces tâches, et se heurte en permanence au mauvais vouloir de l'entreprise.

On voit que la régulation du service va bien au-delà de l'application mécanique de règles préétablies, elle implique de profondes transformations des relations existant de longue date entre les acteurs, elle suppose aussi une transformation non moins profonde de chacun des acteurs eux-mêmes. Le temps est une variable décisive et très paradoxale: d'un côté, les problèmes n'attendent pas, les régulateurs locaux ont l'impression d'être en permanence dans une chaudière prête à exploser et se plaignent de ce que les régulateurs nationaux ne perçoivent pas cette pression et sont incapables de s'adapter au rythme des conflits. D'un autre côté, les transformations réelles en cours sont lentes, faites d'apprentissages réversibles et de réajustements instables: la stabilité d'une institution nationale fournit un contrepoids utile à l'extrême sensibilité conjoncturelle de l'organe local.

Processus d'apprentissage

L'expérience de Nueva Esparta a une portée qui dépasse les frontières de cet État. C'est un cas d'école où s'expérimente le nouveau modèle, pour tout le pays. A-t-il réellement fonctionné comme expérience pilote, a-t-il permis un processus d'apprentissage, cumulatif et transférable? Bien évidemment, il n'a pas été conçu comme tel. Au contraire, le ministère a été totalement absorbé par la préparation de la nouvelle loi, puis de son règlement, et de la transformation du secteur (parti-

8 La loi oblige l'entreprise électrique à coordonner ses plans d'expansion et d'amélioration avec les plans municipaux de développement urbain.

tion des entreprises intégrées verticalement, création du nouveau centre national de dispatching technique et économique, de la commission de régulation, etc.). L'élaboration centralisée des nouvelles normes et procédures paraissait plus urgente que l'évaluation de leur mise en œuvre locale et l'administration centrale a eu beaucoup de mal à accorder quelque attention à Nueva Esparta [9]. Ce sont les événements, et les conflits, qui l'y ont obligée.

Un groupe de travail a été créé, réunissant l'organisme chargé du contrôle des entreprises, celui chargé de l'élaboration des nouvelles normes, et le syndicat intercommunal, qui s'est donné pour tâche à la fois d'aider à résoudre les problèmes locaux et de les analyser pour en tirer des leçons nationales. L'exercice a été fort difficile et conflictuel, car opposé à la tradition de chacun. Au bout de quelques mois, cela a permis la création d'une petite équipe spécifiquement chargée du suivi de Nueva Esparta, pour expérimenter de nouvelles formes de coopération entre ministère et collectivités locales dans le contrôle des services. Par contre, il n'a pas encore été possible de créer une véritable mémoire de la régulation, pour garder trace des problèmes posés, des solutions inventées, et pour les mettre à disposition des autres régions, pas plus que n'ont encore été mis en place de vrais programmes de formation des régulateurs locaux; la transformation des services centraux, sur la base de l'expérience du petit « groupe de projet » mis en place pour Nueva Esparta, n'est pas non plus menée à bien.

La régulation électrique est une tâche techniquement complexe, de telle sorte que la création d'un réseau de régulateurs articulant une instance nationale et des instances locales est un objectif très ambitieux, par ce qu'il suppose de professionnalisation, de création de normes, d'une « philosophie » commune, et de confiance mutuelle. Or la tendance naturelle des régulateurs nationaux est de produire du « savoir régulateur » à partir du centre, en forte interaction avec leurs collègues d'autres pays, et sur une base « scientifique », beaucoup plus qu'à prendre appui sur les expériences locales, à s'instruire à partir des savoirs pratiques, à s'interroger sur les moyens du transfert, de l'adaptation, de l'appropriation.

Mais le processus d'apprentissage ne se limite pas au face-à-face entre le régulateur et le régulé, ni à la coopération entre régulateurs nationaux et locaux. Il implique un éventail beaucoup plus large d'acteurs.

– Les municipalités, tout d'abord, n'ont guère d'expérience de la coopération intercommunale, encore moins sous la forme d'instances techniques réclamant professionnalisme et continuité. Une des grandes réussites de Nueva Esparta a été que le syndicat a survécu au départ de la principale commune, puis à son retour, à deux changements de présidents, ainsi qu'à une élection municipale provoquant le remplacement de tous les membres de ses organes directeurs. Un processus de consolidation et de professionnalisation est en cours.

– Les usagers sont bien sûr omniprésents, individuellement et par les associations de quartier. L'entreprise a d'ailleurs installé une salle de réunions pour les recevoir lorsqu'elles viennent déposer une réclamation, démontrant ainsi

9 Perçu en outre comme un héritage non désiré du gouvernement précédent, qui avait hâté la privatisation juste avant les élections présidentielles.

l'évidence de phénomènes collectifs. Mais leur rôle n'est reconnu que du bout des lèvres : la loi électrique insiste sur le droit des usagers à contrôler le service, à s'organiser, à recevoir l'information opportune, et sur le devoir tant de la CNEE que des municipalités de favoriser leur organisation. Mais cela ne s'accompagne d'aucun moyen institutionnel ni financier, d'aucune place reconnue dans les dispositifs de régulation. Par ailleurs, il n'existe pas au niveau national d'organisations de consommateurs crédibles et représentatives. L'apprentissage, ici, ne fait que commencer. Un programme hebdomadaire de radio, dirigé par le syndicat intercommunal, joue un rôle important pour l'information et la formation des usagers.

– D'autres acteurs se sont présentés sans avoir été invités : le gouverneur de l'État, tout d'abord, bien qu'il n'ait aucune compétence formelle dans ce domaine, a un poids politique évident, qui se manifeste dans tous les conflits importants [10]. L'Assemblée législative de l'État, en liaison avec l'Assemblée nationale (commission des services publics), a également pris la parole : début 2001, une commission mixte de ces deux assemblées s'est réunie tous les quinze jours pour faire un « audit » de la situation et pour trouver une solution au conflit tarifaire. Ces invités impromptus jouent un rôle conflictuel, mais on peut dire qu'à chaque fois ils obligent l'entreprise et les régulateurs national et local à faire un pas de plus dans la définition de leurs relations et dans la prise en charge réelle des problèmes concrets.

On constate ainsi une fois de plus que le système de régulation formelle ne rend pas compte du système d'action réel, qui le déborde de toutes parts [Friedberg, 1997 : 164-168]. On peut imaginer un système de régulation qui ne serait basé que sur le face-à-face entre régulateur et entreprise, et qui ne se définirait que par des procédures formelles. Mais il aurait peu à voir avec l'apprentissage collectif de nouvelles règles du jeu par tous les acteurs concernés. L'expérience du passé, de la dégradation progressive du service électrique et de l'impossibilité de créer les conditions d'un redressement durable, montre l'absolue nécessité d'une stratégie concertée, où les intérêts locaux concernés trouvent un nouvel équilibre et cessent d'attendre du gouvernement central la solution de tous les problèmes. Le véritable enjeu est donc de parvenir à élaborer localement un « cahier des charges » du service public qui le rende viable techniquement, économiquement, socialement et politiquement.

La loi électrique prévoit une période transitoire de trois ans pour que les entreprises s'adaptent au nouveau modèle, et la signature, pour cette période, d'un contrat provisoire préalable à l'attribution d'une concession : il aurait été possible de profiter de cette occasion pour susciter dans chaque région un débat autour des objectifs du service, et de parvenir ainsi à un projet négocié de transition. Cette démarche a été refusée par le ministère.

---

10 On observe une fois encore que la délimitation formelle des compétences ne dit pas grand-chose sur le rôle effectif des différentes instances. Après les dernières élections du gouverneur et des maires, une négociation s´est engagée et un accord informel a donné aux maires le contrôle du syndicat intercommunal d'électricité, et au gouverneur celui du syndicat intercommunal des déchets !

Régulation et gouvernance des biens publics

Dans le débat théorique autour de la régulation des services publics, on oppose traditionnellement la régulation par des agences spécialisées, fixant le prix en l'absence de concurrence, à la régulation par des contrats de délégation attribués par appel d'offres, qui met l'accent sur la gestion dans le temps de ce contrat. Goldberg [1976] affirme que « les industries correspondant à des monopoles naturels sont caractérisées non par leurs supposés coûts décroissants, mais par leurs traits qui rendent souhaitables des relations de long terme entre fournisseurs et consommateurs ». Crocker [1996 : 30] commente ce texte en ajoutant : « La gouvernance des transactions dans les *Public Utilities* devient moins le problème de découvrir le juste prix que celui d'identifier la structure de gouvernance qui réduit le coût de parvenir à la détermination des termes de l'échange et de les ajuster tout au long de la relation. » Le contrat peut être doté d'incitations fortes et automatiques, mais ce ne peut être un contrat complet prévoyant à l'avance tous les événements possibles et déterminant toutes les solutions aux conflits potentiels. Ce sont des contrats nécessairement incomplets qui posent donc en permanence le problème du possible opportunisme. La régulation par agence, de son côté, souffre de la difficulté et de la lenteur à mettre en place un instrument efficace et crédible. Or, dans notre cas, la régulation par le contrat de concession se combine avec la régulation par une agence ; loin d'être une exception liée au cas particulier de Nueva Esparta, c'est au contraire la figure pérenne prévue dans la loi électrique, c'est aussi la formule retenue pour le service de l'eau, et l'on observe que de nombreux pays d'Amérique latine ont adopté cette solution. Ces deux mécanismes, présentés comme des solutions alternatives et exclusives l'une de l'autre, sont donc utilisés conjointement : ils s'appuient mutuellement pour rendre possible le lent processus de création de règles acceptables.

On observe aussi la combinaison d'une régulation nationale et d'une régulation locale : solution conflictuelle, qui est loin de faire l'unanimité, et qui à l'origine découlait plus d'une contrainte légale (la compétence municipale, difficile à contourner) que d'une conviction. L'expérience démontre, me semble-t-il, le bien-fondé de ce choix.

Certes, la régulation, qu'elle soit par agence ou par contrats, ne requiert pas une instance de proximité, elle est en principe indifférente à la distance : une autorité externe aux individus et la codification des rôles suffisent à établir la confiance ; l'information qu'ils échangent est standardisée et ne souffre donc pas de problèmes d'interprétation. Des interactions de nature interprétative ne surgissent que de loin en loin. Cela réduit la nécessité de contacts directs entre régulateur et régulé, comme d'ailleurs entre fournisseur et client. Or, même en France, la proximité joue un rôle croissant dans la régulation de la distribution électrique [Berrivin, 1995 ; Coing, 1998]. Dans un pays comme le Venezuela, où la confiance entre les acteurs est tout entière à construire, se produisent de multiples interactions interprétatives qui à la fois suppléent l'absence de règles communément acceptées et en même temps contribuent à les construire. Par règles, nous ne visons pas seulement ici les normes, mais en deçà et au-delà de celles-ci, « un ensemble d'attentes et de pratiques tenues pour mutuellement cohérentes », autrement dit des conventions, comme les définit l'école du même nom. La transformation du secteur électrique

(comme d'ailleurs des autres services collectifs) en un service soutenable dans le temps suppose que s'établissent entre les acteurs des relations également soutenables dans le temps. L'énoncé de règles formelles (par exemple dans la loi ou le contrat) ne prendra corps que si s'élabore lentement dans chacune des zones de concession un ensemble de nouvelles conventions : elles viendront remplacer les conventions antérieures, dont nous avons donné des exemples, et qui ne correspondent plus aux exigences de l'action collective (*i.e.* ne permettent pas le développement d'un service efficace et soutenable).

Certes, l'électricité est un bien marchand et excludable [11], mais le système de distribution électrique, lui, ressemble davantage à un bien public : s'il est efficient, tous en profitent, les entreprises comme les ménages. Qu'il vienne à se détériorer, tous en pâtissent, mais il peut être de l'intérêt de chacun de ne pas coopérer même s'il serait de l'intérêt de tous que chacun coopère. Autrefois, l'État vénézuélien, État rentier par excellence, prenait à sa charge directement le service (sans s'en rendre effectivement responsable pour autant). Il agissait d'en haut, et de l'extérieur de la situation, laissant ainsi une grande latitude au *free rider*, qui n'était pas obligé d'intégrer le problème en amont de son action. Aujourd'hui, la décentralisation et la privatisation ont changé la donne. Aucun acteur ne peut à lui seul assurer les conditions de production de ce bien public ; la présence active du collectif local est nécessaire, mais elle est aussi incertaine. Quelqu'un doit, comme le dit Salais [1997 : 267], problématiser les défaillances de la coordination, concevoir un traitement effectif : « Ce travail est un processus politique d'élaboration. C'est un processus situé en un territoire et en une période, toujours en devenir, mettant en branle et en conflit de multiples acteurs et des conceptions voire des théories concurrentes de ce qu'est un traitement juste de la défaillance de coordination ainsi reconnue. » Ce rôle est nécessairement tenu par l'État, sous sa double forme nationale et locale.

Définir la régulation comme le seul face-à-face entre régulateur et régulé est dramatiquement inefficace, surtout dans un contexte comme celui du Venezuela. C'est croire que le problème se résout par des rapports de hiérarchie et de subordination, quand il s'agit au contraire de gérer des interdépendances. Un service en réseau crée entre tous les acteurs concernés une interdépendance telle que le comportement de l'un affecte tous les autres, parce qu'il affecte le système comme tel. En termes techniques, cela peut être illustré par le problème des perturbations liées aux harmoniques, générées par les installations de certains clients, et qui affectent la qualité du courant reçu par d'autres usagers. Mais ce qui est vrai sur le plan technique l'est aussi bien sur le plan financier et institutionnel. Une facture non payée n'est pas seulement un manque à gagner, mais un élément de déséquilibre qui peut déclencher un processus de détérioration cumulatif et mettre en péril le système en tant que tel. La création d'un service fiable et soutenable dans le temps ressemble en ce sens à la création d'un bien public (ou comme le dit Salais, d'un bien commun). Comme toujours, cela

11 Néologisme qui désigne la possibilité d'écarter de l'utilisation d'un service quiconque ne contribuerait pas à son financement.

n'exige pas une impossible unanimité, sinon la recherche de solutions rendant compatibles les exigences des différents acteurs avec le maintien du système comme tel.

Cette double caractéristique de processus politique et de processus local a, nous semble-t-il, été largement démontrée dans les pages précédentes ; c'est la raison pour laquelle cette figure du syndicat intercommunal comme coresponsable du contrôle du service avec la commission nationale n'est pas anecdotique. Les difficultés rencontrées par des pays comme la Colombie, ou le Pérou, qui ont opté pour une approche très centralisée de la régulation [12], semblent le confirmer [Corrales, 1998 : 235-282].

La littérature sur la régulation semble en permanence à la recherche du Saint-Graal, d'un modèle de régulation « optimale ». Mais la réalité est bien différente de ce que disent les manuels. Si l'on recherche des chemins efficaces d'amélioration, il faut s'éloigner des modèles de régulation parfaite, sur la base de régulateurs totalement indépendants et de mécanismes incitatifs entièrement automatiques, pour retrouver le processus politique par lequel une collectivité se rend capable de prendre en charge des services essentiels, en combinant de façon hétérodoxe des outils réputés incompatibles entre eux, c'est-à-dire en inventant des « politiques plausibles pour un monde imparfait », pour reprendre une expression de Baumol [13].

Bibliographie

Berrivin R. [1995], *Les Contrats centres-périphéries comme levier de modernisation de management public*, thèse, Paris, IEP.

Coing H. [1998], « Services urbains et villes, nouveaux enjeux », *Sociétés contemporaines*, 32, octobre : 57-71.

Coing H. [2000], *Réformes du secteur électrique : au Brésil, en France et au Venezuela*, communication à la semaine France-Brésil, Paris (à paraître).

Corrales M. E. [1998], *El reto del agua : cambios institucionales en los servicios públicos por redes*, Caracas, Editorial Galac, 329 p.

Coutard O. [1997], « L'organisation industrielle des systèmes électriques sur la longue durée, régularités et variations », in M. Gariépy, M. Marié (coord.), *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Paris, L'Harmattan : 85-105.

Crocker K.J., Masten S.E. [1996], « Regulation and Administered Contracts Revisited : Lessons from Transaction-cost Economics for Public Utility Regulation », *Journal of Regulatory Economics*, 9 : 5-39.

Friedberg E. [1997], *Le Pouvoir et la Règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil, 423 p.

Goldberg V. [1976], « Regulation and Administered Contracts », *Bell Journal of Economics*, 7 : 426-448.

Guasch J.L., Spiller P.T. [1995], *Unraveling the Regulatory Conundrum : Concepts, Issues and the Latin America Story*, mimeo.

Kahn A. [1988], *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*, MIT Press.

12 Correspondant exactement à ce que Salais appelle la « convention de l'État absent », misant sur les performances du marché et n'attribuant de rôle à l'État que dans la promotion de la concurrence : dans ce contexte, la responsabilité municipale est exclue par principe.

13 Citée par A. Kahn [1988].

OZUNA T., GOMEZ I. [1998], *Regulation, Organization and Incentives : the Political Economy of Potable Water Services in Mexico*, BID, documento de trabajo R.326, 19 p.

SALAIS R. [1997], « Action publique, gouvernance et conventions de l'État : éléments d'un problème », in F. Godard (coord.), *Le Gouvernement des villes*, Paris, Descartes et Cie : 255-284.

Résistances locales aux « privatisations » des services de l'eau : les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie)

*Bernard de Gouvello *, Jean-Marc Fournier ***

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les délégations de services urbains à des compagnies privées se sont multipliées en Amérique latine. Elles concernent chaque jour davantage d'habitants et des services de plus en plus variés. Cette tendance, encouragée par les organismes internationaux et impulsée par les gouvernements nationaux tout d'abord dans les capitales et les grandes villes, a été progressivement étendue à des villes intermédiaires. Elle suscite parfois des formes de résistance de la part des acteurs de la société locale. Ainsi, des projets de délégation de service ont été ralentis, freinés, voire ajournés. Plus rarement, la réaction de la société locale a conduit à l'annulation de contrats de délégation. Tel est le cas des services d'eau et d'assainissement des villes de Tucuman, en Argentine, et de Cochabamba, en Bolivie, où, à la suite de processus conflictuels, des acteurs locaux ont contraint de puissantes compagnies transnationales à se retirer après la signature d'un contrat de délégation. Il faut ici préciser que l'emploi du terme « privatisation » est *stricto sensu* inexact. La plupart du temps, on a affaire en fait à une concession de longue durée (en général trente ans), ce qui, théoriquement, implique un partage des rôles entre autorité concédante (qui reste propriétaire des installations) et concessionnaire. Toutefois, cet emploi n'est pas anodin, il insiste sur la rupture avec la gestion étatique antérieure. Après une présentation synthétique de chacun des deux cas, cet article vise à saisir, à partir d'une grille d'analyse commune, la signification des conflits observés en dépassant la logique proprement sectorielle des services d'eau et d'assainissement.

La question de la gestion de l'eau dans les villes d'Amérique latine a essentiellement fait l'objet d'études nationales alors que les tentatives de synthèse sont rares. H. Coing s'est intéressé aux difficultés du service public [1986] et à la mise en place de nouveaux modèles de gestion en Argentine, au Brésil et au Venezuela [1996 a, 1996 b]. Par ailleurs, le croisement des dimensions techniques et sociales a été souligné par D. Faudry [1990] tandis que les travaux, plus ponctuels, de G. Dupuy [1992] rappellent l'importance de l'étude des réseaux pour comprendre les services de l'eau. Appliquées au cas de la Colombie, les analyses socioéconomiques de S. Jaramillo

* Ingénieur-docteur en urbanisme, Credal-CNRS.
** Maître de conférences en géographie, Creso UMR ESO CNRS, université de Caen.

[1995] et L.M. Cuervo [1996] font, elles, le bilan de la diversité des politiques menées sur plus de vingt ans. Dans une perspective internationale, D. Lorrain [1995, 1999] compare diverses expériences de gestion urbaine de l'eau mettant en jeu des acteurs privés, aussi bien en France (Lyon) qu'en Afrique (Côte d'Ivoire), qu'en Angleterre, en Amérique latine (expérience de Buenos Aires, échec de « privatisation » à Caracas) ou encore en Asie (Chine). Les travaux publiés par la Banque mondiale complètent ces vues, notamment par les études de projets innovants et la perspective de leurs transferts dans d'autres villes [Riviera, 1996]. Plus récents, les actes du séminaire *Faire parler les réseaux : l'eau* [Paris, IHEAL, 20-21 janvier 2000] rassemblent les textes d'une vingtaine d'auteurs. Ils insistent plus particulièrement, mais non exclusivement, sur le cas argentin, pionnier dans le domaine. Enfin, deux ouvrages récents réalisés à partir de thèses [de Gouvello, 2001 ; Fournier, 2001] rendent compte, d'une part, des mutations liées aux services de l'eau et à l'émergence de nouveaux acteurs en Argentine et, d'autre part, des inégalités sociales et des concurrences entre les divers usages de l'eau à partir d'exemples mexicains et vénézuéliens.

Tucuman : une remise en cause du modèle longue et larvée

Tucuman est une agglomération de 600 000 habitants située dans le nord-ouest argentin. Au début des années quatre-vingt-dix, la gestion de l'eau y est conforme au modèle public d'Amérique latine : les réseaux de distribution et d'évacuation ne couvrent pas l'ensemble des périphéries urbaines, les tarifs sont très bas, le service est déficient, des investissements massifs et des transformations techniques deviennent nécessaires pour le maintenir et l'améliorer, etc. La solution qui s'impose alors est l'application du modèle de partenariat public/privé préconisé par le gouvernement argentin appuyé par la Banque mondiale. La première expérience de délégation en Argentine concerne la province de Corrientes mais c'est Buenos Aires en 1993 qui, en raison de la taille des services concernés, a institué la voie à suivre. De nombreuses délégations ont suivi : en 1995, Santa Fé, Rosario et Tucuman, en 1997, Cordoba, en 1998, Mendoza et en 2000, le reste de la province de Buenos Aires.

Plus de deux ans de négociations préliminaires

Début 1993, l'assemblée législative de la province de Tucuman propose les différentes étapes du calendrier de la délégation du service. Au départ, cinq entreprises internationales acquièrent le cahier des charges. La procédure doit se dérouler sur neuf mois. Dans la réalité, vingt-sept mois sont nécessaires pour déléguer le service, et seule une compagnie, le consortium Aguas del Aconquija [1]

1 La compagnie Aguas del Aconquija SA est un consortium regroupant au départ la Compagnie générale des eaux qui est opérateur (30 % du capital), Benito Roggio e Hijos (22,5 %), Dragados y Construcciones Argentina SA – Dycasa – (22,5 %) et Supercemento SA (15 %). Benito Roggio e Hijos est une société argentine fondée en 1908 à Cordoba. Elle compte 10 000 employés répartis dans une dizaine de filiales spécialisées dans la construction et l'entretien d'infrastructures (réseaux de routes, métros, sociétés de péages, etc.), mais aussi dans d'autres secteurs (construction de logements, de centres commerciaux, sociétés de nettoyage, de collecte des déchets, etc.). Créée en 1968, Dycasa est une filiale argentine du groupe international d'origine espagnole Dragados dont les activités, initialement centrées sur les ouvrages portuaires et le

dépose en fin de compte sa candidature. À la suite de plusieurs mois de négociations, le contrat de délégation est signé en mai 1995. Mais entre-temps, la campagne électorale pour le poste de gouverneur de la province a commencé. Le gouverneur R. Ortega, proche du président de la République C. Menem, est remplacé par un personnage de l'opposition, le général A. Bussi, l'un des responsables de la répression sous la dictature. Par la suite, l'honnêteté de cet ancien militaire fait l'objet d'une remise en cause au niveau national, tant par la justice que par la classe politique. En fait, avant l'achèvement de son mandat (fin 1995), le gouverneur R. Ortega, connu sous le nom de « Palito », ancienne vedette de la chanson, souhaite signer le contrat de concession. Membre du Parti justicialiste et fidèle de C. Menem, il suit les lignes de la politique nationale de « privatisation ». Mais la victoire du général A. Bussi, candidat du parti Force républicaine, bouleverse les perspectives et réactive les pratiques autoritaires d'une classe politique d'une époque révolue. La privatisation de l'eau donne en réalité au nouveau gouverneur élu l'occasion de régler des comptes politiques dans le cadre tant provincial que national, et notamment contre le Parti justicialiste. L'échec de la privatisation à Tucuman est donc fortement lié à des rivalités, des opportunités d'alliance ainsi que divers rebondissements entre partis et personnalités politiques.

Dans le modèle de gestion mis en place, un organisme de régulation rassemble des députés élus et des techniciens fonctionnaires. Son rôle consiste à veiller au respect du contrat entre la compagnie privée et la société civile. Il contrôle la qualité des prestations, le calendrier des investissements, l'augmentation du tarif, etc. Une autre structure est créée en 1992 par les pouvoirs publics afin d'assurer ce que l'on appelle la défense du peuple, c'est-à-dire des consommateurs face aux sociétés privées. Un « Défenseur du peuple » est désigné par l'assemblée législative et une équipe d'une vingtaine de personnes l'assiste. C'est un contre-pouvoir officiel défini dans le but de prévenir les abus potentiels des privatisations récentes ou prévues : téléphone, électricité, eau, transport, etc. Il s'agit d'un guichet ouvert où les plaintes de la société civile sont enregistrées puis traitées après négociations avec les compagnies privées d'exploitation des services. Enfin, deux associations indépendantes d'usagers ont été formées spontanément mais ont joué un rôle mineur. L'organisme de régulation, le Défenseur du peuple et les associations d'usagers sont donc les trois nouveaux types d'acteurs qui expriment clairement les redistributions des pouvoirs liées aux services urbains.

Les objectifs du contrat initial sont ambitieux : pour le grand Tucuman, branchement à l'eau courante pour tous les habitants six ans après le début de la délégation, alors que le taux de raccordement est de 81 % au départ, et branchement au tout-à-l'égout pour tous au bout de onze années alors que le taux n'est que de 44 % initialement. Le contrat concerne également une quinzaine de petites villes de la province où les services sont encore plus déficients. L'entreprise doit investir au cours des trente années un total de 384,5 millions de dollars US dont près des deux tiers concernent la réhabilitation ou la rénovation des canalisations existantes

dragage, tournent autour de la construction d'autoroutes, de ponts, de retenues d'eau, de logements mais aussi de bâtiments industriels ou encore de stations de retraitement des eaux usées. Enfin, Supercemento SA est une société de construction qui travaille en association avec, notamment, le groupe américain Owens-Corning et Dragados.

en très mauvais état, et l'extension du réseau. La compagnie a sans doute proposé un service de trop haut niveau et surtout ne l'a pas expliqué à la population qui ne comprenait pas pourquoi l'eau pouvait être facturée si cher.

Fin 1995, tout juste trois mois après le début de la délégation de l'eau, les dénonciations et accusations locales commencent contre la compagnie. Les habitants se plaignent tout d'abord le l'augmentation des tarifs et refusent de payer les factures. La classe politique reprend à son compte cet argument et estime que la progression des tarifs ne respecte pas le contrat signé. Face aux débats croissants et au début de polémique, une commission composée de cinq députés de divers partis politiques est mise en place afin de proposer une nouvelle grille tarifaire. Cette commission forme un nouvel acteur, non prévu initialement et qui donne aux élus un poids et une légitimité supplémentaires. Elle réduit le rôle de l'organisme officiel de régulation qui occupe, de ce fait, plus une fonction de consultation que de médiation. Même si la commission ne joue pas un rôle déterminant, cette modification révèle la mainmise de la classe politique sur le processus de régulation.

Le rejet catégorique et généralisé du modèle

Au cours du mois de janvier 1996, l'eau distribuée devient subitement de couleur marron et le reste pendant dix jours, suite à des travaux de nettoyage à l'intérieur des canalisations. L'impact sur la population est sans précédent. Les autorités publiques n'ont plus le contrôle de l'eau et cèdent à la panique : le ministre des Affaires sociales de la province déclare à tort que l'eau n'est plus potable et que les risques d'apparition de la fièvre typhoïde, du choléra et de l'hépatite sont grands. D'un seul coup, on pense que la compagnie détient un pouvoir sur la santé des habitants, un droit de vie comme de mort, ce qui rappelle que le contrôle de l'eau est symbolique d'un contrôle social plus général. Les médias jusqu'alors en position d'observateurs deviennent de véritables acteurs. C'est notamment vrai pour la presse et le journal *La Gaceta de Tucuman* qui institue une rubrique intitulée « eaux tumultueuses » retraçant chaque jour pendant des années tous les épisodes du feuilleton du conflit lié à l'eau. Le gouverneur, la classe politique, l'organisme de régulation, le défenseur du peuple, les médias accusent durement la compagnie qui en retour dénonce la campagne de dénigrement dont elle est victime et l'irresponsabilité de quelques personnalités locales. Le ton n'est plus aux négociations policées mais aux rapports de forces entre, d'une part, la province, et d'autre part, la compagnie privée dont les dirigeants sont des étrangers. Le recouvrement des factures continue sa chute spectaculaire. La dette envers la compagnie augmente d'autant. La question financière devient préoccupante, le conflit est alors élargi à l'échelle nationale, puis progressivement internationale : la chancellerie argentine, le ministère de l'Intérieur, l'ambassade de France à Buenos Aires sont informés et mis à contribution pour résoudre le conflit, sans résultat. D'un conflit entre province et entreprise, on passe à des discussions interétatiques entre la France et l'Argentine. Dans la confusion générale, la chambre des contentieux administratifs de la province de Tucuman condamne la compagnie à appliquer de nouveaux tarifs. Celle-ci rétorque en demandant un arbitrage international auprès

du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Cirdi), proche de la Banque mondiale. La compagnie légitime sa demande par le traité signé entre la France et l'Argentine pour protéger les investissements réciproques. La situation semble bloquée.

En mars 1997, la visite du président J. Chirac au président C. Menem change la donne : un accord est conclu avec une révision des tarifs à la baisse à peine deux semaines avant la rencontre. Parallèlement, la Banque mondiale avait suspendu un crédit normalement octroyé à l'Argentine jusqu'à ce que le conflit soit résolu. Quelques mois plus tard, en novembre 1997, après divers rebondissements, la compagnie déclare rompre le contrat aux torts de la Province. De son côté, la Province estime que cette décision n'est pas valide et annonce, à son tour, la rupture du contrat mais aux torts de la compagnie. Le conflit continue néanmoins car la compagnie souhaite cesser ses activités le plus rapidement possible, le niveau de recouvrement des factures continuant à fléchir pour s'abaisser à moins de 20 % début 1998. Mais la Province ne l'entend pas ainsi et oblige la compagnie à poursuivre le service jusqu'en octobre 1998, date à laquelle un organisme public national, l'Organisation nationale des travaux hydrauliques et de l'assainissement (Enohsa [2]), reprend la gestion. En dépit du caractère temporaire de cette solution, c'est encore aujourd'hui cet organisme qui gère le service. La prise en charge de la gestion à l'échelle nationale symbolise l'échec de la décentralisation de ce secteur. Début 2000, le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, qui s'était d'abord déclaré incompétent pour résoudre le conflit, préconise, en fin de compte, un retour aux négociations locales. Un nouveau gouverneur ayant été élu entre-temps, de nouvelles perspectives d'évolution sont désormais ouvertes. Du temps sera encore nécessaire pour instaurer une solution durable, régler le contentieux financier et rompre avec le contexte de polémique, de suspicion, de délation et de diffusion d'informations contradictoires qui a entretenu à Tucuman pendant plusieurs années une confusion publique générale sur la question.

Cochabamba : de la concession à la « guerre de l'eau »

Troisième ville de Bolivie avec 600 000 habitants, Cochabamba constitue le cœur urbain de la région préandine du Chaparé, dont l'économie est fortement sinistrée par la décision du gouvernement bolivien d'y éradiquer la culture de la coca. Depuis plusieurs décennies, la région connaît des problèmes de dotation en eau : la faiblesse des ressources disponibles localement s'accommode mal d'une concurrence entre usages (eau potable, irrigation) attisée par une urbanisation croissante. En 1985, cette situation a même débouché sur un conflit ouvert entre usagers agricoles et usagers urbains, qualifié rétrospectivement de « première guerre de l'eau ».

---

2 L'Enohsa est l'organisme national chargé de promouvoir les infrastructures liées à l'eau et à l'assainissement. Il draine et gère les financements internationaux, peut contracter des crédits et peut aider les organismes tant publics que privés en cas d'endettement. Normalement, sa mission ne consiste donc pas à assumer la gestion directe des services, ce qui est néanmoins le cas à Tucuman en raison de la complexité de la situation.

À l'origine de ce premier conflit se trouve la décision de Semapa (l'entreprise municipale en charge des services) de lancer un programme de perforations profondes en vue d'améliorer la dotation en eau de la ville. Craignant que ce projet affecte l'eau souterraine qu'elles utilisent, les associations d'irrigation de la région protestent. La « première guerre de l'eau » éclate : elle oppose le milieu rural (représenté par les associations d'irrigation) au monde urbain (Semapa, et, au-delà, la population urbaine, au travers de la fédération des associations de quartier). Le conflit est résolu grâce à un accord par lequel la Semapa s'engage à remettre une partie de l'eau sortant des nouveaux puits aux associations d'irrigation. Au cours de ce premier conflit, les associations d'irrigation ont commencé à se structurer et ont créé la Fedecor (la fédération des associations d'irrigation de la vallée de Cochabamba), partie prenante dans la constitution de la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida, l'acteur central des événements de 2000.

Pour pallier le problème de la concurrence entre usage urbain et usage agricole de l'eau, un projet de grande ampleur avait été élaboré dès les années cinquante : le projet Misicuni. Celui-ci comportait trois volets : production d'électricité, dotation d'eau pour l'irrigation de la vallée, dotation en eau potable de la ville de Cochabamba. L'intégration de ces trois aspects était censée garantir un service continu, abondant et de faible coût, la production d'électricité abaissant le coût de celle de l'eau. La réalisation du projet impliquait des travaux de grande envergure : un barrage de grande capacité ; la perforation d'un tunnel de 19 kilomètres de long traversant la cordillère nord de Cochabamba ; une turbine de génération électrique en sortie du tunnel et une canalisation de grande capacité pour alimenter le réseau d'eau de la ville. Jamais réalisé, mais invoqué à de multiples occasions tant par les hommes politiques locaux que par les gestionnaires de la Semapa, ce projet a été progressivement converti en une aspiration fondamentale de la population de la région.

En attendant, les services assurés par l'entreprise municipale sont déficients en quantité comme en qualité. En 1995, 54 % seulement de la population urbaine sont connectés au réseau d'eau (et moins encore aux égouts) et, dans les zones desservies, le service accuse de nombreuses coupures. Plus de 40 % de la population urbaine a accès à l'eau au travers de moyens alternatifs : mini-réseaux alimentés à partir d'une ressource en eau locale et gérés par des associations de quartier (coopératives ou comités d'eau), puits directement creusés par les habitants, approvisionnement par camions-citernes. Développés en raison de la carence de service officiel, ces systèmes alternatifs ne sont qu'exceptionnellement contrôlés par l'entreprise municipale.

La mise en concession des services

Face à cette situation, la concession des services d'eau et d'assainissement de Cochabamba est envisagée une première fois en 1997. Le président de la République Sanchez de Lozada, alors en fin de mandat, propose d'opter pour le projet alternatif *Corani*. Comme le projet Misicuni, celui-ci repose sur une production combinée d'hydroélectricité et d'eau potable, mais à partir d'une source plus accessible. Cette solution alternative reçoit l'appui de la Banque mondiale, hostile à la réalisation du projet Misicuni jugé trop onéreux et non rentable. Mais le pouvoir politique local et

la population de Cochabamba s'opposent farouchement au projet *Corani* qui semble signifier l'abandon du projet Misicuni, revendication fondamentale de la région à l'État bolivien. Soutenu par une coalition de partis opposés au président sortant, Hugo Banzer promet, lors de la campagne qui va le mener à la présidence de la République, la réalisation du projet Misicuni : l'alternative Corani est enterrée.

Dès la fin 1997, le nouveau gouvernement signe un contrat avec l'entreprise bolivienne Astaldi-ICE, qui s'engage à réaliser les travaux de perforation du tunnel dans un délai de quarante-quatre mois. Les autres aspects du projet Misicuni sont intégrés au cahier des charges de l'appel d'offres pour la concession des services d'eau et d'assainissement, lancé au début de 1999. Une demi-douzaine d'entreprises acquièrent ce cahier des charges dont la Compagnie générale des eaux, la Lyonnaise des eaux et Azurix [3]. Mais le 14 avril 1999, jour de la remise des offres, seule Aguas del Tunari effectue une proposition. Cette entreprise est en réalité un consortium composé de : International Water, une société créée dans les îles Caïman par les groupes nord-américains Edison et Bechtel [4], qui détient 55 % du capital de l'entreprise et joue le rôle d'opérateur ; Riverstar International, créée en Uruguay par le groupe espagnol Abengoa (25 % du capital) ; quatre entreprises boliviennes, possédant chacune 5 % du capital (dont ICE, également responsable de la perforation du tunnel du projet Misicuni, et SO.BO.CE, qui possède la fabrique de ciment la plus importante du pays).

Selon la loi bolivienne, l'absence d'autres offres doit conduire à l'organisation d'un nouvel appel d'offres. Mais, au travers d'un décret suprême, le président Banzer autorise une négociation directe avec Aguas del Tunari. Une commission *ad hoc*, composée de fonctionnaires nationaux et locaux, est alors créée. En mai, la Compagnie générale des eaux et Azurix expriment le désir de participer aux négociations : la commission refuse et déclare que les discussions avec l'entreprise Aguas del Tunari doivent rester confidentielles. Elles aboutissent en septembre à la signature d'un contrat de concession d'une durée de quarante ans.

La diffusion publique du contrat révèle alors des problèmes majeurs :

– les obligations de l'entreprise sont floues et aucun système de pénalités n'est défini : une hausse des tarifs de 35 % est pourtant prévue dès le mois de janvier 2000 ;

---

3 Azurix est une compagnie créée en 1998 par Enron, entreprise nord-américaine spécialisée dans les marchés de l'énergie, afin d'investir le marché de l'eau. Les deux premières années de son existence, l'entreprise connaît un développement spectaculaire avec, notamment : l'acquisition de l'opérateur anglais Wessex Water Plc ; en Argentine, une participation de 32 % au capital de Obras Sanitarias de Mendoza (plus d'un million d'habitants desservis) et la concession pour trente ans des services d'eau et d'assainissement d'une cinquantaine de municipalités de la province de Buenos Aires (2,3 millions d'habitants) ; au Mexique, une participation de 49,9 % à la concession de la ville de Cancún et la construction et l'opération d'usines de traitement à León et à Torreón. Toutefois, au début de l'année 2001, la croissance d'Azurix s'est brutalement interrompue.

4 Bechtel est l'une des plus importantes firmes américaines d'ingénierie industrielle, nées au début du XXe siècle avec la construction des grandes infrastructures (chemins de fer, canaux…) et qui se sont développées, après la seconde guerre mondiale, autour des projets de centrales thermiques, les aéroports et les grandes unités industrielles. Plus particulièrement spécialisé dans les grands équipements industriels, la pétrochimie, l'énergie et les grandes infrastructures, le groupe va se diversifier vers les équipements urbains, puis les services à partir de la fin des années quatre-vingt. En 1998, l'entreprise emploie 31 000 personnes et a un chiffre d'affaires qui s'élève à 11,3 billions US$. Pour plus de détails, voir Dominique Lorrain, « Portrait d'entreprise : Bechtel », *Flux*, 38, octobre-décembre 1999 : 72-78.

– la réalisation du projet Misicuni apparaît incertaine : les engagements de l'entreprise en la matière sont conditionnés par l'octroi d'un crédit international à faible taux d'intérêt, dont l'obtention n'est nullement garantie ;

– le statut juridique du contrat est exorbitant : il transcende tous les décrets et lois boliviens existants.

De plus, trois jours à peine avant la prise de possession des services par l'entreprise, le Parlement bolivien adopte la loi n° 2029, laquelle lui octroie le droit de s'approprier les puits exploités par des tiers et d'exiger l'expropriation des lagunes utilisées par les associations d'irrigation.

De la résistance de la société civile à l'annulation du contrat

Un double mouvement de protestation prend forme avant le début de la gestion privée. D'un côté, la Fédération des associations d'irrigation de la vallée de Cochabamba s'insurge contre la loi n° 2029 qui remet en question le droit traditionnel des paysans de disposer d'une eau gratuite. De l'autre, un groupe rassemblant des professionnels du secteur et des représentants du milieu associatif dénonce l'augmentation des tarifs à venir. Les deux mouvements créent ensemble, en novembre 1999, la Coordinadora Departamental de Defensa por el Agua y la Vida (coordination départementale de défense de l'eau et de la vie). Des barrages routiers sont organisés en signe de protestation contre l'augmentation prévue des tarifs. Le 11 janvier 2000, la police réprime fortement une manifestation organisée à l'appel de la Coordinadora. L'organisme de régulation du secteur au niveau national (la Superintendencia de Aguas) défend alors l'entreprise et assure que l'augmentation n'excédera pas 35 %.

La révolte explose lorsque, à la fin du mois de janvier 2000, les usagers reçoivent leur facture et constatent une hausse allant pour certains jusqu'à 150 %, conséquence d'une « recatégorisation » de la clientèle. En effet, les usagers sont classés en plusieurs catégories, soumises à des tarifs différents. Pour parvenir au taux de rentabilité de 15 % (négocié par l'entreprise avant la signature du contrat) sans augmenter de plus de 35 % le tarif du mètre cube, l'entreprise a changé de catégorie un certain nombre d'usagers à leur insu. En réaction, la Coordinadora organise, le 4 février, la prise symbolique de la ville de Cochabamba. Elle réclame la dérogation de la loi n° 2029 et des décrets ayant permis la concession, la nullité du contrat de concession et la destitution du responsable de la Superintendencia et exige que la loi sur l'eau soit élaborée en impliquant tous les acteurs concernés. Mais le gouvernement recourt à nouveau à la répression. Le 5 février, toutes les routes d'accès à la ville sont coupées tandis que de très violents affrontements opposent la population urbaine et rurale et la police, lesquels se soldent par 22 blessés et 135 arrestations. La médiation de l'Église catholique permet l'obtention d'un accord autour de trois points : la révision du contrat de concession ; l'élaboration d'une nouvelle loi de services d'eau potable et d'égouts avec la participation des associations d'irrigation, des coopératives et des comités d'eau ; la suspension de l'augmentation des tarifs pendant la période de négociation. Au-delà de ces acquis, le résultat principal est la reconnaissance de la Coordinadora comme acteur légitime pour débattre de la loi et du contrat.

Toutefois, lorsque les clauses du contrat sont rediscutées, la Coordinadora constate l'impossibilité de parvenir à un accord et quitte la table des négociations. Sa position se radicalise. Le 4 avril 2000, elle entame « la bataille finale de la guerre de l'eau » autour de deux mots d'ordre : « dehors Aguas del Tunari » et « l'eau n'est pas une marchandise ». Des barrages routiers isolent la ville du reste du pays. Les affrontements avec la police et l'armée, particulièrement violents, se soldent par un mort et une trentaine de blessés. L'état de siège est déclaré, mais la mobilisation se poursuit. Le 10 avril, 50 000 personnes envahissent la place d'armes. Le gouvernement annule alors le contrat de concession. C'est un succès indéniable pour la Coordinadora dont le poids politique se trouve renforcé et qui va se convertir en porte-parole général des revendications de la région de Cochabamba.

Le 14 avril, l'entreprise municipale Semapa est reformée. Des autorités sont nommées à partir de suggestions de la Coordinadora et l'entreprise assume à titre transitoire la responsabilité des services d'eau et d'assainissement. Mais les défis techniques et financiers à affronter demeurent entiers.

Tucuman et Cochabamba : les facteurs communs de l'échec des « privatisations »

À Tucuman comme à Cochabamba, le départ de la compagnie privée signe l'échec de la concession des services d'eau et d'assainissement. Les brèves monographies présentées ci-dessus montrent que les caractéristiques des conflits sont différentes. Ainsi, au plus fort de la crise, l'usage de la répression militaire à Cochabamba s'oppose au recours à des procédures juridiques de tout type observé à Tucuman. Toutefois, au-delà de leurs expressions conflictuelles distinctes, ces deux échecs de privatisation reposent sur des facteurs communs.

Une légitimation initiale insuffisante des entreprises aggravée par une insécurité juridique

La procédure d'appel d'offres puis la sélection, basée sur la transparence et le principe de la concurrence, doivent octroyer au prestataire la légitimité de la fonction. Or, dans les deux cas, un seul candidat a présenté une offre, ce qui a mis à bas l'idée même de concurrence. En outre, des mesures dérogatoires ou contestables et non prévues initialement (décret d'exception, négociations directes, etc.) ont été adoptées pour permettre de mener à terme le processus d'attribution du marché. Dans ces conditions, les entreprises commencent leur nouveau rôle de prestataire dans un climat de rumeurs et de suspicions – parfois fondées – de la part d'acteurs de la scène locale (associations d'usagers, presse, hommes politiques d'opposition). Insuffisamment légitimées par la procédure, les entreprises se retrouvent dans une position fragile.

Cette fragilité institutionnelle est renforcée par les incertitudes économiques et juridiques une fois la concession commencée. À ce titre, la question très sensible des tarifs est emblématique. Le nombre de ménages qui ne peut effectivement pas payer est minoritaire. Certes, l'augmentation des coûts des autres services (téléphone, électricité, etc.), alors que les salaires stagnent ou fléchissent, a provoqué

une lassitude générale face au renchérissement constant du coût de la vie. Mais surtout, la question des tarifs est complexe et inaccessible au grand public. Aussi le refus de payer exprime-t-il avant tout un refus d'un processus qui n'est pas compris. Les fondements économiques et juridiques des concessions reposent sur de très nombreux textes juridiques: contrats, lois, décrets, ordonnances, circulaires, etc., qui sont tantôt redondants, tantôt contradictoires. Ces textes relèvent de divers secteurs (économie, environnement, santé, etc.) dont les instances existent à divers niveaux: municipal, régional, national et international. Si le contrat de concession est le document premier de référence, en cas de conflit, d'autres documents juridiques sont invoqués en fonction du point de vue adopté. Il n'existe donc pas de sécurité juridique dans la mesure où tout document est contestable ou contesté sans qu'une hiérarchie juridique puisse être clairement établie.

La mise en accusation des entreprises par les acteurs de la société locale

La faible légitimité initiale des entreprises renforcée par les incertitudes juridiques inhérentes au contexte n'explique pas tout. Elle se double d'un travail actif de mise en accusation des compagnies privées mené par les acteurs de la société locale.

Présentée au départ comme une solution institutionnelle technique et économique appropriée, la compagnie privée se convertit, dans les deux cas étudiés, en un problème qui, très rapidement, ne peut être résolu que par son départ pur et simple. Ce renversement complet de perspective peut en partie s'expliquer par des attentes trop importantes puis déçues quant aux changements espérés. Si on note des erreurs objectives des compagnies, notamment dans leurs stratégies de communication, cela ne suffit pas à expliquer les ressentiments exprimés à leur égard. À Cochabamba, le projet Misicuni incarne un espoir local depuis cinquante ans et est caractéristique de l'idéologie de développement découlant de la construction de barrages et de grands travaux que l'on observe un peu partout dans le monde depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Si ce modèle est remis en cause au niveau international depuis le début des années quatre-vingt-dix, il reste ancré dans les opinions publiques locales. À Tucuman, la privatisation, pour être acceptée, est présentée comme une solution miracle qui va permettre de généraliser, et rapidement, les services de l'eau à tous.

Dans les deux cas, avant l'arrivée de la compagnie, la déficience du service est perçue comme une fatalité. En cas de problème et de contestation, il n'existe pas vraiment d'interlocuteur auquel on peut s'adresser et exercer des pressions efficaces. Le service public assure une gestion minimale sans que la population ni les élus n'aient de réelle prise sur elle. Le discours dominant est technico-fataliste. Après la délégation, des responsables bien identifiés apparaissent. Les usagers deviennent des clients et se comportent comme tels. Ils deviennent exigeants car ils paient plus cher le service; des contestations surgissent qui n'étaient jusqu'alors pas exprimées. Du jour au lendemain, les gestionnaires de l'eau ont des comptes à rendre et on leur fait porter toutes les responsabilités, y compris celles héritées de la gestion antérieure. En quelques semaines, les compagnies sont perçues comme des agents extérieurs venant réaliser des profits au détriment de sociétés locales en

voie de paupérisation. Les performances techniques, les savoir-faire, les expériences en matière de gestion, et en général les aspects positifs des compagnies sont totalement ignorés. L'idée selon laquelle un grand groupe international puisse venir faire des profits à leurs dépens inspire un profond rejet généralisé. Puis, au fur et à mesure du déroulement du conflit, la compagnie devient la cible de toutes les revendications dans des sociétés où les opportunités de contestation sont rares. La tournure internationale que prennent les conflits donne d'autant plus de poids aux débats. La gestion déléguée devient alors un prétexte pour exprimer des difficultés socioéconomiques beaucoup plus globales.

Des temporalités en décalage

Le départ des compagnies est exigé sans qu'elles aient eu le temps de faire leurs preuves. Très rapidement, une opinion publique hostile se forge à leur égard et cette mauvaise image ne peut plus être récupérée. En quelques semaines, l'idée que les compagnies doivent partir est ancrée. Vives et instantanées, ces réactions s'expliquent en partie par le fait que la privatisation a été présentée comme une solution miracle et immédiate.

La délégation d'un service urbain à une société privée, la création formelle d'un organisme de régulation, la rédaction d'un contrat de concession, son approbation juridique sont réalisables en quelques mois. La mise en place d'un nouveau mode de gestion, par le haut, peut donc être rapide. De plus, dans nos deux cas, une conjoncture politique particulière joue le rôle d'accélérateur de processus. En effet, les échéances électorales présidentielles ou provinciales conduisent les élus à agir vite pour présenter des bilans concrets de leurs actions. Parallèlement, les candidats opposés aux privatisations disposent d'un argument de campagne pour se démarquer politiquement. Dans ce contexte rapide, la question du choix entre les diverses formules d'un partenariat public/privé n'est pas sérieusement débattue, mais réduite au manichéisme opposant gestion publique et gestion privée. Pour leur part, les compagnies fonctionnent également sur des logiques de temps court face à la concurrence et dans un contexte d'appel d'offres mondial où le temps de réaction d'un consortium apparaît comme essentiel pour remporter un marché. L'adoption d'un nouveau mode d'organisation des services est, dans les deux cas, le résultat d'un processus relativement rapide.

Toutefois, la concession ne se traduit pas instantanément par des changements spectaculaires perceptibles par l'usager. De tels résultats ne peuvent être obtenus qu'après plusieurs années d'investissements et de travaux. Le rodage des nouvelles institutions (l'entreprise, mais aussi l'organisme de régulation) exige du temps. L'amélioration notable de la gestion des services engage une temporalité nettement plus longue que celle qui préside à l'organisation d'un appel d'offres ou d'élections politiques.

L'échec des concessions tient pour une part aux différences notables existantes dans les temporalités en jeu. Si les compagnies et les élus peuvent avoir intérêt à établir rapidement un nouveau mode de gestion, les habitants, les associations, les médias fonctionnent selon d'autres rythmes du changement. Ces acteurs ne sont pas forcément prêts à accepter les conséquences pratiques de ce changement

(en particulier l'augmentation du tarif) sans avoir encore vraiment perçu les bénéfices qu'ils pouvaient en retirer, à savoir une amélioration des services, voire l'accès aux services. De plus, changer de modèle suppose, dans une certaine mesure, un changement social. L'acceptation du paradigme néolibéral, son adaptation graduelle aux pouvoirs d'achat, mais aussi la compréhension des enjeux techniques demandent un temps long d'échanges, de partage d'opinions contraires et de diffusion de connaissances objectives.

Une instrumentalisation politique de l'eau qui perdure

Dans les sociétés d'Amérique latine, l'eau a un sens social fort. Historiquement, les jeux de pouvoirs passent par le pouvoir sur l'eau. Dans les quartiers urbains périphériques non raccordés aux réseaux, le clientélisme politique permet traditionnellement l'obtention des services urbains. La délégation à une compagnie privée modifie de fait les règles de ce clientélisme. Si les élus ne sont pas totalement écartés, les choix techniques et financiers très complexes leur échappent désormais en partie.

Toutefois, à Cochabamba comme à Tucuman, la « marchandisation » des services de l'eau ne s'est pas accompagnée d'une dépolitisation – même relative – du thème. De la définition de l'appel d'offres à la signature du contrat, l'eau est utilisée comme un outil politique majeur, pour essayer de gagner une élection, présenter un programme politique alternatif ou s'opposer à la majorité nationale. À Cochabamba, la réaffirmation du projet Misicuni par Hugo Banzer en pleine campagne présidentielle est un geste guidé par un opportunisme politique. À Tucuman, les nombreuses modifications apportées par les élus au calendrier de la procédure de concession des services s'expliquent bien plus par les aléas des rapports de pouvoirs sur la scène politique provinciale que par la maturation progressive du projet. Cette forte politisation perdure une fois le contrat signé. En théorie, la sphère politique doit s'effacer au profit de l'organisme de régulation dont il doit en outre garantir l'indépendance. Mais dans nos deux exemples, le rôle des organismes de régulation apparaît secondaire dans les faits. L'indépendance et la légitimité politiques de ces organismes ne sont pas établies par leur seule création : elles demeurent entièrement à construire. Aussi, en cas de problème et de contestation, ce sont les acteurs significatifs du point de vue politique qui s'expriment. Dans le cas de Cochabamba, un nouvel acteur majeur sur le plan politique apparaît : la Coordinadora. Légitimée par les associations rurales et urbaines et sa lutte sur le terrain, son influence sur le destin du contrat se révèle bien plus tangible que les analyses du régulateur. À Tucuman, lorsque surviennent les défaillances techniques, les dossiers échappent également largement au régulateur. Ils sont la proie de l'irresponsabilité de quelques élus démagogiques, conscients de leur mauvaise foi mais guidés par des intérêts personnels, soutenus par de nombreux autres élus qui ne peuvent être que solidaires sans toutefois bien saisir les enjeux techniques et financiers.

La sphère politique s'est recomposée, mais elle a maintenu les services de l'eau en tant qu'objet politique et de revendication sociale. L'évolution vers une gestion plus marchande est ainsi bloquée tandis que le sentiment d'ingérence gagne du terrain. Les services de l'eau ont été transformés en patrimoine local, en bien com-

mun à défendre contre des compagnies privées, de surcroît étrangères et perçues comme des intruses. Il n'est pas accepté qu'une compagnie privée s'immisce dans les rouages internes de la société, ses rapports de pouvoir. Les déterminants importants du jeu social et politique n'ont pas été effacés d'un seul coup par de simples règles marchandes. La société civile réagit parce qu'elle se sent dépossédée de ses pouvoirs : pouvoir de fixer le coût de l'eau, de décider de tel ou tel projet régional d'envergure, de telle ou telle extension de réseau, etc.

*

Tucuman et Cochabamba sont deux villes périphériques de pays périphériques où la récession économique provoque une baisse généralisée des revenus et une progression de la pauvreté. Avec les privatisations des services urbains, leurs habitants ont eu l'impression de subir les inconvénients de la mondialisation sans bénéficier en contrepartie des retombées positives. Le refus local de l'application du modèle de gouvernance a permis l'apparition de nouveaux acteurs tandis que des acteurs traditionnels ont parfois saisi l'opportunité des conflits pour reconquérir une légitimité perdue ou diminuée. Ce refus est en partie lié à la surdétermination du politique dans la gestion urbaine. Parfois peu scrupuleuses, les compagnies ont assurément commis des erreurs. Mais trop de paramètres sont rentrés en ligne de compte pour qu'elles les maîtrisent effectivement. Fondamentalement, le manque d'appropriation de la question par la société civile et l'insuffisance de débats publics constructifs n'ont pas autorisé la définition d'un modèle de gestion décentralisé et adapté aux spécificités locales. La transition vers une gestion plus professionnelle et marchande est suspendue mais le départ des compagnies et la rupture des contrats sont bien plus qu'un simple retour à la phase antérieure. Ces résistances locales participent plus généralement à une phase d'apprentissage, en cours, pour accorder les temps des compagnies internationales, les temps juridiques, les temps politiques et les temps des habitants qui refusent de devenir de simples clients. En dépit des conflits durs, des pertes financières et du rallongement des délais, le processus pour définir un nouveau mode de gestion est malgré tout constructif du point de vue de la démocratie locale et de l'émergence de réels contre-pouvoirs face à l'application de recettes trop générales.

Bibliographie

BID [1996], *Estudio del sector de agua potable y saneamiento en Argentina*, Buenos Aires, CETI-Banco Interamericano de Desarrollo, 179 p.

Cepal [1999], *Tendencias actuales de la gestión del agua en América latina y Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 98 p.

Coing H., Montano I. [1986], « La gestion de l'eau potable dans le tiers-monde », *Les Annales de la recherche urbaine*, 30 : 34-41.

Coing H., Montano I. [1996 a], « Monopole de service public ? Questions à partir de l'Amérique latine », *Flux*, 25, juillet-septembre : 15-26.

Coing H. [1996 b], « Mimétisme ou métissage ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, 80 : 58-63.

Crespo C. [2000], *Continuidad y ruptura : la guerra del Agua y los nuevos movimientos sociales en Bolivia*, Oxford, Oxford Brookes University, 8 p.

CUERVO L.M. (dir.) [1996], *Economía política de los servicios públicos*, Bogotá, Cinep, 303 p.

DUPUY G. (dir.) [1992], *Las redes de servicios urbanos de Buenos Aires. Problemas y alternativas*, Caen, Paradigme, 257 p.

FAUDRY D. [1990], « Eau et assainissement: bilan technique et social », *Cahiers des Amériques latines*, 8 : 41-53.

FOURNIER J.-M. [2000], *Chronique de l'échec de la privatisation de l'eau à Tucuman (Argentine)*, Creso, université de Caen, 34 p.

FOURNIER J.-M. [2001], *L'Eau dans les villes d'Amérique latine, inégalités sociales et concurrences des usages*, Paris, L'Harmattan, coll. Géographie sociale, 203 p.

GOUVELLO B. DE [2000], « Les services d'eau potable et d'assainissement de Cochabamba: de la concession à la "guerre de l'eau" », in D. Lorrain (coord.), *Retour d'expériences n° 2 : 7 expériences de gestion déléguée*, Paris, ministère de la Recherche, 16 p.

GOUVELLO B. DE [2001], *Les Services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La mondialisation des « modèles » à l'épreuve du territoire*, Paris, L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises, 240 p.

IHEAL [2000], *Faire parler les réseaux : l'eau*, actes du séminaire, Paris, 20-21 janvier.

JARAMILLO S. [1990], *Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia*, Bogotá, Cinep, 139 p.

LAURIE N. [2000], *User Identity in the Cochabamba Water Conflict in Bolivia*, paper for the workshop opportunities and challenges facing public/private partnerships in the provision of water supply and sanitation in developing areas: cases from Latin America and Africa, Oxford, Mansfield College, July 10-11, 15 p.

LEDO G.C. [2000], *Inequidad y exclusión social en el acceso al servicio de agua potable en Cochabamba*, Delft, Universidad Tecnológica, 14 p.

LORRAIN D. (dir.) [1995], *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 263 p.

LORRAIN D. [1999], « L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains: retours d'expériences », *Annales des Mines*: 52-59.

RIVIERA D. [1996], *The Reality of Public/Private Partnerships in Water and Waste Water Sector. Representative Experiences in Developping Countries*, Washington D.C., The World Bank, 58 p.

La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement

*Brigitte Bertoncello *, Sylvie Bredeloup ***

Les lois de décentralisation, mises en place dès le début des années quatre-vingt, en Côte d'Ivoire, dans un contexte de crise économique, ont modifié les arbitrages entre les acteurs des secteurs public et privé, impliqués dans la production et la gestion de services urbains marchands. Dorénavant, la place marchande d'Abidjan se construit, pour l'essentiel, à l'initiative d'opérateurs privés. Tout récemment, la construction et la gestion des grands marchés de la capitale économique, équipements jusqu'ici de première importance à la fois dans l'approvisionnement des citadins, dans les recettes municipales directes et dans la construction de l'armature urbaine, ont été confiées à des sociétés d'aménagement privées, selon des procédures de délégation diverses – système coopératif, système coutumier, système *Build Operate and Transfer* (BOT) (cf. *infra*, p. 88)… C'est ainsi que sur les 45 nouveaux marchés construits à Abidjan entre 1988 et 2000, plus de la moitié se trouve gérée par un entrepreneur privé [Poyau, 2000]. Ces équipements prennent des formes plurielles : si les *allocodromes* regroupent moins d'une centaine de vendeuses de bananes plantain frites à l'heure des repas, d'autres, dont la construction se chiffre par milliards de francs CFA et qui sont supposés accueillir plus de 10 000 marchands et 50 000 consommateurs par jour, prennent l'allure de centres commerciaux intégrant une large palette de services.

Au-delà d'un réajustement des acteurs en présence, la privatisation des marchés de la ville donne-t-elle à voir de nouveaux principes d'organisation ou bien met-elle en danger les principes d'accessibilité et d'équité tant pour les consommateurs que pour les commerçants ? Forts de ces nouveaux alliés que constituent

---

* UMR Telemme/université Aix-Marseille-I, chercheur associé IRD.

** Chargée de recherches IRD, UR 013.

Conduite depuis 1998 à Abidjan, cette recherche sur les dispositifs commerciaux et gestionnaires émergents s'inscrit dans le programme comparatif MAD (Marseille, Abidjan, Durban) sur la gouvernance, initié par l'IRD. La privatisation des marchés abidjanais étant une procédure toute nouvelle – très peu de marchés privés sont actuellement en activité –, il a fallu mettre en place un système d'observation pour suivre les mutations à l'œuvre. Outre les entretiens réalisés auprès des maîtres d'œuvre, des adjudicataires, des élus locaux et des agents techniques des mairies, des enquêtes plus systématiques de type biographie rétrospective articulées à des observations participantes ont été réalisées auprès de commerçants ivoiriens et étrangers installés dans les nouvelles structures mais aussi sur les sites de recasement et sur les marchés secondaires en cours de réfection. Des entretiens réalisés auprès de collectifs de commerçants et des observations dans les tribunaux complètent le dispositif actuel d'enquêtes.

les promoteurs privés, les maires perdent-ils de vue leur fonction de régulateur et de gestionnaire au profit d'intérêts particuliers ? Ou bien contribuent-ils, en la circonstance, à la mise en place d'autres arbitrages continuant de faire de l'État l'un des garants parmi d'autres du bien public ? Dans une perspective diachronique, il s'agira d'abord d'apprécier les différents modèles qui ont influencé la programmation des marchés en Côte d'Ivoire de manière à mieux comprendre les enjeux du dispositif actuel. Ensuite, les modalités de contractualisation ainsi que les rapports entre les différents partenaires seront analysés dans le cadre du système de délégation BOT. Dans un troisième temps, les premiers effets sociospatiaux de la privatisation seront déclinés, renseignant sur les nouveaux principes d'organisation de la capitale économique ivoirienne.

Le marché ivoirien au fil du temps

Le marché standard des années fastes : un modèle conçu par des aménageurs français pour un État centralisateur

Si la trame des marchés est ancienne en Côte d'Ivoire, la colonisation a largement contribué au déclin des marchés d'étapes ou de courtage initiés par les commerçants dioula ou gouro [Meillassoux, 1964] et à la transformation des places marchandes frontalières installées en lisière du Ghana et de Guinée. Construites à l'initiative des marchands, ces formes commerciales, qui reposaient sur des échanges interafricains, ont été remplacées par des structures permanentes, imposées par le colonisateur dans chaque nouveau poste conquis et cette nouvelle organisation a survécu à la décolonisation.

Architectes ou ingénieurs formés dans des écoles françaises, les aménageurs convoqués, au lendemain de l'indépendance, par la puissance publique ivoirienne mettent en pratique leurs convictions : la forme doit induire l'organisation et les pratiques ; elle doit imposer sa loi, ses règles et générer l'ordre auprès de la communauté des marchands ainsi qu'une productivité accrue. Monumentalité, centralité et sobriété, tels semblent être les critères retenus pour la définition fonctionnelle du marché. Dorénavant attributs de la modernité, ces nouveaux bâtiments inscrits dans la verticalité doivent remplacer les installations précaires, spontanées, étalées dans les rues jonchées de déchets qui sont considérées comme des facteurs de désordre et de dégradation de l'environnement.

« Structurants », ces équipements n'ont pas été conçus pour être modulables, évolutifs au gré des besoins des occupants mais bien pour renforcer, valoriser de manière pérenne l'image urbaine. La séparation des activités et des fonctions procède d'une même volonté d'ordonnancement et d'assainissement du négoce. L'heure est à la rationalisation et à l'hygiénisme. Il s'agit de regrouper les commerçants en un même lieu et selon leurs spécialités pour mieux les visibiliser et les taxer.

C'est l'époque où l'État ivoirien met en œuvre des études de planification et prend en charge la construction des marchés sur ses fonds propres notamment à l'occasion des fêtes tournantes de l'indépendance. Dès la fin des années soixante-dix, il s'efforce de réformer et de rationaliser les systèmes de distribution en créant des sociétés d'État, cherchant à encadrer et à soutenir le secteur privé [Bredeloup, 1989].

Par ailleurs, il reprend à son compte les préceptes urbanistiques de rééquilibrage de l'armature commerciale s'inspirant eux-mêmes des modèles mathématiques de Christaller et de Lösch. Il s'agit de promouvoir la régularité dans la distribution spatiale des marchés et de prôner l'aménagement hiérarchisé de places centrales et secondaires pour éviter de trop grandes concentrations dans les mêmes lieux. C'est dans ce contexte qu'ont été programmées les halles de la ville d'Abidjan, projet de marché de gros considéré comme le dernier maillon d'un réseau de marchés intégrant des centres de collectes et des marchés de gros des villes de l'intérieur [1].

Au milieu des années soixante-dix, la ville d'Abidjan comptabilise 27 marchés de détail employant 31 410 commerçants spécialisés par produits [ministère du Plan, 1976] pour une population totale de 917 728 habitants [RGPH, 1975], soit un vendeur pour 30 habitants. Mais ces marchés sont inégalement répartis sur le territoire métropolitain. Si les dix quartiers d'Abidjan disposent chacun d'un marché central, Adjamé concentre un marché sur quatre et près d'un commerçant sur trois. Le grand marché d'Adjamé est aussi le seul à accueillir plus de 4 000 marchands. De fait, dans les quartiers centraux les plus anciennement créés et les plus densément peuplés (Adjamé et Treichville), les marchés sont plus nombreux et plus importants que dans les quartiers périphériques en construction (Abobo, Cocody); leur rayonnement est aussi plus fort.

Le marché, objet de l'aide publique au développement à l'heure de la décentralisation

À la fin des années quatre-vingt, le nombre de marchés a quasiment triplé à Abidjan alors que le nombre de commerçants a doublé. La décennie quatre-vingt a coïncidé avec la mise en chantier des grands marchés de Port-Bouët, de Belleville à Treichville, de Yopougon et de Marcory. Ce furent les derniers investissements importants de l'État ivoirien dans la construction de services marchands dans la capitale économique. Par ailleurs, dans la perspective de désengorger les marchés centraux trop souvent saturés, les jeunes municipalités ont fait appel à des fonds extérieurs pour s'équiper en marchés de plus petite capacité ou marchés secondaires. Certains de ces marchés ont été programmés dans le cadre d'opérations immobilières intégrées conduites par des sociétés d'État. Les collectivités territoriales ont procédé également à l'officialisation des marchés spontanés ou spécialisés créés à l'initiative des commerçants sur des terrains publics. Localisées le plus souvent dans les zones d'extension, au carrefour des voies de circulation et à proximité de gares, toutes ces places secondaires ont pour fonction principale d'approvisionner en produits de première nécessité les populations des quartiers périphériques à faible mobilité.

Pourtant, ces tentatives de rééquilibrage par l'implantation régulière d'infrastructures commerciales dans l'ensemble de la ville sont devenues de plus en plus rares au plus fort de la crise économique d'autant que la faiblesse des budgets municipaux ne favorise en rien la promotion d'équipements marchands publics.

1 À ce jour, seul le marché de gros de Bouaké a été construit.

En dépit de sa volonté affichée de vouloir confier le pouvoir budgétaire aux collectivités territoriales, l'État ivoirien conserve en effet une tutelle de fait sur la fiscalité locale. Les taxes, directement collectées par la municipalité, contribuent seulement entre 10 et 30 % aux recettes budgétaires totales [2].

Dans ce contexte, les actions de valorisation conduites par les municipalités se limitent de plus en plus à l'entretien des équipements existants, plus rarement à une extension du bâti. Nombreuses sont les emprises, réservées à des marchés, qui n'ont pas été mises en valeur à défaut de subsides. Quant à la gestion des marchés publics, qui comprend, outre l'attribution des espaces marchands, la taxation des commerçants, la sécurité des usagers et des marchandises, la salubrité des lieux, l'entretien des voies de communication et la réglementation de la circulation, elle s'avère de plus en plus difficile à assumer, faute de moyens humains et financiers suffisants.

Dans les conclusions de l'étude de 1989 mandatée par la Direction centrale des grands travaux (DCGTX) et portant sur les 78 marchés répertoriés à Abidjan [DCGTX, 1989], les auteurs insistaient sur la nécessité « d'accroître le volume des taxes à percevoir ». Les marchés y sont présentés « comme de véritables usines à produire des taxes municipales ». La régularité des collectes et le transfert réel au budget municipal sont des enjeux importants pour l'élaboration des programmes d'investissement. La régie directe semblait être remise en question comme pratique de gestion. Il était en effet recommandé de faire appel à un opérateur privé à la fois pour gérer localement la collecte de taxes, pour organiser l'utilisation optimale du marché, pour y maintenir ou y améliorer l'accessibilité et pour jouer le rôle d'interlocuteur direct des commerçants au profit de la municipalité. Dans ce nouveau dispositif proposé par les aménageurs de la DCGTX, les commerçants apparaissent comme des acteurs économiques respectés et reconnus sans doute au regard de la potentialité financière qu'ils représentent. Il est même proposé de prendre en compte « le vœu, souvent exprimé, de participation effective des commerçants à la gestion de leur espace collectif de travail », directement ou par l'intermédiaire de groupes corporatifs. Ils sont enfin considérés comme interlocuteurs potentiels détenteurs d'une compétence, d'un savoir-faire. Les techniciens chargés du dossier insistent sur la nécessité et l'urgence d'améliorer rapidement les conditions d'exercice de la profession.

Au-delà des dysfonctionnements, liés à la structure même des marchés, les auteurs de cette étude mettent en évidence une articulation insuffisante entre ces équipements et les autres formes de distribution présentes dans la ville. Pour la première fois, la place marchande abidjanaise est considérée dans son ensemble par l'aménageur avec toutes ses formes et ses niveaux d'expression.

Mais ces recommandations ont peu de chances d'aboutir si elles ne sont pas accompagnées de moyens financiers importants pour leur mise en œuvre. Or les marchés abidjanais sont saturés; certains même sont atteints de vétusté. La densité de leur occupation rend leur entretien et leur gestion plus difficiles que par le

---

2 Les autres recettes proviennent entre 70 et 90 %, selon les mairies, de l'impôt foncier, des grandes patentes et licences perçus directement par les services de l'État et reversés partiellement aux communes [Duret, 1997].

passé. Si le développement des « services urbains marchands » est devenu un des objectifs officiels du ministère de la Coopération française, qui entend bien récupérer les coûts de gestion et d'entretien et assurer l'amortissement de l'investissement, Abidjan ne fait pas partie des capitales susceptibles d'en bénéficier [Peyronnie, 1994; Paulais, Wilhem, 2000]. En effet, selon cette « logique de la récupération des coûts » également prônée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, la capitale économique ivoirienne est déjà correctement équipée et dotée de moyens financiers importants [3].

En réalité, il faut attendre les incendies en série des marchés [4] pour voir émerger une nouvelle mobilisation de l'ensemble des acteurs à la fois privés et publics. Quand les marchés brûlent, les autorités compétentes réalisent que les installations sont vétustes et précaires mais qu'elles sont aussi une ressource primordiale pour le budget municipal. Dans le cas où la prospection de financeurs potentiels n'a pas abouti, comme à Adjamé dans les années quatre-vingt-dix, les commerçants prennent en charge ponctuellement les travaux de réfection sans suivi technique et sans rétablissement complet des installations électriques. C'est alors que d'autres incendies se déclarent et, selon la période à laquelle ils ont lieu et l'ampleur des dégâts provoqués, ils peuvent conduire à l'intervention d'opérateurs privés ou de bailleurs de fonds internationaux.

Le marché privatisé d'une capitale économique après vingt ans de gestion municipale

Les bailleurs de fonds internationaux encouragent la Côte d'Ivoire dans son processus de décentralisation et souhaitent que le pays parvienne à un développement durable avec la participation active des populations à la vie municipale. Pour pallier le désinvestissement de l'État, les municipalités ont le choix entre plusieurs procédures: accroître la fiscalité, la taxation, contracter des prêts ou encore faire appel au secteur privé pour les opérations qui présentent une certaine rentabilité. Pour une commune, contracter un emprunt relève d'une procédure complexe et rigoureuse et dépend du bon vouloir du Conseil des ministres. Exclue des programmes financés par les principaux bailleurs de fonds, la ville d'Abidjan doit donc trouver seule ses sources de financement et se tourne vers des opérateurs privés. Dorénavant, les textes législatifs et réglementaires le lui permettent: les communes ivoiriennes sont, en effet, habilitées par l'État à recourir à la concession ou l'affermage de certains de leurs services publics [5].

---

3 Abidjan est exclue du FPCL (Fonds de prêts aux collectivités locales), instrument financé et mis en place par la Banque mondiale à travers le Pacom (programme d'appui aux communes) pour les communes de moins de 25 000 habitants et du PDCC (programme de développement des communes côtières) de l'Union européenne.

4 La liste des incendies sur les marchés ivoiriens est longue: Daloa (1989, 1996); Man (1997); Bouaké (1996, 1998); Abidjan (1997, 2000, 2001). Le phénomène a aussi touché le marché rose de Bamako, le marché Kermel à Dakar et le marché central de Niamey.

5 L'article 125 de la loi n° 80 1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale, modifiée par la loi n° 85 578 du 29 mai 1985, stipule que « les communes peuvent concéder ou affermer des établissements et services publics à caractère social, industriel et commercial ».

Un modèle importé des États-Unis : le BOT

Le principe de base du BOT – *Build Operate Transfer* – consiste, à l'initiative de l'État ou de la commune, à confier à un opérateur la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une grande infrastructure pendant une période dont la durée est déterminée en fonction du temps nécessaire pour amortir le capital investi. Au terme de la période d'exploitation, « l'ensemble des ouvrages, maintenus en bon état, revient gratuitement à la commune » [BNETD, 1997]. C'est en définitive une nouvelle forme de délégation permettant de combiner bail à construction et contrat de gestion. Alors qu'elle était déjà largement utilisée aux États-Unis et en Asie du Sud-Est pour financer la construction de centrales électriques, cette formule BOT a été testée, la première fois, en Côte d'Ivoire, en 1994, dans le cadre du programme Ciprel (secteur électrique) avant d'être retenue, sous la pression des bailleurs de fonds, à l'occasion des « 12 chantiers de l'éléphant d'Afrique [6] » impulsés en 1995 par le président H.K. Bédié. Le système a été étendu à tous les secteurs d'activité, toutes les régions et tous les marchés d'Abidjan, selon des variantes, sans avoir pu être évalué sur le long terme.

Quelles que soient ses variantes, la formule BOT permet de disposer très vite d'équipements structurants, le privé étant supposé plus compétitif et plus rapide que l'État dans le montage et la réalisation. En outre, le secteur privé allège les pouvoirs publics, dont les contraintes budgétaires sont fortes, et leur procure des ressources supplémentaires. Il permet à la commune de maintenir son projet sans pour autant négliger d'autres programmations ; sa contribution au démarrage de ces opérations consiste uniquement en l'allocation de l'emplacement du futur marché et en la double incitation faite aux commerçants de quitter les sites de « recasement [7] » pour s'installer dans la nouvelle structure une fois qu'elle est terminée et de contacter les instances de précommercialisation du marché pour s'acquitter du montant des pas-de-porte.

En théorie, trois sources principales peuvent être utilisées pour financer la réalisation d'un marché à Abidjan : les fonds propres des promoteurs privés, la contribution des usagers (des commerçants essentiellement par le biais de paiements anticipés des pas-de-porte et des loyers), un emprunt sur le marché au taux de 14 %. Dans les faits et contrairement au discours des promoteurs, l'apport des commerçants représente une part majeure du coût total prévisionnel des marchés : avec un minimum de 47 % pour Adjamé et un maximum de 90 % pour Treichville. Les fonds propres des promoteurs équivalent seulement à 16 % du montant des investissements [Cires, 1998]. Or, la prise de risque en matière d'investissement devrait être une obligation pour le délégataire. En reprenant à leur compte le même dispositif financier complété par un emprunt à des taux préférentiels (auprès du Fonds de développement des collectivités locales, FDCL), les communes pourraient en définitive prendre elles mêmes en charge la réalisation des marchés.

---

6 Terme médiatique pour désigner une sélection de 12 projets d'infrastructures sélectionnés parmi d'autres et dont la réalisation et la gestion seront concédées au secteur privé.

7 Des espaces marchands où ont été relogés provisoirement les commerçants après avoir été « déguerpis » des marchés qui avaient été détruits par le feu.

Six marchés et trois promoteurs

Dans la ville d'Abidjan, six grands marchés viennent d'être financés selon ce système de gestion déléguée dans les communes d'Adjamé, de Koumassi, de Marcory, de Treichville et de Yopougon. Présenté par le nouveau maire d'Adjamé comme un « centre commercial ultramoderne » et construit par la SICG [8], le *Shopping Abrogoua* fut le premier équipement marchand de la génération BOT. Engagés depuis 1997 ou 1998, la plupart des chantiers programmaient des travaux de douze à dix-huit mois. Contrairement aux propos rapportés par les promoteurs (SICG, Sicogi [9], Sogemar [10]), le retard important dans la construction ne peut être imputable aux seules turbulences politiques qui ont secoué vigoureusement le pays courant 2000 et 2001 [11]. Il s'explique aussi par une évaluation très approximative de la charge de travail, une mauvaise coordination entre les instances municipales et le constructeur et surtout par les réticences des partenaires financiers et des commerçants, en définitive, principaux bailleurs de fonds de ces équipements. Le *Shopping Abrogoua*, marché de 2 800 places, est actuellement le seul en fonctionnement. Quatre mois après l'inauguration des marchés d'Adjamé et de Koumassi, les travaux de finition n'étaient toujours pas achevés. La construction du marché de Yopougon, quant à elle, est suspendue depuis l'automne 2000 ; la perte de confiance envers le promoteur – la Sogemar – a provoqué le départ d'un de ses principaux partenaires financiers et l'attentisme des commerçants qui ne sont plus disposés à contribuer à la précommercialisation de l'édifice en dépit de la garantie offerte par la Caisse autonome d'amortissement. La situation n'est guère plus brillante à Treichville. L'ouvrage devait être livré en septembre 2000 mais les travaux ont sérieusement ralenti depuis le coup d'État de décembre 1999. La Sicogi, l'adjudicataire du grand marché de Treichville, a changé à quatre reprises de directeur général et la SGMT [12] a dû compenser l'absence de mobilisation financière des commerçants. Depuis un semestre, la construction a même été interrompue. Quant à l'extension de Marcory, elle n'est pas non plus terminée : aucun site de « recasement » n'avait été prévu par la mairie pendant les travaux, si bien que le dégagement des zones à construire n'a pu se faire que progressivement. Enfin, les problèmes d'évacuation des eaux n'ayant pas été traités globalement, la société a dû casser des canalisations qu'elle venait juste d'installer…

Édifiées sur l'emprise de l'ancien marché central (Adjamé, Treichville) ou sur un terrain public déjà occupé mais réservé à cet effet (Koumassi, Yopougon), ces nouvelles infrastructures sont encore plus monumentales que par le passé, élevées

---

8 La SICG, Société ivoirienne de concept et de gestion, a été créée par un Ivoirien d'origine libanaise et entrepreneur de boulangerie (gestionnaire de la Sageco cotée à la bourse des valeurs d'Abidjan).

9 La Sicogi (Société ivoirienne de construction et de gestion immobilière) est une société d'économie mixte née de la fusion de deux sociétés issues de la Caisse des dépôts et consignations française ; elle est en cours de privatisation.

10 La Société de gestion du marché de Yopougon (Sogemar) est issue de la Cerim, société immobilière ivoirienne. La Sogemar est chargée de gérer le nouveau grand marché de Yopougon une fois construit.

11 Lors du coup d'État de décembre 1999, notamment le marché de Koumassi en construction a été fortement endommagé. Les coûts de réparation ont été évalués à 40 millions de francs CFA par le promoteur (entretien du 15 février 2001 avec M.S., directeur général de la SICG).

12 Le nouveau marché de Treichville est géré par la SGMT (Société du grand marché de Treichville) dont l'actionnaire principal est la Sicogi. La mairie fait partie des *sleep partners*.

parfois sur deux étages, proposant des capacités d'accueil jamais égalées. Le « forum des marchés » d'Adjamé notamment vient d'être construit par la SICG pour recevoir 12 000 commerçants autant que Dantokpa à Cotonou, considéré, au milieu des années quatre-vingt, comme le plus grand marché d'Afrique de l'Ouest; il propose 43 000 mètres carrés d'espaces commerciaux. Outre des étals, des boxes et des magasins, ces nouvelles places marchandes intègrent des *maquis*, des bureaux, des banques, des garderies pour enfants, des dispensaires, des postes de police, des services permanents de pompiers, des places de stationnement, plus rarement des supermarchés, prenant ainsi l'allure de *malls* anglo-saxons et contribuant à la redéfinition des frontières entre marchés et centres commerciaux [Bredeloup, 2002].

Les coûts d'investissement se chiffrent par milliards de francs CFA: de 1,2 milliard pour l'extension de Marcory à 12 milliards pour le grand marché d'Adjamé. Or, d'après les calculs du BNETD [13], ces coûts sont sous-évalués. Ce qui peut vouloir dire que les promoteurs limitent les études préalables ou recourent à des matériaux de qualité médiocre pour proposer des prix plus compétitifs. En outre, les opérateurs négligent les raccordements aux réseaux de la ville. La voie qui enserre le *Shopping Abrogoua* n'a toujours pas été goudronnée, la mairie et le promoteur s'en rejetant la responsabilité. En l'absence de la construction de la station d'épuration prévue depuis quelques années à Adjamé, qui devait non seulement drainer les eaux de ruissellement vers la lagune mais aussi vidanger les eaux usées du marché, on est en droit de se demander quelle sera, à l'avenir, l'efficience du réseau d'assainissement mis en place sur le « forum des marchés ». De la même manière, on peut s'interroger sur la pertinence du système de canalisations nouvellement installé sur le marché de Marcory, alors que ces travaux auraient dû être connectés avec le chantier engagé autour de la construction de l'autoroute et du troisième pont, à proximité du marché. Autrement dit, le marché est ici considéré comme un produit isolé, rentable, et non comme un parti pris d'aménagement, un enjeu d'urbanisme.

Les soumissionnaires devaient être sélectionnés par la procédure d'appel d'offres. Défiant les règles du code des marchés, les communes d'Adjamé, de Koumassi et de Marcory ont opté pour un contrat de gré à gré au moment où cette formule était largement critiquée par le gouvernement ivoirien en raison d'abus répétés [14]. C'est d'ailleurs la même entreprise, la SICG, qui a été retenue pour la réalisation de ces trois marchés après avoir financé le *Shopping Abrogoua*.

Le BOT ou la poule aux œufs d'or

Les conditions d'exploitation sont définies par une convention entre la commune et l'opérateur. Alors que la durée de vie d'un marché est évaluée entre quinze et vingt-cinq ans selon le niveau d'entretien engagé, la période contractuelle de

13 Créée à l'initiative de l'État ivoirien en 1994, cette société d'État est chargée de réaliser des études, de maîtriser les coûts de ses investissements, de contrôler l'exécution et d'assurer le suivi de ses chantiers. Autre maître d'ouvrage intervenant dans la réalisation du marché de Treichville: la Cicop-CI.

14 Dans la perspective d'une meilleure gestion des finances publiques et avec pour objectif de privilégier les consultations, l'État ivoirien a mis fin au gré à gré dans l'attribution des marchés publics au printemps 1998, pratique qui était effectivement devenue la règle.

concession entre les communes et les promoteurs varie entre dix ans (Koumassi) et vingt-cinq ans (Adjamé), la durée moyenne étant de seize ans. Il semblerait que cette durée n'ait pas été calculée mais estimée par les soumissionnaires sur la base d'une étude de faisabilité réalisée par le BNETD pour le marché de Yopougon. Dans ce cas précis, le délai de quinze ans était annoncé comme la durée indicative pour que le délégataire récupère les sommes investies. Or, si on en croit les calculs d'économistes du Cires, le retour sur investissement semble pouvoir être réalisé, au plus tôt, au bout de trois ans et, au plus tard, au terme de la dixième année. Ce qui voudrait dire que les revenus perçus, au titre de la concession, après la dixième année, correspondent à une rente nette pour le promoteur. En revanche, quand les municipalités récupéreront les équipements, elles devront, d'emblée, envisager leur réhabilitation, voire leur reconstruction. Dans ces conditions, on peut se demander s'il ne serait pas plus rentable pour la municipalité de s'impliquer directement dans la construction et la gestion de ces édifices et d'envisager d'autres partenariats avec les commerçants ou avec les institutions bancaires.

L'opacité des contrats et des responsabilités

Au cours des entretiens conduits ces trois dernières années auprès des maîtres d'ouvrage, des adjudicataires, des élus locaux et des techniciens municipaux, l'existence de ces contrats liant la commune au promoteur a été, très souvent, évoquée. Cependant, les documents récapitulant les montages technique et financier sont rarement disponibles [15]; aucun agent de l'État ayant en charge la surveillance des marchés ou le règlement des litiges n'a jamais pu les consulter ni même osé les réclamer. Reste que peu d'informations sont communiquées sur leur contenu, sur les modalités de contrôle et sur les possibilités de renégociation. Parce que les acteurs du marché sont mal informés de la nature des travaux et du contenu des cahiers des charges, les promoteurs peuvent s'autoriser à réviser les règles et les montages au gré de la conjoncture politique et de la pression des uns et des autres. Réciproquement, les partenariats engagés par les maires ou leurs adjoints avec le secteur privé peuvent déboucher sur des décisions prises dans le secret, de surcroît, sur de nouvelles formes d'occultation du système démocratique. Les maires d'Adjamé et de Koumassi en ont d'ailleurs payé le prix fort; l'inauguration des grands marchés dans leur commune au cours de leur campagne électorale n'a pas permis leur réélection.

En cas de différends ou de litiges entre les partenaires, c'est à la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle des communes, d'intervenir et de jouer le rôle d'arbitre. Dotée de compétences d'assistance et de conseil, elle est en mesure de formuler des recommandations destinées à « sauvegarder l'intérêt des communes et des commerçants ». La concession peut être retirée en cas d'abus, d'entretien insuffisant en cours d'exploitation. Un cadre juridique approprié affirmant la volonté politique et

15 Remarque préliminaire au rapport du Cires, *op. cit.*; dans le cadre de nos propres investigations, nous avons pu avoir accès à une seule convention de concession entre la commune de Treichville et la SGMT par l'intermédiaire du maître d'ouvrage, la Cicop-CI, entretien du 7 juin 2001.

administrative de privatiser semble exister si on en croit les documents du BNETD. En revanche, au vu de nos investigations, les agents municipaux sont mal ou peu informés en matière de préparation, de négociation et de suivi des contrats.

Les Libanais, des pionniers parmi les promoteurs privés

Dans un souci permanent de diversification de leurs activités, les investisseurs libanais, acteurs incontournables dans un secteur privé dominé par des entreprises étrangères, se sont tournés vers la construction des marchés, un domaine caractérisé par une faible prise de risque et une rentabilité immédiate. S'ils affichent un double statut de constructeur et de gestionnaire, dans les faits, ces entrepreneurs sont davantage intéressés par l'édification et la diffusion du modèle que par la gestion de la structure. C'est ainsi que le projet d'exportation au Mali du marché « clés en main » a subi quelques modifications. Les commerçants, qui s'installent dans les halles de Bamako, acquièrent des titres de propriété alors qu'à Abidjan, ils restent locataires. Forte de son partenariat avec la Banque de l'habitat du Mali, la SICG offre à la commune de Bamako un million de francs CFA de fonds sociaux pour aider les commerçants les plus démunis à s'installer. En retour, elle est assurée de remporter la construction de deux autres marchés prévus dans la capitale malienne. En outre, la SICG a affiché clairement son intention de ne pas gérer les Halles en suggérant à la mairie de créer un fonds de maintenance destiné à remettre en état le marché à partir d'un pourcentage des recettes annuelles placées en banque. Dans la capitale sénégalaise, les négociations sont en revanche beaucoup moins avancées malgré la forte implication de grands commerçants mourides jouant le rôle d'intermédiaire entre la SICG et la municipalité de Dakar; à Pointe Noire, les tractations n'ont pas abouti, en dépit de l'appui de la mairie centrale d'Abidjan accordé dans le cadre des jumelages.

En définitive, l'innovation réside moins dans la construction du marché que dans son mode de financement. En outre, les promoteurs libanais concernés (principalement la SICG et l'EIB [16]) ont su montrer qu'avec peu de moyens, il était possible « de faire de grandes choses ». « La réussite, ce n'est pas le bâtiment mais c'est d'avoir réussi à faire accepter aux commerçants de participer à la réalisation des projets en achetant les espaces… Ils avaient toujours été assistés par l'État. Ce nouveau concept ramenait les pendules à l'heure. Il a fallu faire admettre aux grands enfants que le biberon, c'est quand on est petit [17]. » Reste la question de la rentabilité économique de l'opération qui pousse les investisseurs vers la construction de marchés de plus en plus gros mais, de fait, de moins en moins gérables. Le retour sur l'investissement doit être rapide et le taux de rendement de l'ordre de 15 %.

Si ces quelques Libanais, surnommés les « Bouygues ivoiriens », ont ouvert la marche dans ce processus de privatisation des marchés, ils ne sont pas les seuls:

---

16 Entreprise ivoirienne de bâtiment dirigée par un Ivoirien d'origine libanaise qui, outre l'édification du « centre commercial » à Adjamé et du marché « nouveau quartier » à Yopougon, est à l'origine de la construction de bâtiments commerciaux sur le pourtour des écoles primaires et secondaires publiques, notamment dans la commune d'Adjamé.

17 Entretien du 15 février 2001 avec M.S., directeur général de la SICG à propos du *Shopping Abrogoua*, *op. cit.*

des groupes internationaux de services urbains précisément comme Setao, Bouygues et des grandes sociétés immobilières ivoiriennes ont répondu aux appels d'offres lancés dans les communes de Treichville et de Yopougon. Depuis, d'autres entrepreneurs, à l'instar de la société française Promotec [18], se recyclent dans la construction de marchés secondaires, toujours selon la formule BOT. Des nationaux regroupés en collectifs divers, corporatistes, ethniques ou villageois, tentent aussi leur chance sur ce nouveau créneau, mobilisant leurs ressources pour faire édifier des marchés dans leurs quartiers. La palette d'acteurs se diversifie et laisse ainsi un choix plus important aux maires en quête de nouveaux interlocuteurs dans un secteur privé national encore peu étoffé.

Des maires entrepreneurs

À Abidjan, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur l'intercommunalité; les dix communes [19] restent pour l'instant isolées et doivent chercher de nouvelles modalités d'intervention, essayant de prendre de court leurs voisines, se situant d'emblée dans une perspective concurrentielle. Le mimétisme peut permettre la diffusion sur d'autres territoires de certaines expériences, à condition de disposer d'un recul suffisant pour évaluer le niveau de réussite. Par ailleurs, l'instance supérieure – la ville d'Abidjan – ne semble jouer aucun rôle dans cette affaire: elle ne modère pas la concurrence qui peut s'instaurer entre maires ni ne les conseille dans la perspective de rééquilibrer la trame commerciale.

Désireux d'entretenir une image de bâtisseurs, les maires s'engagent dans le labyrinthe des financements, en trouvant les moyens de séduire d'éventuels investisseurs quand ils ne sont pas sollicités directement. Pierre Amondji, maire d'Adjamé, premier et unique élu de l'opposition au cours du mandat 1996-2001, a véritablement « relooké » sa commune. Appuyé par les commerçants et industriels libanais, il a innové, profitant d'un contexte étatique favorable à l'amélioration du cadre de vie pour être le premier en 1997 à entrer en campagne contre l'insalubrité et amorcer des opérations de déguerpissement. Une fois la commune assainie, la reconstruction du marché s'est imposée avec une réflexion particulière sur la rentabilité de l'équipement. Dans un entretien journalistique, Amondji déclarait en 1997: « Ce marché nous rapportera, au moins, un milliard par an. Contrairement aux 200 millions que nous avons annuellement comme recettes actuellement. Nous devons aller de l'avant pour développer la Côte d'Ivoire » [*La Voie* du 4 mars 1997].

Au notable tirant sa légitimité de l'élection se substituerait progressivement le notable tirant sa légalité de sa capacité à attirer des opérateurs économiques sur son territoire. Si les modalités de gestion ont fortement évolué, les objectifs des élus locaux abidjanais sont restés presque caricaturaux: produire du visible, être en mesure de présenter dans son bilan municipal des actions tangibles que les électeurs pourront évaluer *de visu*… Les modalités des contrats ne semblent pas

---

18 Entreprise de bâtiment qui termine la construction du marché de Clouetcha (2000 places) sur la commune d'Abobo. BOT de dix ans. Entretiens des 10 mai et 20 juin 2001 avec le directeur commercial.

19 Depuis 1980, la ville d'Abidjan a été divisée en 10 communes dotées de l'autorité juridique et financière: Abobo, Adjamé, Attiécoubé, Cocody, Koumassi, Marcory, Plateau, Port-Bouët et Yopougon.

intéresser les élus locaux qui en négligent les termes, au risque de dysfonctionnements graves. Les maires sont, avant tout, préoccupés par le temps court de leur mandat et ce sont les techniciens qui assurent, dans des conditions souvent difficiles, la gestion quotidienne dans la durée.

Des commerçants : victimes, médiateurs ou meneurs ?

Fatigués du laxisme des municipalités qui tardent à entretenir leurs équipements marchands ou encore agacés par les contrôles répétés orchestrés à l'encontre de ceux qui sont installés en dehors des périmètres reconnus, bon nombre de commerçants, regroupés en collectifs parfois antagonistes, semblent disposés à prendre en charge la rénovation de leur outil de travail [20]. Sur les marchés secondaires, les vendeuses, le plus souvent, s'organisent pour financer la restructuration des équipements défaillants quand ce ne sont pas les propriétaires terriens – les Ébrié – qui s'en chargent. En contrepartie, les commerçants entendent s'approprier la gestion de l'édifice réhabilité, au grand dam des collecteurs municipaux. Réservation de l'emplacement, construction de l'infrastructure, entretien des lieux, évacuation des ordures, surveillance des stands, autant d'interventions pensées et organisées dorénavant à l'initiative des commerçants en ordre dispersé et qui sont sources de conflits incessants portés devant la justice [Bredeloup, 2002].

Les municipalités refusent l'intervention des commerçants alors qu'ils sont pourtant au cœur du dispositif financier et usent de l'arrêté municipal comme ultime défense. Elles leur dénient toute compétence technique et sous-estiment leurs capacités relationnelles alors que, paradoxalement, elles reconnaissent d'emblée aux sociétés immobilières un savoir-gérer que ces dernières n'ont pourtant jamais pu démontrer par le passé. À l'inverse, certains promoteurs privés, qui ont eu à expérimenter directement la résistance des commerçants, s'efforcent d'impliquer dans leurs affaires les commerçants les plus virulents, de les associer pour contrôler leurs agissements. C'est ainsi qu'en échange d'un certain nombre de services rendus, la direction de la SICG s'est appuyée sur quelques leaders ivoiriens et étrangers qui, un temps, avaient contesté la démolition du *Black Market* [21] et de l'ancien marché d'Adjamé pour qu'ils convainquent, à leur tour, leurs confrères récalcitrants d'accepter les nouvelles règles du jeu, c'est-à-dire de payer leurs places dans les nouvelles installations en construction. Non seulement ces représentants des commerçants servent de médiateurs dans les négociations entre la municipalité, le promoteur et les commerçants, mais encore quelques-uns d'entre eux sont chargés de diffuser le modèle BOT dans d'autres villes, en lien avec les projets du promoteur. Ainsi, grâce aux commerçants maliens et nigériens installés

---

20 Pour exemple, à Yopougon, le conseil des 22 présidents des marchés de la commune s'est mis en place, à la veille des dernières élections municipales ; se désolidarisant des initiatives prises par la Fenacci (Fédération nationale des commerçants de Côte d'Ivoire), il entend bien devenir un interlocuteur de poids face à la mairie, à l'heure où les tensions se multiplient entre agents de l'État, commerçants et opérateurs privés et débouchent sur un règlement laborieux au tribunal de grande instance d'Abidjan.

21 Marché réputé comme le lieu de tous les trafics qui s'est développé sur l'emprise de la gare routière d'Adjamé, le long du boulevard Nangui Abrougoua. Démoli en 1996, il a été remplacé par le *Shopping Abrogoua*.

sur les marchés d'Adjamé, premiers usagers à réserver aussi des places dans la capitale malienne, le projet des Halles de Bamako a-t-il pu voir le jour et mettre en confiance d'autres marchands déjà installés à Bamako.

Pour les commerçants, désireux de s'implanter sur un marché d'Abidjan rénové, immobiliser leur capital en versant le quart ou le tiers du montant attendu au promoteur de l'équipement relève d'une stratégie de la réservation. Car, étant tout à fait conscients que le promoteur fait travailler leur argent, ils n'ont pas l'intention de payer la totalité de la place avant la fin de la construction ou la mise en service de l'équipement marchand. Du coup, le dispositif mis en place par l'adjudicataire ne peut plus fonctionner, surtout en période de crise politique où certains commerçants ont décidé d'annuler leur réservation. C'est ainsi que la Sicogi et la Sogemar ont été amenées à financer une partie importante des travaux sur leurs propres fonds, ce qu'elles n'avaient pas envisagé au départ. Et de critiquer alors les commerçants pour leur manque de participation financière active au projet et de les rendre responsables du retard dans la construction de l'équipement marchand. En définitive, la participation des commerçants n'est envisagée par les promoteurs que par défaut. Quand le principal « bailleur de fonds » du marché oppose une résistance au projet du promoteur, on ne le reconnaît toujours pas comme acteur déterminant mais on essaie de l'instrumentaliser.

Les commerçants, surtout étrangers, sont disposés néanmoins à payer le prix de leur sécurité. En cette période de fortes turbulences politiques, ils supportent en effet de plus en plus difficilement les déguerpissements et les contrôles répétés alors qu'ils sont très souvent en règle avec l'administration – disposant de cartes de commerçants et de cartes de séjour. Dans un climat d'insécurité grandissante, ceux qui ont choisi de rester en Côte d'Ivoire aspirent à obtenir une place stable, un point d'ancrage dans la ville.

Le renforcement des disparités spatiales

Des centralités recomposées

À l'image des grandes métropoles dans le monde, la ville d'Abidjan est le théâtre de recompositions spatiales en lien avec une mobilité accrue et l'essor des infrastructures routières et commerciales. Son développement s'appuie sur une nouvelle polycentralité dans laquelle les marchés jouent encore un rôle structurant [Bertoncello, 2002]. Hier, les marchés des premiers « quartiers indigènes » de Treichville et d'Adjamé représentaient de véritables pôles d'attraction à l'échelle régionale, court-circuitant le développement des équipements marchands des autres quartiers; le plateau administratif, quartier des affaires, constituait l'autre centre, au cœur de la ville « blanche ». Depuis l'essor de la formule BOT, chaque commune bénéficie d'un véritable marché central caractérisé par une très grande capacité d'accueil. En dépit de certains réajustements [22], il n'y a pas eu un rééquilibrage de l'armature commerciale, à l'échelle métropolitaine. En effet, à proximité

22 La construction du grand marché de Yopougon devrait permettre de capter les flux des consommateurs de la plus grande commune d'Abidjan autrefois dirigés vers Adjamé.

de quelques-uns seulement de ces marchés, se sont développés des galeries commerciales et des hypermarchés sur le modèle occidental participant à l'émergence d'« archipels commerciaux » [Veltz, 1996; Fellmann, Morel, 1998]. C'est ainsi qu'au-delà de Treichville et d'Adjamé, Marcory, commune résidentielle, traversée par un axe fort de circulation, constitue une nouvelle place marchande principalement accessible aux consommateurs les plus riches.

Des opérations hors planification ou le règne de la concurrence

L'urbanisme commercial n'est pas de mise à Abidjan; aucun document ne réglemente l'implantation des marchés et des centres commerciaux. Chaque commune se développe, en réalité, au gré des opportunités et des projets, le plus souvent clés en main, des investisseurs privés. Les maires, qui ont pour priorité immédiate d'accroître leurs finances, favorisent l'initiative des gros entrepreneurs qui souhaitent s'implanter dans leur commune et ne leur imposent pas des règles strictes au nom d'un quelconque rééquilibrage sociospatial. Dans ce contexte, des chantiers comparables destinés aux mêmes usagers et proposant les mêmes services sont programmés à quelques mètres les uns des autres alors que des pans entiers de la ville sont délaissés par les promoteurs. Et la ville d'Abidjan, autorité municipale supérieure, ayant en charge la gestion de « l'intérêt urbain », ne joue pas son rôle de modérateur et de répartiteur des programmes pour atténuer les disparités à l'œuvre dans les dix communes.

Face à la défaillance des collectivités locales, des petits commerçants installés sur les marchés urbains emboîtent le pas aux grands entrepreneurs et souhaitent s'impliquer dans la réalisation de petits marchés. Si ce phénomène n'est pas nouveau, il s'est accéléré ces dernières années à l'heure du « tout-libéral ». L'édification de marchés secondaires par les commerçants ou les citadins en des lieux stratégiques – parce que répondant à une demande sociale non satisfaite par les marchés BOT – complète et favorise le rééquilibrage de l'armature commerciale.

Dans ce processus de privatisation des équipements commerciaux, les maires, peu soucieux des contenus de la contractualisation, apparaissent comme des acteurs défaillants. De leur côté, les opérateurs privés se sentent peu concernés par les dysfonctionnements des marchés et ont tendance à rejeter les problèmes de gestion (ordures, sécurité, parking…) vers la collectivité locale. Le marché devrait être intégré dans un projet de quartier et s'articuler avec les autres structures commerciales en présence, à l'échelle de la ville pour devenir un véritable maillon de la place marchande abidjanaise. Encore faut-il disposer d'un chef d'orchestre opérationnel, conscient du nécessaire emboîtement des échelles pour une programmation d'ensemble, sans doute plus sensible à un développement durable, moins concurrentiel, autrement dit des maires moins entrepreneurs et plus gestionnaires.

L'exacerbation des inégalités sociales

Sous la pression des conseils municipaux, les nouveaux gestionnaires des marchés sont conviés à accueillir de préférence des Ivoiriens dans leurs enceintes. Des quotas sont même fixés: 65 % de commerçants ivoiriens est une proportion sou-

haitée à Treichville, 70 % à Yopougon. Bien que des facilités de paiement leur soient offertes, les Ivoiriens ne s'investissent pas sur les marchés. En dépit de l'émergence de nouveaux modèles de réussite sociale par temps de crise économique, ils considèrent encore cette activité comme peu valorisante et peu rémunératrice à moins qu'ils n'envisagent l'achat de places et leur sous-location notamment à des étrangers comme un complément intéressant de leurs revenus [23].

Dans la réalité, ces quotas sont impossibles à tenir. Si au fil des années, les Ivoiriennes sont devenues majoritaires dans le commerce alimentaire et la vente de pagnes, les marchands étrangers demeurent plus nombreux que les Ivoiriens dans les secteurs de l'électroménager, de la fripe, des produits cosmétiques et artisanaux à destination des touristes, activités sensiblement plus rémunératrices. Alors, les promoteurs, qui ne parviennent pas à précommercialiser leur marché dans les proportions prévues, ne sont plus en mesure de défendre les clauses d'ivoirité. Pour l'instant, à Treichville, 20 % seulement des vendeurs ayant réservé leurs places sont Ivoiriens ; à Yopougon, ils sont 40 %. Autrement dit, quand on dispose d'un capital financier, l'extranéité n'est plus discriminante. Cela étant, ces mesures peuvent inciter les commerçants les plus mobiles à tenir compte de l'élargissement de la palette des possibles. À tarifs comparables, certains entrepreneurs étrangers ont préféré s'installer dans le centre commercial voisin (*Treich Center*) du marché de Treichville, estimant que cette structure présentait un avantage supplémentaire : celui de pouvoir négocier un délai de paiement avec un homme, de surcroît étranger comme eux, et non avec des opérateurs multiples, privés ou publics, se cachant les uns derrière les autres. Toutefois, dans un climat de préférence nationale, les commerçants étrangers les moins nantis ne peuvent que compter sur la solidarité de leurs compatriotes pour réserver un emplacement sur ces nouveaux marchés.

Avant le développement de la formule BOT, les modalités d'installation dans un marché public étaient plutôt souples. Une demande manuscrite adressée au maire, la présentation d'un certificat de résidence ainsi qu'une caution versée à la recette municipale de 500 francs CFA, telles étaient les pièces qui permettaient, dans les années quatre-vingt, de s'installer sur les marchés abidjanais. Mais rapidement, dans les lieux les plus stratégiques, s'est instaurée une spéculation entre les commerçants. C'est ainsi qu'au *Black Market*, des kiosques bricolés installés sur des terrains provisoires se négociaient entre 2 et 3 millions de francs CFA entre vendeurs qui n'avaient aucun titre de propriété ni même l'usufruit du terrain au milieu des années quatre-vingt-dix. C'est d'ailleurs ce qui incita le futur promoteur à prôner la rationalisation et la moralisation de l'espace. La justification de son entreprise était toute trouvée : « démanteler une certaine mafia qui ne dit pas son nom » pour permettre à la municipalité d'accroître ses ressources et à tous les commerçants d'y accéder.

---

23 Déjà en 1976, on signalait que sur 1500 places disponibles sur le marché de Koumassi, 1000 avaient été attribuées à des Ivoiriens qui les avaient presque toutes cédées aux étrangers pour 3000 à 6000 francs CFA/mois. Même quand les autorités communales tentent d'y introduire les Ivoiriens, ils en sortent de manière déguisée (cité p. 153 dans *Premier Séminaire national pour la promotion du secteur informel en Côte-d'Ivoire*, Programme mondial de l'emploi, Service de la technologie et de l'emploi, BIT, Abidjan, 12-17 octobre 1987).

La délégation des marchés urbains à des acteurs privés a prolongé ces tendances à exclure des commerçants n'ayant pas la surface financière suffisante pour s'installer dans les nouveaux équipements marchands payants. Exceptionnelles semblent les dispositions prises par les nouveaux gestionnaires pour sauvegarder les intérêts des plus faibles, pour leur proposer des formules de location adéquates. Ils n'y ont d'ailleurs pas toujours été conviés par les municipalités elles-mêmes, davantage préoccupées par les retombées électorales de ces investissements. À Treichville, l'étal en béton d'un mètre carré se négocie entre 300 000 et 400 000 francs CFA selon qu'on était ou non déjà commerçant sur l'ancien marché incendié. Le nouveau commerçant doit d'emblée verser 25 % du montant à la réservation. À Marcory, le mètre carré coûte 135 000 francs CFA avec la possibilité pour les plus démunis d'ouvrir un dossier « d'action sociale », ce qui ne les dispense pas pour autant d'un versement initial de 45 000 francs CFA. Au-delà de ces frais pour l'achat et la réservation de leurs étals et boxes, les commerçants continueront de payer des taxes mensuelles, directement à la mairie ou par l'intermédiaire des gestionnaires privés. Ils n'en ont pas encore été informés. Les kiosques, boutiques et magasins, dont aucune définition claire n'est apportée par les promoteurs, se négocient beaucoup plus cher et ne deviennent pas pour autant propriété du commerçant. À Koumassi, les cautions pour la location d'un magasin varient entre 2 et 5 millions de francs CFA selon la taille et l'emplacement. Pour réserver sa place, le locataire devra verser, en plus, trois mois de loyers d'avance au promoteur. Il ne pourra récupérer sa caution qu'à condition de trouver un remplaçant ; le promoteur ne prend absolument aucun risque financier.

Les écarts importants qui existent entre ces différentes offres ne prennent jamais en compte les coûts de revient des magasins. Par ailleurs, ils s'appuient rarement sur des études de marchés qui auraient permis d'appréhender les montants que les commerçants sont disposés à payer. Du coup, on entrevoit mal les méthodes de calcul utilisées pour déterminer les montants de pas-de-porte et des loyers. Mais ce qui est sûr, c'est que les petites vendeuses de produits vivriers qui disposaient, à même le sol, leurs rares marchandises, se plaçant tout à proximité de l'entrée principale du marché pour attirer la clientèle pressée, n'auront plus la possibilité de travailler dans ces nouveaux espaces. Elles seront conduites à cesser leur activité ou encore à s'installer sur les marchés secondaires ou enfin à exercer le colportage.

L'extension des services marchands aux plus faibles ne fait pas partie du programme des opérateurs privés. Anémiée quant à elle, l'administration publique ne s'est pas donné les moyens de relever un défi – réaffecter les subventions en fonction des besoins réels – qu'elle n'avait pas elle-même su tenir. On assiste en quelque sorte à la disparition du marché du pauvre dans ces enceintes marchandes. Dans la mesure où les commerçants sont conduits, dans leur ensemble, à réaffecter les nouveaux frais engagés dans leur prix de vente, la clientèle la plus démunie va devoir se reporter sur les petits marchés avant que ceux-là mêmes ne soient, à leur tour, privatisés ou encore se rabattre sur le commerce de rue. En revanche, le choix proposé aux consommateurs les plus riches, très minoritaires, s'en trouve élargi. Ces marchés reconfigurés s'inscrivent dorénavant dans une logique de concurrence, loin de l'équité et d'une volonté de rééquilibrage préalablement affirmées.

Des clauses sont prévues sur le marché pour éviter une spéculation trop visible de la part des commerçants, ce qui n'empêche pas les agents municipaux d'acheter nombre de places pour leurs familles. À Treichville comme à Marcory, les vendeurs de volaille se sont rendus en délégation auprès du promoteur privé et de la mairie pour essayer d'obtenir un emplacement. À Marcory, on les avait simplement oubliés et ils ont dû faire pression collectivement et apporter un soutien financier pour que la mairie leur trouve un nouvel emplacement et pour que le promoteur engage les travaux d'aménagement correspondants. À Treichville, la mutuelle des femmes commerçantes de pagnes et de marchandises diverses a pu réserver 350 étals et 150 boxes grâce à un préfinancement des droits d'acquisition des places par une société suisse œcuménique de développement.

À quand la constitution d'instances de régulation *made in Africa* ?

Par le passé, le marché a contribué à structurer les villes et à permettre à une majorité de citadins de s'approvisionner à moindres frais. Aujourd'hui, alors que l'État décentralisé n'a pas su prendre des mesures compensatoires pour protéger les intérêts des plus faibles ni mettre en œuvre une instance régulatrice permettant de contrôler les interventions des opérateurs privés, le marché communal tend à devenir un lieu difficile d'accès précisément pour les populations qu'il était censé accueillir prioritairement. En effet, le renchérissement de services urbains autrefois quasiment gratuits pourrait rapidement provoquer le déclassement des plus démunis, des plus « étrangers » ou des plus isolés si le délégataire de service n'est pas en mesure de proposer des formules de location ou de vente plus adaptées. La clientèle de ces nouveaux marchés risque également de se transformer et les acheteurs les plus modestes de se reporter sur les marchés de quartier.

Sous-tendues par des logiques de profit plutôt que par une volonté d'aménagement et de rééquilibrage urbains, les mutations de l'offre commerciale favorisent l'émergence de nouvelles centralités dans la ville africaine et exacerbent les ségrégations déjà à l'œuvre. Les uns, commerçants ou consommateurs, riches et mobiles, ont accès à une gamme de plus en plus large d'équipements marchands dispersés dans la ville, les autres sont contraints à une plus grande précarité et un non-choix [Chalas, Dubois-Taine, 1997].

Ce modèle de marché privé se diffuse rapidement à travers Abidjan, Bamako et Dakar sans que les collectivités locales n'aient eu le loisir de tester sérieusement la formule. Aucune instance de régulation et d'audit, dotée d'autonomie pour arbitrer les jeux économiques et sociaux, ne semble avoir été mise en place. Alors que l'État ne semble plus être le garant du service public, tel qu'il avait été défini dans la tradition française avant d'être largement exporté [Coing, 1997], on peut s'inquiéter des modes d'articulation possibles entre gestion privée et publique sur un même territoire en l'absence d'un « tiers-contrôle » [Henry, 1997] permettant une gestion équitable. Les acteurs politiques impliqués dans la concession des services publics marchands à des sociétés privées continuent souvent d'agir comme des concurrents placés devant une même ressource. À quand la constitution d'instances de régulation *made in Africa* ?

Bibliographie

Bertoncello B. [2002], « Émergence et maîtrise des nouvelles centralités dans les villes de Marseille et Abidjan : une question de gouvernance », actes du colloque *Three Projects Cities*, Durban (à paraître).

BNETD [1997], *Proposition pour favoriser la réalisation et la gestion des marchés communaux par le secteur privé*, Abidjan.

Bredeloup S. [1989], *Négociants au long cours*, Paris, L'Harmattan, 318 p.

Bredeloup S. [2002], « Abidjan : un dispositif commercial en pleine mutation », actes du colloque *Three Projects Cities*, Durban (à paraître).

Chalas Y., Dubois-Taine G. [1997], *La Ville émergente*, Paris, L'Aube.

Cires [1998], *Analyse économique et financière des opérations de construction et d'exploitation des marchés centraux communaux*, université d'Abidjan, Cocody, septembre, 27 p. (version provisoire).

Coing H. [1997], « La notion de service public », in M. Gariépy, M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan : 231-245.

DCGTX [1989], *Enquête socioéconomique sur les marchés d'Abidjan. Analyse des indicateurs communaux*, Abidjan.

Duret E. [1997], « Abidjan et Accra : tutelles financières comparées », *Villes en développement*, 36, juin.

Fellmann T., Morel B. [1998], « Métropolisation et archipels commerciaux », *Annales de la recherche urbaine*, 78, mars : 21-27.

Henry A. [1997], « Les entreprises performantes en Afrique, modèle de gouvernance », *Afrique contemporaine*, 181, 1er trimestre : 12-24.

Meillassoux C. [1964], *Anthropologie économique des Gouro*, Paris, La Haye, Mouton, 382 p.

Ministère du Plan [1976], *Enquête sur les 27 marchés de détail d'Abidjan*, Abidjan, Service de la direction des études et du développement.

Paulais T., Wilhelm L. [2000], *Marchés d'Afrique*, Paris, Karthala, 198 p.

Peyronnie K. [1994], *La Caisse française de développement et les Marchés dans les villes d'Afrique subsaharienne*, mémoire de DEA, sous la direction d'A. Dubresson, université Paris-X-Nanterre, 76 p.

Poyau A. [2000], *Mutations des marchés de la ville d'Abidjan : entre gestion et aménagement. Le cas du marché de Marcory*, mémoire de maîtrise, UFR géographie, sous la direction de B. Bertoncello et S. Bredeloup, université de Provence, 127 p.

Veltz P. [1996], *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Puf, 262 p.

La décentralisation sud-africaine et les métropoles : les défis de Durban

*Benoît Lootvoet *, Sultan Khan ***

La décentralisation est l'un des leviers utilisés par le nouveau pouvoir sud-africain pour rompre avec le régime d'apartheid. Elle fut introduite dans la Constitution intérimaire de 1993 qui avait été conçue de sorte que l'accession au pouvoir de Nelson Mandela, en 1994, correspondît *de facto* au commencement d'une nouvelle ère politique, sociale et économique pour la République d'Afrique du Sud. Son principe a été confirmé, voire renforcé, dans la Constitution de 1996, au point qu'elle semble être l'une des plus abouties qui aient jamais été expérimentées à travers le monde. Le gouvernement du pays est réparti entre trois « sphères » qui, constitutionnellement, ont le même rang. À l'image des structures de l'État central reposant sur un parlement et un gouvernement national, les neuf provinces du pays sont dotées d'un parlement provincial et d'un gouvernement provincial. Il n'existe pas d'organe législatif à l'échelle des territoires communaux. Néanmoins, la Constitution (chap. 7, sect. 151-4) garantit aux « gouvernements locaux », ou municipalités, une autonomie et une capacité d'exercer leurs pouvoirs sans être entravés par les autres sphères de gouvernement.

Du fait de ce principe d'égalité des statuts (même rang) entre le gouvernement national et le gouvernement provincial, l'idée selon laquelle l'État sud-africain présenterait nombre de caractéristiques d'un État fédéral a déjà été formulée [Tapscott, 1998]. Le problème se complique quelque peu avec l'introduction de la sphère locale. Du fait de leur nombre et de leur disparité – quoi de commun entre une municipalité rurale située dans les confins du Northern Cape et celle de Johannesburg ? –, il est difficile de traiter des pouvoirs locaux dans leur ensemble. On notera seulement que la création de six aires métropolitaines, dotées de compétences plus complètes que les autres catégories municipales, suscite des questions concernant les risques, sinon de désagrégation de l'unité nationale, du moins d'autonomisation de pôles puissants susceptibles, par exemple, de contrecarrer ou limiter les politiques de régulation, ou de rééquilibrage de l'aménagement du pays, mises en œuvre par l'État central ou les provinces. Les principales attributions des

* Économiste, IRD (UR023), ISES, University of Durban-Westville, South Africa.
** Sociologue, ISES, University of Durban-Westville, South Africa.

municipalités sont la gestion des services publics et la promotion du développement local. Les six métropoles concentrent déjà le tiers de la population nationale et produisent plus de 60 % de la richesse du pays. Si les gouvernements métropolitains appliquent avec succès leurs politiques de développement social et économique, transformant leur ville en havre de prospérité relative (réduction sensible de la pauvreté et des inégalités, économie locale dynamique, compétitive et bien intégrée dans l'économie internationale), n'auront-ils pas une capacité sans cesse croissante de « s'autonomiser » par rapport aux gouvernements national ou provinciaux, voire de s'opposer à eux dans le cadre de conflits d'intérêts stratégiques ?

La décentralisation fait ses tout premiers pas puisque les structures municipales conformes à la Constitution de 1996 ont été mises en place à la suite des élections locales du 5 décembre 2000. L'heure n'est donc pas au bilan et il serait hasardeux de parier sur ce que réserve l'avenir. Cependant, après avoir analysé l'esprit de la loi et la volonté politique de l'État en matière de décentralisation, la métropole de Durban, qui compte environ 3,2 millions d'habitants, servira de cadre de réflexion sur les contraintes ou possibilités d'émergence de pouvoirs métropolitains forts en Afrique du Sud.

La décentralisation ou le mariage de la démocratie et de l'efficacité gestionnaire

L'option d'une décentralisation audacieuse a été choisie par l'African National Congress (ANC) et ses alliés lors de l'élaboration du programme de reconstruction et de développement (RDP) qui allait servir de charte, au moins de 1994 à 1996, au gouvernement nommé par Nelson Mandela. La décentralisation, notamment à travers les structures de gouvernement les plus proches des populations – les municipalités –, paraissait être l'un des plus sûrs moyens de rompre avec la logique autoritaire, raciste, ségrégationniste, du régime d'apartheid et de redonner le pouvoir aux citoyens. Cet objectif d'*empowerment* a sans nul doute primé pour les initiateurs de la décentralisation. Cependant, il semble que leur volonté de réforme des structures de l'État ait, pour partie également, été guidée par une réflexion sur les dynamiques de l'urbanisation en Afrique du Sud et leur ralliement à l'idée que les villes sont le cœur du développement économique et social.

Les municipalités au banc d'essai : la période de transition 1995-1996/2000

La Constitution de 1996 n'est pas, en matière de gouvernement local comme en bien d'autres domaines, en rupture complète avec le cadre constitutionnel intérimaire qui avait été adopté en 1993. Elle l'amende et le complète plus qu'elle ne le refonde. Ainsi, les fonctions et attributions essentielles des actuels gouvernements locaux sont approximativement les mêmes que celles qui les ont précédés de 1995-1996 (premières élections municipales démocratiques en Afrique du Sud) à décembre 2000. Leur sont assignés les objectifs de fourniture des services publics (eau, électricité, assainissement, collecte des ordures, voirie et transports municipaux, etc.), de promotion du développement économique et social et de mobilisation des communautés pour tout ce qui concerne la vie et l'administration de la

municipalité. En revanche, la politique à appliquer pour atteindre ces objectifs et ses fondements idéologiques ont été sensiblement reconsidérés. Cette évolution est la conséquence logique du changement de cap opéré par le gouvernement national qui a abandonné son projet de société initial, le RDP, au profit d'une stratégie purement macroéconomique, la GEAR (*Growth, Employment and Redistribution : a macro-economic strategy*, publié par le ministère des Finances le 16 juin 1996).

La stratégie macroéconomique GEAR a été résumée de manière limpide par le Centre pour le développement et l'entreprise.

> « La GEAR est en cohérence avec le fort consensus actuel concernant l'efficacité de l'économie de marché. Reconnaissant le poids de la mondialisation de l'économie, elle insiste sur le besoin d'une stratégie de croissance orientée vers le marché, de discipline fiscale et de mise en confiance des investisseurs […]. Elle voit la création d'emplois à travers une plus grande flexibilité du marché du travail […]. La stratégie propose une réduction du déficit budgétaire de 6 % à 3 % du PIB ; la libéralisation du marché des capitaux ; un programme de privatisation et un objectif de croissance annuelle de 6 % » [CDE, 1997 : 6].

Ainsi, se ralliant à la doctrine libérale mondialement dominante, les gouvernants sud-africains ont, en ce qui concerne la gestion des municipalités comme pour le reste, mis en avant, imposé, les principes conformes à cette doctrine. Le gouvernement local est en charge des services publics ; il a donc le devoir de veiller à ce qu'ils soient financièrement viables, donc payés par les consommateurs ; qu'ils soient efficaces, donc qu'ils bénéficient, à travers la privatisation, des capitaux et du savoir-faire du secteur privé. Le gouvernement local doit, aux termes de la Constitution, agir pour le développement (*development-oriented*). Néanmoins, le développement ne consiste pas seulement en des mesures sociales de rattrapage des inégalités et d'amélioration du cadre de vie des plus défavorisés. Le gouvernement local est avant tout responsable de la vitalité de l'économie locale sans laquelle le développement social est illusoire. Pour stimuler la croissance, il doit attirer les investisseurs et donc se mettre au service du secteur privé : faciliter l'accès au foncier, aux transports locaux et aux communications, à l'électricité et au traitement des déchets ; il doit proposer un cadre de vie susceptible d'attirer et de retenir les populations les plus qualifiées et les plus solvables, etc.

Tous ces principes ont été clarifiés et intégrés dans des textes de loi ou réglementaires sur la base d'une observation de la première tentative de municipalisation qui s'est étendue de novembre 1995 (ou mai-juin 1996, selon les provinces) à décembre 2000. Le territoire national avait alors été mis sous la juridiction de 843 autorités locales (conseils locaux, conseils ruraux, conseils de districts, conseils métropolitains…). Au vu notamment des résultats du « projet viabilité » lancé en 1995, les autorités nationales et provinciales ont considéré que le découpage en 843 municipalités n'était pas viable et que nombre de municipalités, notamment rurales mais aussi semi-urbaines, n'auraient jamais les moyens de leur autonomie administrative et de leur développement endogène en raison de leur incapacité à rassembler les ressources humaines et financières requises [Lootvoet, 2000].

C'est dans ce contexte que le *Livre blanc sur le gouvernement local* a été publié en 1998. Ce document réaffirme l'ambitieuse vision que les pouvoirs publics ont conçue pour les municipalités. D'elles essentiellement dépendront la capacité et la

rapidité à rompre avec le passé, rattraper les retards, combattre la pauvreté, assurer une croissance durable, fournir un environnement sain et sécurisé à tous les citoyens [MPACD, 1998 a]. Le *Livre blanc* a donné lieu à la promulgation de trois lois décisives pour le futur de la décentralisation.

Imposer des règles strictes pour mieux émanciper

La première loi organise le découpage des juridictions locales (*Municipal Demarcation Act* de 1998 [RSA, 1998 a]), dont les effets se mesurent à l'aune du séisme qu'a connu le paysage municipal tel qu'il avait été conçu pour la période transitoire. Le nombre des municipalités sud-africaines est passé de 843 à la date du premier scrutin démocratique local de 1995-1996, à 284 lors du scrutin de décembre 2000. Cela est le résultat du travail du Conseil indépendant (le *Demarcation Board*), nommé à l'issue de la promulgation de cette loi. La « philosophie » du Conseil tenait en quelques principes simples. Il fallait une réduction drastique du nombre des municipalités afin de concentrer les ressources humaines insuffisamment nombreuses et faire des économies d'échelle en matière d'administration locale. Il fallait surtout augmenter la taille du territoire municipal afin de disposer d'un espace plus vaste pouvant constituer les contours géographiques d'une économie locale homogène. Combiner les centres urbains et leur hinterland rural apparaissait comme l'un des moyens d'atteindre l'objectif. Il s'avérait nécessaire de renforcer encore la capacité à gouverner des autorités métropolitaines en faisant éclater le découpage en districts, qui était appliqué pendant la période de transition, au profit d'une structure unifiée (concept de *unicity*).

La deuxième loi définit les structures municipales (*Municipal Structures Act* de 1998 [RSA, 1998 b]). Elle détermine les différentes catégories de municipalités et l'étendue de leurs pouvoirs en fonction de leur taille et surtout de la qualité de leurs ressources humaines et financières, de leur capacité à se gérer de façon autonome. Il existe trois catégories ; l'une, la catégorie A, regroupe exclusivement les six aires métropolitaines (Durban, East Rand, Johannesbourg, Le Cap, Port Elizabeth, Pretoria) qui ont les prérogatives les plus étendues, l'autonomie la plus grande : un pouvoir exécutif et réglementaire exclusif dans le territoire de leur juridiction.

La troisième loi déterminante dans l'analyse des modalités de la décentralisation à l'échelle locale en Afrique du Sud est celle (*Municipal Systems Act*, 1999) relative à la fois à la gestion des ressources financières et humaines, à l'exigence d'une planification intégrée, à la nécessité d'un partenariat dans la production des services publics et à l'optimisation de la gestion [RSA, 1999]. Cette loi et des textes qui l'accompagnent ou la complètent sont une illustration lumineuse de l'abandon de l'esprit du RDP au profit de la doctrine qui sous-tend la GEAR. On y voit que la fourniture des services publics ne doit plus être assurée en fonction des besoins de base, mais selon une approche en termes d'adaptation à la demande solvable (de type *demand responsive*). Dans ce cadre, consommateurs et fournisseurs (pas nécessairement ou exclusivement les municipalités) négocient le niveau de services à délivrer. C'est le seul moyen de s'assurer du paiement et donc de la viabi-

lité à long terme des services [DBSA, 2000 : 94]. L'échelon local est mieux adapté qu'un autre pour ce type d'interaction, avec la municipalité intervenant comme régulateur ou directement comme fournisseur.

Deux nouveaux outils de gestion de la production des services sont imposés par la loi aux gouvernements locaux : le plan de développement intégré (IDP) et le système de gestion municipale performante.

L'IDP est un instrument de planification stratégique, établi sur la base d'une consultation des populations locales. Il doit refléter la vision de la municipalité concernant son développement sur le long terme et évaluer les besoins de restructuration de l'administration locale. Il doit inclure des dispositions relatives à la gestion foncière, un plan financier de trois ans, un plan pour les transports et les éléments essentiels du système d'optimisation de la gestion municipale. Il doit aussi permettre aux municipalités de coordonner les activités de toutes les instances de développement, publiques ou privées, opérant sur leur territoire.

Le « système de gestion performante » est introduit pour permettre aux municipalités de tester si la production de services est efficace et procure un rendement optimum. Le système détermine le niveau de production conforme aux moyens budgétaires de sorte que le retour sur investissement soit clairement établi. Les municipalités ont à concevoir des indicateurs de performances pour chaque service afin d'évaluer la qualité de la mise en œuvre de l'IDP, le bon usage des ressources et leur capacité à corriger les imperfections de leur gestion. En bref, l'efficacité des services publics se mesure à l'aune de trois conditions qui doivent être réunies simultanément. Premièrement, qu'importe le fournisseur, public ou privé, le consommateur doit pouvoir compter sur des services fiables, facturés au meilleur rapport qualité-prix. Ensuite, lorsque des opérateurs privés sont parties prenantes, ils doivent percevoir un bénéfice en relation avec le risque pris. Enfin, la municipalité ne doit pas abdiquer son rôle de contrôle et de régulation afin de garantir l'équité sociale du système [DBSA, 2000]. Du bon usage de cette fonction de contrôle et de régulation dépendra pour une bonne part la réalité du pouvoir des gouvernements municipaux.

En dépit des efforts réalisés depuis 1994 par les trois sphères de gouvernement, le ministère des Finances a évalué que, sans intégrer les besoins nouveaux, combler les retards en infrastructures et services de base auxquels les municipalités ont à faire face maintenant, nécessiterait un investissement de plus de R50 milliards [1] sur cinq ans, soit plus de R10 milliards par an. Sur la base de la capacité actuelle d'investissements publics dans ce domaine, le rattrapage pourrait au mieux être réalisé à partir de 2065. Partant de ce type de constat, le gouvernement a assez logiquement ouvert le débat sur les opportunités de partenariats en matière de services publics (*Municipal Service Partnerships*, MSPs) et le rôle du secteur privé dans la production de ces services. Il en est sorti un *Livre blanc* que le gouvernement prescrit comme guide d'action aux municipalités [RSA, 2000].

---

1 « R » pour rand. En 2000, la parité rand-franc a, suivant les mois, oscillé entre R1 pour FF1 plus ou moins 10 %. Pour faciliter la lecture du texte, on considérera donc que R1 = FF1.

L'idée d'une coopération intergouvernementale

La Constitution n'inscrit pas le gouvernement local dans un rapport de dépendance fonctionnelle avec les autres gouvernements. Elle intègre des dispositions telles celles relatives aux relations intergouvernementales (son chapitre 3 s'intitule *Co-operative Government*) qui mettent en exergue les principes de respect des prérogatives de chacun, d'entraide et de coordination. Au regard de la section 154 de la Constitution, les niveaux national et provincial doivent appuyer et consolider les capacités des municipalités à exercer leurs fonctions et à remplir leurs obligations. Ainsi, l'assistance donnée par les autres sphères de gouvernement au gouvernement local a en principe pour but de mieux l'émanciper et non pas le garder dans une relation de dépendance étroite.

Cela dit, c'est le gouvernement national qui est le maître d'œuvre de la décentralisation, qui la concrétise. L'autonomie du gouvernement local ne peut donc être que relative. Il a des compétences, des prérogatives, des obligations constitutionnelles, certes, mais il opère à l'intérieur d'un cadre qui est largement balisé par le gouvernement national. Ce dernier a des pouvoirs régaliens (en tant que garant de l'intégrité territoriale, de la défense nationale par exemple) et il est aussi bien évidemment responsable d'une politique sociale, économique et financière d'ensemble. La législation du travail ou la politique monétaire doivent s'appliquer identiquement en tout point du territoire national.

Le chapitre 6 de la Constitution donne au gouvernement provincial le pouvoir de superviser le gouvernement local et d'intervenir dans les affaires municipales dès lors qu'il faillit à ses obligations constitutionnelles. Le gouvernement provincial n'a plus à se substituer aux municipalités mais à en contrôler les performances à travers trois mécanismes : le budget, l'IDP et le système de gestion performante.

Pendant la phase de transition, parce que les municipalités n'étaient pas encore pleinement opérationnelles, les ministères provinciaux et nationaux ont largement empiété sur les prérogatives des gouvernements locaux ou ont négligé de les impliquer à hauteur de leurs prérogatives constitutionnelles. Les gouvernements provinciaux se sont parfois même totalement substitués à des municipalités qui ne présentaient aucune condition de viabilité. Y a-t-il là de mauvaises habitudes qui auraient commencé à être prises et une tentation de maintenir un rapport de sujétion plus que de partenariat entre les gouvernements national ou provinciaux et les municipalités ?

Il serait sans doute prématuré de douter de la volonté décentralisatrice des autorités sud-africaines alors que précisément elles viennent de reconstruire l'édifice municipal sur la base d'un redécoupage territorial éliminant les deux tiers des municipalités existant pendant la période de transition mais jugées trop vulnérables. Les 284 municipalités actuelles sont donc censées disposer des capacités administratives et gestionnaires ainsi que des moyens financiers qui leur permettent d'exister hors d'une tutelle pesante des autres sphères de gouvernement. Cela sera d'autant plus vrai que le poids démographique et économique des municipalités est important. Les six métropoles sont, à bien des égards, plus puissantes que certaines provinces.

Les ressources propres : les armes du pouvoir

Nul besoin d'insister sur le fait qu'une autonomie, même relative, des municipalités dépend de leur capacité à se passer des subventions des autres sphères de gouvernement. Elles ne peuvent ambitionner d'appliquer leur propre politique de développement local qu'à la condition d'en maîtriser le financement. Or, de même que dans tous les pays du monde, pour des raisons à la fois de cohérence de la politique macroéconomique et financière et d'équité (éviter les distorsions entre les différentes régions), le gouvernement central a le contrôle de l'essentiel du système de taxation directe et indirecte : impôts sur les revenus et bénéfices, droits de douane, TVA, etc. Le gouvernement local n'a à sa disposition qu'un outil fiscal à rendement potentiellement élevé, les impôts sur la propriété bâtie ou non bâtie (*property rates*).

Cependant, selon la Constitution, les ressources collectées à l'échelle du territoire national ne sont pas la propriété exclusive du gouvernement national et celles-ci doivent être réparties équitablement entre les trois sphères de gouvernement (principe de l'*Equitable Share*). L'examen du budget de l'exercice 2001-2002 montre que la plus grosse part de l'*Equitable Share*, 57 % environ, revient aux gouvernements provinciaux. Il est vrai que leur capacité à mobiliser des revenus via une fiscalité propre est infime ; elle ne permet que de couvrir 2 à 3 % de leurs dépenses. La part du gouvernement national est de 40 % et les transferts au bénéfice des gouvernements locaux sont très faibles, de l'ordre de 3 % [RSA, 2001].

Heureusement pour eux, les gouvernements locaux n'ont pas à se contenter des miettes de l'*Equitable Share*. Pour l'exercice 2000-2001, l'ensemble des dépenses budgétées par les municipalités est de R57,6 milliards répartis entre R46,6 milliards de dépenses courantes et R11 milliards de dépenses en capital. Les municipalités ont donc le contrôle de 25 % de la dépense publique sud-africaine (hors remboursement de la dette et des réserves de sécurité de l'État), les parts respectives du gouvernement national et des gouvernements provinciaux étant 31,5 % et 43,5 %.

65 % du budget municipal global (exercice 2000-2001) est dépensé par les dix principales villes d'Afrique du Sud qui concentrent environ 35 % de la population. Le poids des six municipalités métropolitaines est considérable : le montant de leurs budgets additionnés s'élève à plus de la moitié du total des budgets municipaux du pays. Leur puissance financière peut être illustrée à partir de comparaisons avec les budgets des provinces. Par exemple, le budget (fonctionnement plus capital) de la métropole de Durban représente plus du tiers de celui du gouvernement du KwaZulu-Natal. Il est trois fois supérieur à celui de la province du Northern Cape et 10 à 15 % plus important que celui des provinces du Free State ou de Mpumalanga.

La puissance financière de Durban

En moyenne, les municipalités sud-africaines financent leurs dépenses à hauteur de 90 % sur des ressources qu'elles mobilisent elles-mêmes. Les transferts de l'État ou de la province ne constituent donc que 10 % de leur budget. L'analyse détaillée du budget de Durban pour l'exercice 1999-2000 montre que la métropole est encore moins dépendante des transferts intergouvernementaux que les autres

municipalités, car ces derniers ne couvrent que 5,2 % des dépenses de son budget de fonctionnement [Khan, Lootvoet, 2001].

Le budget global de Durban pour l'exercice 1999-2000 était d'environ R7,2 milliards que l'on peut décomposer en R5,7 milliards pour le fonctionnement et R1,5 milliard pour le capital. Il est intéressant de comparer ce dernier chiffre au montant global des investissements en capital financés par le gouvernement national dans le cadre du *Consolidated Municipal Infrastructure Programme*: R883 millions en 2000-2001 !

À Durban, en 1999-2000, les ressources du budget de fonctionnement provenaient à 51,1 % de la tarification des services marchands (pour l'essentiel l'électricité, 35,4 %, et l'eau, 12,8 %) et à 25 % des impôts locaux – *property rates* et, dans une moindre mesure, *Regional Services Council (RRC) levies* [Khan, Lootvoet, 2001].

Les revenus de placements constituent une autre ressource non négligeable (6,6 %, soit davantage que les transferts intergouvernementaux). La gestion financière de Durban est souvent citée en exemple. En 2000, une fois encore, elle a reçu, d'une agence indépendante, Duffs & Phelps Crediting Rating Company, la meilleure cotation d'Afrique du Sud concernant la qualité de sa trésorerie et de son endettement à court et long termes. Si elle a accumulé une dette légèrement supérieure à R3 milliards, elle n'a utilisé que le tiers de la capacité d'endettement qui lui est donnée par la loi au regard de ses ressources. De plus, cette dette est bien plus que compensée par les réserves accumulées (R3,4 milliards en juin 2000) et un portefeuille d'investissement externe (R2,7 milliards) à haut rendement (15,1 % en 1999-2000) [Khan, Lootvoet, 2001].

Héritant d'un budget sain, le gouvernement métropolitain durbanite dispose donc *a priori* de sérieux atouts pour remplir ses fonctions. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur des problèmes économiques et sociaux à résorber (*cf. infra*), les politiques de développement local qu'il faut mettre en œuvre requièrent des moyens encore plus importants.

Les nouvelles autorités métropolitaines travaillent actuellement sur leur premier budget, celui de 2001-2002 (le budget 2000-2001 ayant été hérité de la précédente structure municipale), qui devrait être d'environ R7,7 milliards, soit 6,2 milliards pour le fonctionnement et 1,5 milliard pour l'investissement.

Contraint par la législation et la réglementation récentes, le gouvernement local s'est engagé dans une réflexion sur la réforme des services publics afin d'en améliorer l'efficacité, le rapport qualité/prix pour le citoyen-consommateur et le retour sur investissement pour la municipalité et ses partenaires [2]. L'exercice s'avère plus compliqué que prévu en raison des engagements pris pendant la campagne municipale par le parti majoritaire, l'ANC, d'accélérer le rattrapage en matière d'accès aux services pour les plus pauvres en délivrant gratuitement 6 mètres cubes d'eau et 110 kW d'électricité par ménage et par mois. Il s'agit de conjuguer ces dispositions à caractère social et une politique rigoureuse de rentabilisation des services tarifés selon le principe de *cost recovery*. Les autres défis immédiats qui ont été

2 Les auteurs ont entrepris une recherche sur la réforme des services publics durbanites dont les résultats seront publiés ultérieurement.

identifiés par les responsables municipaux sont de contenir le déficit grandissant des transports publics et de s'attaquer au retard d'investissement de R1,5 milliard pour la voirie. Il faut aussi faire face à la charge grandissante de la municipalité en matière d'habitat, à la nécessité de déployer plus largement la police municipale, et de soutenir des centres de santé.

Un autre champ de mesures qui, si le pouvoir local a le leadership politique et la capacité administrative de l'appliquer, peut se traduire par une croissance sensible du revenu municipal concerne évidemment la fiscalité. La mairie a d'ores et déjà ouvert le dossier.

L'impôt : un filon à mieux exploiter ?

« Il est temps pour chaque citoyen de Durban de payer sa contribution au fonctionnement de la cité. » Tel est le message délivré par le maire lors du lancement d'une campagne de sensibilisation des populations concernant le bon usage de la fiscalité locale, en mars 2001. Se référant au boycott des impôts qui, pour des raisons tout à fait explicables, s'est massivement développé dans les années quatre-vingt et la « culture de non-paiement » qu'il a engendrée, le maire a insisté sur le fait que la démocratie devait se vivre en premier lieu à l'échelle locale et qu'elle avait des contreparties en termes d'obligations citoyennes et de prise de conscience de l'intérêt général. Et le maire d'ajouter : « Je veux que ce soit clair ; le gouvernement local est une forme de gouvernement séparée de celle du gouvernement national. Il n'est pas subordonné au gouvernement national. Il ne peut pas non plus se présenter devant le gouvernement national avec la sébile du mendiant […]. Une ville comme Durban doit vivre de ses propres moyens et une composante majeure de ses ressources est les impôts locaux » [*Daily News*, 29 mars 2001]. Le maire a aussi expliqué que le meilleur moyen de créer des emplois était d'attirer des entreprises, et que celles-ci sont d'autant plus enclines à investir qu'elles savent que le système fiscal local fonctionne sur des bases saines, claires et équitables. Si les entreprises ont le sentiment de payer à la place de tout le monde, c'est-à-dire des citoyens qui refusent de contribuer, elles seront rebutées et fermeront leurs portes, laissant de nombreux travailleurs sur le carreau.

La campagne est relativement adroite car elle ne se réduit pas seulement à une explication sur la nécessité pour chacun de payer ses impôts locaux. Son slogan est « *One city, one tax base* » ; elle insiste sur l'opportunité qui est donnée, à travers la structure municipale unifiée (*unicity*), de corriger les inégalités héritées de l'apartheid et qui n'avaient pas pu être traitées pendant la période de transition [3].

La campagne de sensibilisation s'accompagne également de la coercition. D'ores et déjà plusieurs dizaines de propriétés appartenant à des contribuables défaillants ont été saisies et mises aux enchères à la demande du Trésor municipal. Le gouvernement local a donc la volonté de donner un signal fort en matière

3 Pendant la période de transition 1996-2000, les six districts composant l'aire métropolitaine n'avaient pas des procédures budgétaires et des systèmes de taxation homogènes, d'où les disparités de taxation entre quartiers pour des propriétés de même standing.

de fiscalité. Il reste à vérifier jusqu'où il aura le pouvoir d'aller et comment il réagira dans l'hypothèse où, par exemple, les propriétaires du quartier Jacobs, dans le bassin industriel sud de Durban, mettraient à exécution leur menace de faire la grève des impôts locaux si la qualité des services ne s'améliorait pas. Ceux-ci déplorent la dégradation de la voirie, les défaillances dans le ramassage des ordures et l'invasion des trottoirs par l'informel… [*The Mercury*, 12 mars 2001]. Le bras de fer entre le percepteur et le contribuable ne se présente pas toujours dans des contextes identiques. Le quartier Jacobs est l'un des foyers fiscaux les plus lucratifs de Durban…

En résumé, Durban dispose déjà d'un budget non négligeable, qui contribue à l'émanciper en partie de la tutelle des autres sphères de gouvernement, et elle adopte une politique volontariste d'accroissement de ce budget. L'avenir proche dira si elle a l'autorité d'imposer cela à ses citoyens sans subir elle-même de trop lourds dommages politiques. Toujours est-il qu'en matière fiscale comme en d'autres domaines concernant le développement local, les autorités ont l'avantage de pouvoir s'appuyer sur une administration municipale (22 000 employés, soit le plus gros employeur dans l'économie locale) qui fonctionne assez bien et sans trop lui coûter. Les charges salariales ne représentent que 25 % des dépenses courantes du gouvernement local, ce qui, selon les standards internationaux, correspond à un bon ratio [Unicity Committee, 1999].

Gouverner, c'est gérer la pauvreté

Selon la philosophie du Conseil de démarcation, le redécoupage des territoires municipaux opéré à la veille des élections de décembre 2000 visait, dans un souci d'harmonie et d'efficacité, à faire coïncider les espaces culturels, politiques et économiques qu'occupent les communautés locales. Il était aussi plus ou moins inspiré par l'idée selon laquelle les pôles urbains et leur hinterland sont en osmose. Ainsi, l'ancienne Durban Metropolitan Area (DMA) a fait place à la Durban Metropolitan Region (DMR) dont la superficie, 2 297 kilomètres carrés, est 68 % plus vaste que celle de la DMA. Les terres gagnées sont essentiellement rurales et peu densément peuplées ; l'accroissement de population est inférieur à 10 %. Aussi bien les experts qui ont travaillé à la construction de la *unicity* que les responsables actuels de l'administration locale sont incapables de trouver une rationalité économique à ce redécoupage dont les justifications sont essentiellement politiques [4]. Les nouvelles délimitations des frontières ne peuvent se comprendre qu'en référence à une logique de redistribution du pouvoir politique à l'échelle du KwaZulu-Natal entre l'ANC et l'Inkatha.

L'extension du territoire métropolitain se traduit par un surcroît de charges considérable pour le gouvernement local : pas d'industries ou de zones résidentielles occupées par des populations solvables qui aient été gagnées, mais seulement de vastes espaces démunis en infrastructures et services, peuplés de populations pauvres.

4 Sources : entretiens personnels.

La tâche en matière de lutte contre la pauvreté et de rattrapage des inégalités était pourtant déjà colossale. Selon les données du recensement national de 1996, 67,4 % de la population noire de Durban était pauvre (revenu mensuel par équivalent-adulte inférieur ou égal à R412) et 39,7 % ultrapauvre (revenu mensuel par équivalent-adulte inférieur ou égal à R296). Les taux de pauvreté et d'ultrapauvreté étaient respectivement de 20,2 et 2,0 % pour les Indiens, 20,6 et 8,0 % pour les métis, 2,0 et 1,7 % pour les Blancs [5] [Casale, Thurlow, 1999]. Selon une étude compilant les statistiques les plus récentes, les conditions de vie se sont dégradées à Durban au cours de la décennie quatre-vingt-dix; le revenu moyen annuel par tête ne serait plus que de R19 990 (toutes populations confondues) alors qu'il est estimé à R31 000 à Johannesbourg et R33 000 dans les pays à revenu intermédiaire [Monitor Group, 2000].

L'effort en investissement dans les infrastructures et les services de base (eau, électricité, assainissement, voirie, etc.), qu'il faudrait consentir pour éradiquer cette pauvreté, peut être suggéré à travers les statistiques sur la qualité de l'habitat. En 1996, 30,2 % des ménages noirs de Durban vivaient dans de l'habitat informel (de type bidonville), 10,1 % étaient logés dans de petites extensions en arrière-cours de maisons, 7,8 % habitaient dans des cases traditionnelles sans confort, 3,2 % sous-louaient une pièce dans un appartement collectif [Casale, Thurlow, 1999]. Aujourd'hui, on considère qu'il faudrait construire des habitations (et fournir les services afférents) pour un million de Durbanites vivant dans des logements précaires et insalubres [Khan, Lootvoet, 2001].

À Durban plus que dans le reste du pays, les politiques de développement économique et social élaborées par le pouvoir local doivent intégrer les conséquences (coût, impact sur la structure du marché du travail qualifié, etc.) du sida. Une étude menée en 2000, sous le contrôle de l'administration publique, dans 400 centres de santé d'Afrique du Sud auprès d'un échantillon de 16 000 femmes enceintes donne, selon les classes d'âge, les taux d'infection par le virus VIH suivants: < 20 ans: 16,1 %, 20-24 ans: 29,1 %, 25-29: 30,6 %, 30-34 ans: 23,3 %. Dans le KwaZulu-Natal, la situation est plus dramatique encore car le taux de prévalence chez les femmes enceintes y serait de 36,2 %. Les extrapolations réalisées à partir de cette étude établissent que plus d'un Sud-Africain sur dix serait séropositif [*The Mercury*, 21 mars 2001]. Le rapport publié en 2000 par la *South African Human Rights Commission* sur les droits économiques et sociaux est encore plus pessimiste. Selon lui, l'espérance de vie qui était de 60 ans en 1998 risque de chuter à 40 ans en 2008.

La lutte contre la pauvreté dépendra de la capacité des autorités municipales à contribuer, aux côtés des autres acteurs publics et privés, à la baisse du chômage qui est à Durban supérieur à la moyenne nationale, pourtant déjà extrêmement élevée (*figure 1*).

Que l'on considère le chômage au sens strict (actifs à la recherche d'un emploi durant le mois précédent l'enquête) ou le chômage au sens large (actifs ne cherchant

5 La décomposition « raciale » de la population de la métropole était en 1996 la suivante: Noirs, 55 %; Indiens, 27 %; Blancs, 14 %; métis 3 %; autres, 1 %.

Figure 1 – Taux de chômage à Durban et en Afrique du Sud en 1999 (en pourcentage)

	Durban		Afrique du Sud	
	Définition stricte	**Définition large**	**Définition stricte**	**Définition large**
Total	30,4	36,5	23,5	36,2
Hommes	24,5	29,3	19,9	30,0
Femmes	37,3	44,5	28,0	43,2
Africains	38,2	44,6	29,4	44,0
Métis	16,9	26,0	15,4	23,6
Indiens	16,2	20,7	15,7	20,2
Blancs	4,6	6,7	4,7	6,8
15-25 ans	49,8	56,2	41,4	56,4
26-40 ans	28,2	34,2	22,9	35,1
41-65 ans	18,5	23,2	12,0	21,2
Urbains	26,9	32,6	21,9	31,7
Ruraux	47,3	54,2	27,1	44,8

Sources : Statistics SA [2000] ; Casale [2001].

pas mais aussi ceux ayant renoncé à chercher), les données 1999 de l'enquête ménage annuelle de l'organisme national de statistique confirment que le tiers de la population active de Durban est inemployé [Statistics SA, 2000; Casale, 2001]. On ne s'étonnera pas qu'au sortir de l'apartheid les disparités interraciales soient très prononcées, ni que, comme dans la majorité des pays, les femmes soient plus touchées que les hommes. En revanche, les disparités entre citadins et ruraux vivant dans la zone métropolitaine sont plus intrigantes. Deux éléments d'explication peuvent être avancés. Premièrement, l'éloignement relatif des ruraux métropolitains des bassins d'emploi. Deuxièmement, le fait que les populations en échec durable dans leur recherche d'emploi sont reléguées aux confins de la métropole où les conditions de subsistance sont parfois un peu moins pénibles qu'en ville (autoconsommation, etc.).

L'enquête est très pessimiste en ce qui concerne l'avenir des demandeurs d'emploi. 71 % de l'ensemble des chômeurs n'auraient jamais travaillé. Même pour la classe d'âge 41-65 ans (hommes et femmes confondus), le taux est extraordinairement élevé : 52,3 %. Pour les hommes de cette classe, le taux est de 43,7 %, ce qui signifie que le chiffre global n'est pas gonflé par la simple entrée sur le marché du travail des femmes ayant fini d'élever leurs enfants.

Le pouvoir d'intervention dans l'économie locale

La situation du chômage à Durban peut paraître étonnante si l'on a en tête que cette métropole est la deuxième puissance industrielle du pays après l'ensemble Johannesbourg-Pretoria, que son port est le plus important d'Afrique (selon le critère de la valeur des marchandises), que par lui transitent, en valeur, 65 % du commerce international sud-africain [Jones, 1998], ou encore que, grâce à ses atouts climatiques, ses plages et les vagues de l'Océan indien, elle est une destination

Figure 2 – La contribution des métropoles à la richesse provinciale et nationale en 1993 (en pourcentage)

	Part dans le PNB	Part dans l'industrie nationale	Part dans le produit provincial brut	Part dans l'industrie provinciale
Durban	8,1	10,6	54,3	57,5
Johannesbourg + Pretoria	34,2	35,1	90,5	80,9
Le Cap	9,7	9,4	69,0	67,4
Port Elizabeth	3,4	4,8	44,2	61,4
Total	55,4	60,1	-	-

Source : Thurlow [2001].

touristique assez prisée. Néanmoins, l'économie locale présente de persistantes faiblesses que le gouvernement local doit intégrer dans sa réflexion sur la définition de ses politiques de développement.

Bien qu'il n'ait pas été possible de travailler avec des données actualisées, celles du recensement industriel de 1993 illustrent le poids des métropoles dans l'économie nationale (*figure 2*). Elles concentrent plus de 55 % de la richesse du pays. Leur poids au sein de leur province est également considérable.

Durban se meurt-elle ?

Sur une période de vingt-cinq ans (1968-1994), la croissance économique de Durban (environ 2 % en moyenne annuelle), bien qu'inférieure à la moyenne nationale (2,2 %), apparaît très légèrement supérieure à celle des autres métropoles. Cependant, un retournement de tendance s'est produit entre 1988 et 1994. La croissance économique de Durban y est de 0,5 % l'an en moyenne, alors qu'elle est d'environ 1,7 % au Cap et de 1,4 % pour l'ensemble des métropoles. Cela est probablement dû au fait que l'économie de Durban, ainsi que celle des autres métropoles à l'exception du Cap, est fortement tributaire de secteurs industriels en déclin. Durant la période 1988-1994, le secteur industriel a connu une croissance négative de -0,5 % en moyenne annuelle dans les métropoles, et de -0,7 % à Durban. Le Cap fait exception avec une croissance industrielle légèrement supérieure à 0,2 % l'an [Thurlow, 2001].

Cette récession ne s'est pas arrêtée en 1994 ; Durban connaît toujours une hémorragie de 10 000 emplois industriels par an. Les fondements de sa structure industrielle doivent évoluer en profondeur. De nombreux secteurs de l'industrie durbanite ne sont pas ou plus compétitifs (textile et habillement, chaussure, métallurgie…) car ils avaient initialement été développés dans une logique d'import-substitution et n'étaient pas préparés à résister à l'ouverture des frontières qui s'est intensifiée depuis le changement de régime. En majorité, les emplois industriels sont concentrés dans des secteurs en déclin (*figure 3*). Les secteurs les plus compétitifs (industrie chimique) ont peu d'effets multiplicateurs sur l'économie locale et ils sont à forte intensité de capital plutôt qu'à forte intensité de main-d'œuvre.

Figure 3 – Contribution au produit local et à l'emploi des principaux secteurs industriels de Durban

	Nombre d'emplois	Croissance moy. annuelle emplois sur 1993-1999	Contribution au produit local (R millions)	Croissance moy. annuelle product. sur 1993-1999
Habillement	33 783	*-1,2 %*	899	*-1,4 %*
Agroalimentaire	18 253	*-0,5 %*	1 835	*-0,2 %*
Textiles	13 547	*-3,6 %*	788	*-3,0 %*
Produits métalliques	10 192	*-0,7 %*	602	-1,9 %
Imprimerie	9 947	1,4 %	737	-0,2 %
Papiers et dérivés	9 815	0,2 %	1 226	2,1 %
Industrie chimique	9 077	3,6 %	2 281	5,5 %
Chaussure	7 502	*-5,3 %*	224	*-8,5 %*
Autres produits chimiques	7 254	0,1 %	1 109	1,5 %
Meubles (bois)	7 099	1,6 %	293	0,4 %
Moteurs	6 742	*-0,3 %*	514	1,0 %
Machinerie électrique	5 561	6,6 %	318	2,9 %
Équipement de transport	4 492	3,1 %	232	0,2 %
Produits en plastique	4 332	*-2,4 %*	330	*-0,6 %*
Machinerie (non électrique)	4 251	*-0,2 %*	277	*-2,4 %*
Boissons	3 431	*-0,8 %*	765	0,2 %
Autres industries	12 078	*-0,3 %*	940	0,2 %

Source : Monitor Group [2000].

Dans le secteur moderne non industriel existent des gisements de croissance. Par exemple, celle du secteur des transports et communications est évaluée à presque 5 % l'an en raison des développements dans les communications, certes, mais aussi en raison du moteur économique que constitue toujours le port. Les services aux entreprises et la finance ont connu une croissance moyenne annuelle de 2 à 2,5 % ces dernières années.

Le pouvoir local courtise le secteur privé

Il serait pour le moins utopique de concevoir que le pouvoir local puisse élaborer une politique méso-économique de soutien à la croissance, favoriser l'adaptation des entreprises aux contraintes macroéconomiques, influer directement sur la compétitivité de l'économie locale dans un contexte de globalisation. Néanmoins, il ne renonce pas, bien au contraire, à jouer un rôle de facilitation, voire d'impulsion, dans des initiatives de développement prises soit par le secteur privé soit par des communautés. Après avoir organisé, en octobre 2000, un sommet de la croissance économique rassemblant tous les acteurs publics et privés concernés par l'économie locale, il ambitionne d'ouvrir dès 2001 une agence de promotion de l'investissement. Il entend créer un environnement de plus en plus favorable aux investisseurs privés en facilitant leur installation mais aussi en discutant avec les différents sec-

teurs d'activités des politiques d'aménagement et d'investissement dans les services et infrastructures. Pour négocier avec le secteur privé moderne, il peut s'appuyer sur sa propre analyse de l'économie locale. Il est doté d'un département de développement économique de haut niveau, dont les capacités sont, en cas de besoin, renforcées par l'expertise de bureaux privés ou d'universitaires.

Le conseil métropolitain a également engagé deux dossiers qu'il considère comme majeurs en matière de développement économique local, celui de la promotion du secteur informel et celui du tourisme.

L'intérêt soudain pour le secteur informel et, au-delà, pour les petites entreprises découle de la prise de conscience par les autorités locales qu'un actif seulement sur trois est employé dans le secteur formel et que la majorité des emplois industriels sont concentrés dans des secteurs en déclin. Le changement d'attitude vis-à-vis de l'informel est aussi récent que radical. La municipalité ne veut plus le considérer comme un « problème », mais comme une « composante clé de l'économie locale ». Elle entend formuler une nouvelle politique de développement des micro et petites entreprises plutôt que de « se focaliser uniquement sur le contrôle des commerçants informels » [*The Mercury*, 25 novembre 2000]. Pour ce faire, elle met sur pied un système d'information consistant en un recensement des activités complété par des études sectorielles qui permettront d'élaborer des mesures de soutien (financier, technique, ou marketing) dans des créneaux jugés prometteurs. Dans le but de faciliter l'exercice des activités et l'obtention des autorisations d'exercice, un projet de constitution de guichet unique au sein de l'administration métropolitain est à l'étude (*one stop shop approach*).

La priorité accordée au tourisme tient évidemment au fait que Durban a des atouts incontestables du fait de son ensoleillement exceptionnel et de la qualité de ses plages, mais aussi parce qu'elle dispose d'un arrière-pays attractif : forte densité de réserves animalières, montagnes du Drakensberg, etc. Selon des sources métropolitaines, la dépense directe des touristes en 1996 a été estimée à R4,2 milliards. Ce secteur est supposé fournir 65 000 emplois : un emploi sur huit à Durban serait soutenu par la dépense des touristes. Les effets d'entraînement seraient également assez sensibles dans d'autres secteurs : construction, services, agriculture, transports, etc., ainsi que sur la production culturelle. Il a été estimé que trente touristes étrangers séjournant en Afrique du Sud étaient à l'origine de la création d'un emploi direct et deux emplois indirects [EDD, 2001]. Cependant, Durban est essentiellement la destination d'un tourisme domestique et les dépenses des nationaux sont beaucoup plus faibles (de R60 à R400 par jour et par personne, selon les catégories d'âge et les types de séjour) que celles des étrangers (R2000 par jour pour les Nord-Américains) [Monitor Group, 2000 : 45].

Un organisme de marketing et de promotion du tourisme, Durban Africa, a été lancé en 1999 à l'initiative du gouvernement local. La politique en faveur du tourisme est complétée par des initiatives en matière d'organisation de manifestations d'envergure nationale et internationale. Depuis l'ouverture en 1997 de son International Convention Centre, Durban est devenue le principal lieu d'accueil des conférences, conventions ou foires, d'Afrique du Sud.

*

Avec la Constitution dont s'est dotée l'Afrique du Sud, les autorités locales ont un statut de même niveau que les autres sphères de gouvernement et elles ont des prérogatives propres en matière de services publics et de promotion du développement. Le gouvernement national qui, logiquement, était en charge de la mise en œuvre de la décentralisation, s'est toujours montré extrêmement volontariste dans la gestion du processus, en même temps que très directif dans sa manière d'envisager les modalités pratiques de fonctionnement des gouvernements locaux. À preuve, sa décision de « casser » le dispositif municipal testé pendant la phase de transition 1995-1996/2000 et de fondre les 843 municipalités en 284. Il ne semble pas que cette attitude corresponde à une volonté de sa part d'interpréter *a minima* l'esprit et la lettre de la Loi fondamentale et de limiter autant que possible la réalité de la décentralisation. Au contraire, on peut penser que la logique du gouvernement a depuis le début été la suivante : efficacité, viabilité et autonomie. Il faut donc imposer aux gouvernements locaux des règles strictes d'administration et de gestion et contrôler qu'ils les appliquent bien. Gagnant ainsi en pouvoir, ils ne peuvent certes pas se comporter en États dans l'État puisque la Constitution a prévu des garde-fous. Cependant, n'y a-t-il pas un risque qu'ils soient en mesure de contrarier, de contester ou d'empêcher les politiques, notamment économiques ou sociales, du gouvernement national ou provincial, au nom de leurs intérêts propres ? Cette hypothèse ne semble pas complètement inepte si l'on considère plus particulièrement les six principaux ensembles métropolitains, devenus des « supermunicipalités ». Ils concentrent déjà une grosse partie de la puissance économique du pays. Sous réserve – de taille, il est vrai – que les pouvoirs locaux réussissent à améliorer les conditions de vie des plus pauvres et à jouer efficacement un rôle de facilitation dans l'économie locale afin de redynamiser la croissance, les métropoles pourraient éventuellement devenir des pôles gouvernés par des pouvoirs locaux davantage soucieux de préserver leur position dans l'espace des échanges internationaux que de se plier aux contraintes du développement national.

L'exemple de la métropole de Durban a permis de montrer que le pouvoir local entendait multiplier les initiatives en matière de développement, y compris en s'intercalant entre les acteurs du secteur privé moderne de l'économie. Il est soucieux du marketing de sa ville et, à défaut de pouvoir déjà s'imposer en tant que régulateur de l'économie, il semble inverser les règles du genre en tentant de faire du lobbying auprès de grands groupes privés ; il essaie de peser sur les décisions stratégiques concernant le port, dont le contrôle lui échappe statutairement. Dans le même temps, il ambitionne de réévaluer ses politiques de développement en infrastructures et services en fonction de besoins identifiés avec les opérateurs privés. Il veut rendre la métropole de plus en plus attractive pour les investisseurs en leur offrant les services qu'ils attendent, y compris en matière de sécurité. La police métropolitaine [6] veille à la sécurité des citoyens, certes, mais aussi aux sites économiquement stratégiques : le front de mer où se concentrent les touristes, certains quartiers d'affaires, industriels ou résidentiels

6 Durban a été la première à créer sa police, pendant la phase de transition.

de haut standing. Durban escompte de nombreux effets en retour de ses jumelages récents avec Chicago, Leeds, Rotterdam et la ville chinoise de Guangzhou.

On peut toutefois difficilement imaginer que le pouvoir métropolitain concrétise un quelconque rêve de grandeur si son leadership politique n'est pas solide. Le maire ANC de la nouvelle métropole unifiée de Durban était le maire de l'ex-conseil métropolitain qui chapeautait les conseils de districts de l'ancienne DMA. Il a donc l'expérience du pouvoir local, de l'administration municipale (qui a la réputation d'être largement indépendante des politiques), et il a pu, au cours du mandat exercé lors de la phase de transition, prendre la mesure de la tâche qui l'attend en matière de développement. Toutefois, de même que le maire du Cap, mais contrairement aux maires des autres métropoles, l'exécutif local ne repose pas sur ses seules épaules. En effet, le parlement provincial du KwaZulu-Natal (dont c'est une prérogative constitutionnelle) n'a pas opté pour un *mayoral executive system*, mais pour un *executive committee system*. Il s'agit ici de subtils équilibres dans le partage du pouvoir à l'échelle régionale. L'Inkatha Freedom Party, qui domine le parlement provincial [7], ne pouvait accepter de concéder trop de pouvoir à l'ANC qui est majoritaire dans la puissante métropole de Durban. Cependant, le maire, président du comité exécutif constitué de neuf membres [8] (quatre ANC dont lui-même, plus un allié du Minority Front, parti indien à l'implantation exclusivement durbanite), est loin de ne jouer qu'un rôle de figurant puisque sa coalition contrôle la majorité du conseil. L'avenir dira si l'assise politique du maire est suffisante pour imposer sa politique. D'autant qu'il n'a pas seulement à se garder des partis d'opposition ; il a aussi à faire admettre sa légitimité par les chefs traditionnels dont les territoires ont été annexés à l'aire métropolitaine lors du redécoupage municipal de 2000, et qui n'ont pas baissé pavillon.

Bibliographie

Casale D., Thurlow J. [1999], *Poverty, Inequality and Human Development in Durban Metropolitan Area*, Report prepared for the EDD, Durban Metropolitan Council, 104 p.

Casale D. [2001], « The Nature of Unemployment and Employment in the Durban Metropolitan Area », in Proceedings of the *Three Cities Conference*, November 2000, Durban (à paraître).

CDE [1997], « Getting into GEAR. The Assumption and Implications of the Macro-Economic Strategy », *CDE Round Table*, 1, 16 p.

DBSA [2000], *Building Developmental Local Government*, Development Report, December, 222 p.

EDD [2001], *Durban Economic Review 2001*, Durban Unicity, 32 p.

Jones T. [1998], « The Port of Durban and the Durban Metropolitan Economy », *Research Monograph*, 10, Economic Research Unit, Durban, University of Natal.

7 Rappelons que le KwaZulu-Natal est le fief historique de l'Inkatha, seule province où il est d'ailleurs significativement implanté. Notons aussi que, bien que l'ANC soit largement majoritaire au Parlement national, le président Thabo M'Beki a nommé des membres de l'Inkatha dans son gouvernement, dont son leader en personne. Toutefois, à l'échelle provinciale et locale, les deux partis se livrent à une compétition farouche.

8 Le comité exécutif rend compte devant le conseil municipal qui comprend 200 élus.

KHAN S., LOOTVOET B. [2001], « Infrastructure, Service Delivery and Local Development: a Few Considerations from Durban, South Africa », in Proceedings of the *Three Cities Conference*, November 2000, Durban (à paraître).

LOOTVOET B. [2000], *Local Government and Development Policy. The Atypical Durban Metropolitan Area Example within the New South African Framework*, Durban, working paper, ISES/UDW, 34 p.

MONITOR GROUP [2000], *Durban at the Crossroads*, Report prepared for the Durban Unicity, 71 p.

MPACD [1998 a], *The White Paper on Local Government*, 165 p.

RSA [1998 a], « The Local Government Municipal Demarcation Act », *Government Gazette*, 19020.

RSA [1998 b], « Local Government: Municipal Structures Act », *Government Gazette*, 19614.

RSA [1999], « The Local Government Municipal Systems Act », *Government Gazette*, 20357.

RSA [2000], « White Paper on Municipal Service Partnerships », *Government Gazette*, 21216.

RSA [2001], « Division of Revenue Bill 11B-2001 », *Government Gazette*, 21270.

STATISTICS SA [2000], *October Household Survey 1999*, Statistical Release PO317.

TAPSCOTT C [1998] « Les relations intergouvernementales dans la nouvelle Afrique du Sud », *Revue française d'administration publique*, 85, IIAP: 35-44.

THURLOW J. [2001], « Globalisation and the Location of Industry. Can Trade Liberalisation Change what's Wrong with Durban? », in Proceedings of the *Three Cities Conference*, November 2000, Durban (à paraître).

UNICITY COMMITTEE [1999], *Durban Metropolitan Area. Human Resources Status Quo*, 39 p.

DAILY NEWS [2001], « Durban Must Pay its Way. Mayor Mlaba Speaks out… », March 29.

THE MERCURY [2000], « Go Ahead for Informal Trader Plan. Durban to Promote Booming Sector », October 25.

THE MERCURY [2001], « Major Businesses Threaten Rates Boycott », March 12.

THE MERCURY [2001], « 4.7 Millions South Africans are now HIV-Positive », March 21.

Gestion de l'environnement urbain et municipalisation en Afrique de l'Ouest : le cas de Mopti (Mali)

Élisabeth Dorier-Apprill *

Dans le prolongement de la conférence de Rio a été affiché un intérêt institutionnel des bailleurs de fonds pour la gestion environnementale des villes, qui donne lieu à une floraison de séminaires internationaux et publications officielles sur les déterminants du concept de « développement durable » appliqué aux villes du sud. En tête du chapitre de conclusion (« Villes et collectivités : sur la voie d'une écologie durable ») d'un volumineux *Ressources mondiales 1996-1997* consacré à l'environnement urbain [1] est affirmé le double axiome qui résume la position des instances internationales dominantes : « La gestion des ressources environnementales […] est l'un des plus grands enjeux des villes du monde » et « relever le défi urbain exigera l'action concertée de tous ceux que le sort des villes intéresse – gouvernements de tous les niveaux, organisations non gouvernementales (ONG), entreprises privées, collectivités et citoyens » [World Resources Institute, 1997]. Autrement dit, une « gestion durable de l'environnement urbain » ne se concevrait pas sans la « bonne gouvernance » recommandée par la Banque mondiale (et réciproquement).

De ce point de vue, le Mali peut être considéré comme un « bon élève » : modèle de démocratisation (menée depuis 1991), modèle de municipalisation (création d'une mission de décentralisation en 1993, lois de décentralisation en 1996, élections en 1998). À ce titre, le troisième Projet de développement urbain et décentralisation du Mali (PDUD), rédigé en 1995 sur expertise d'un bureau d'études français incontournable (le groupe Huit), relève d'un financement de la Banque mondiale via son Agence de développement international (IDA). La maîtrise d'ouvrage déléguée des chantiers d'infrastructures publics revient à une Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi (Agetipe [2]), établissement de droit privé à but non lucratif, chargé de lancer les appels d'offres internationaux et locaux concernant les grands chantiers urbains et de superviser leurs travaux dans le cadre d'une convention signée avec le gouvernement, ainsi que de programmer les petits travaux de remise en état et d'entretien des infrastructures

---

* Maître de conférences, laboratoire Population-Environnement, Université de Provence-IRD (EA 2205), membre de l'Institut Universitaire de France.

1 Coédité par les institutions internationales les plus influentes : Banque mondiale, Comité 21, CRDI, PNUE, Pnud World Resources Institute.

2 On retrouve ce type de structure d'exécution dans d'autres pays ouest-africains [Pean, Wade, 1996].

urbaines, en suscitant la création de GIE [3] faisant appel à « des technologies à forte intensité de main-d'œuvre ».

Cette entreprise de rationalisation systématique des politiques urbaines s'appuie aussi sur un important volet de formation civique des nouveaux élus municipaux, sous forme de séminaires organisés par les coopérations suisse (Helvetas) et danoise, ou de mise en place d'ONG d'appui aux municipalités dans le cadre de la coopération décentralisée. Ce dernier point est facilité par le fait que toutes les communes urbaines du Mali sont jumelées à une ou plusieurs villes ou communautés urbaines françaises, dont l'aide matérielle se double d'un appui de conseil.

Mais on peut se demander si la multiplicité de ces influences convergentes suffit à infléchir les logiques effectives d'aménagement des villes, et quelles sont les conditions concrètes de mise en œuvre de la décentralisation appliquée à la gestion durable des ressources environnementales. Une approche empirique par la matérialité de la ville et de ses habitants nous conduit en effet à remettre en cause ce paradigme global de la « bonne gouvernance » présentée comme le socle du « développement durable » dans le contexte institutionnel nouveau qui est issu de la municipalisation.

Nous considérons ici l'interaction entre environnement, société citadine et risque sanitaire comme analyseur principal de la gestion urbaine dans une ville moyenne, Mopti, capitale de la cinquième région du Mali (100 000 habitants en 1998 [4]). La gestion de l'environnement urbain y est un thème particulièrement sensible, en raison des fortes densités sur le site artificiel et exigu d'un polder, aménagé à la période coloniale. Depuis un siècle, le sol urbanisé continue à être « fabriqué » par les habitants aux dépens de la plaine inondable à l'aide de déchets végétaux et ménagers compactés et recouverts d'argile imperméable. Aujourd'hui encore, les ordures jouent un rôle particulier à Mopti, car elles sont systématiquement utilisées par les habitants comme matériau de l'extension urbaine sur les marges humides de la ville : berges du Bani et surtout celles des bas-fonds inondables (ou *pagués*) qui ceinturent l'espace urbanisé.

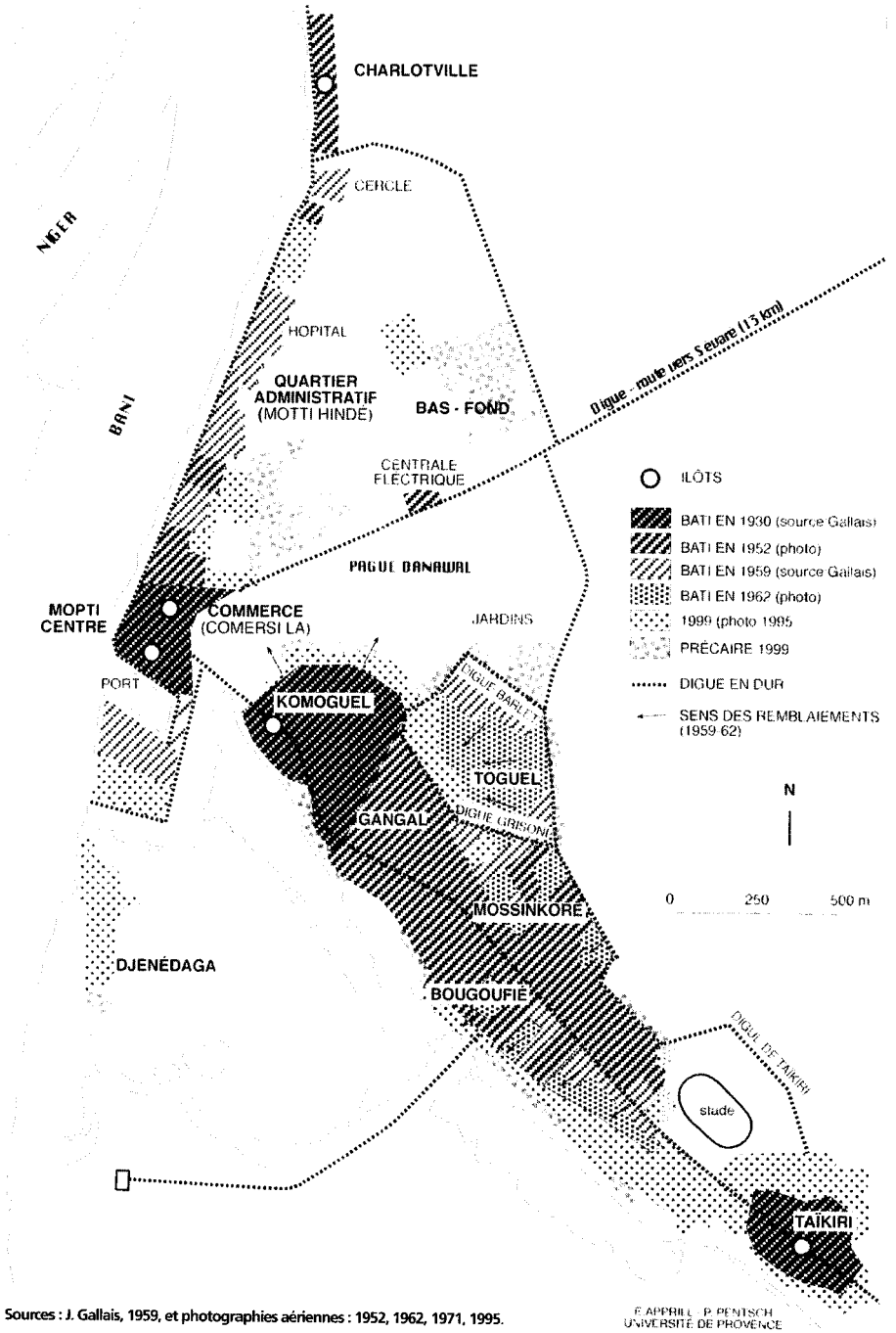
La gestion environnementale revêt ici un caractère crucial attesté par la récurrence d'épidémies de choléra (dont la dernière date de 1995). Mais elle est compliquée par l'interaction entre les fortes contraintes du site et du bâti, et des dynamiques sociales et culturelles marquées par une intensité exceptionnelle des relations interpersonnelles fondées sur l'autochtonie et diverses formes de dépendance, qui ont un impact essentiel sur la vie politique locale et la prise de décision. Comment cette donne locale s'articule-t-elle avec les projets de modernisation de la gestion urbaine au Mali dans le cadre du PDUD ? Le renforcement des responsabilités politiques municipales et les politiques de délégation de services urbains à de nouveaux acteurs comme les GIE favorisent-ils effectivement une

---

3 GIE (groupements d'intérêt économique) : petites entreprises de droit associatif, fiscalisées, employant des tâcherons déclarés et susceptibles de concourir aux appels d'offres publics en matière d'assainissement urbain.

4 Recensement de 1998 : ce chiffre concerne la commune Mopti-Sévaré. Situé sur la terre ferme à 13 kilomètres, le quartier neuf de Sévaré fait partie de la commune. Dans ce texte, nous étudions en détail le cas du vieux Mopti (70 000 habitants).

Figure 1 – Étapes de l'urbanisation de Mopti



Sources : J. Gallais, 1959, et photographies aériennes : 1952, 1962, 1971, 1995.

F. APPRILL - P. PENTSCH
UNIVERSITÉ DE PROVENCE

participation de l'ensemble des partenaires à l'élaboration de stratégies environnementales concertées pour l'édification d'une « ville durable » ?

On s'attachera à identifier les espaces sensibles de la ville et y observer les dynamiques localisées de leurs acteurs [5], afin de comprendre les décalages, voire les contradictions entre les choix des décideurs de la gestion urbaine et le risque environnemental mis en évidence par les expertises menées dans cette ville. Comment expliquer que ses espaces les plus fragiles et les plus exposés (îles, berges et bas-fonds humides) demeurent tenus à l'écart de tout projet d'aménagement alors qu'ils représentent à la fois d'intenses foyers d'activité, et des secteurs de haute insalubrité bien identifiés par les services de santé publique ? Comment expliquer, globalement, une étonnante inertie communale en matière de politique d'évacuation et traitement des eaux usées et effluents fécaux ?

Dispositifs locaux et pratiques d'assainissement

À Mopti, comme dans les autres villes du Mali, la gestion des déchets (enlèvement des ordures ménagères, entretien des infrastructures de caniveaux, réglementation des dépôts) relève de l'autorité communale, à travers ses services techniques municipaux, son service de voirie et d'hygiène. Plus qu'ailleurs peut-être, l'absence de moyens matériels (un seul camion en état de marche, financé par la coopération décentralisée) et la démotivation d'un personnel longtemps pléthorique les ont rendus inefficients. La commune concentre ses maigres moyens sur l'entretien du port, cœur économique vital, et les marchés, au détriment des quartiers. Faute de gestion collective, la réalité pratique de l'« assainissement » des quartiers est donc le travail familial, celui des bonnes et celui de tâcherons du secteur informel.

L'acuité spécifique du problème des déchets à Mopti est liée aux contraintes particulières du sol urbain, entièrement artificiel, imperméable et plat. La nappe phréatique est proche de la surface. Les eaux ne peuvent s'écouler qu'en direction de deux vastes dépressions partiellement artificielles, bas-fonds surcreusés au moment de l'édification des digues et des remblais.

Les solutions domestiques adoptées pour le stockage temporaire des eaux de ménage et des excrétas sont celles que l'on trouve dans la vieille cité de Djenné [6] : il s'agit d'abord des puisards qui jouxtent la plupart des maisons. Leur indispensable vidange quotidienne incombe aux bonnes ou à des vidangeurs indépendants auprès de qui certains ménages souscrivent même un abonnement mensuel. À l'aide de barriques montées sur des charrettes à bras, les manœuvres évacuent à longueur de journée en saison sèche les eaux « grises » vers les berges des bas-fonds et les rives du Bani [7].

---

5 Enquêtes de terrain (observation et entretiens) menées entre décembre 1997 et mars 2001, en collaboration avec Modibo Kire (géographe, doctorant, ISFRA, Bamako) et C. Meynet (géographe, doctorante, université de Provence).

6 Ce n'est pas un hasard : les contraintes du milieu sont similaires, l'architecture de Djenné fascinait le pouvoir colonial, et le savoir-faire des maçons de Djenné a été mis à contribution dès le début pour édifier Mopti.

7 Calculé selon le nombre de chargements nécessaires pour la vidange, leur gain est de l'ordre de 100 francs CFA par trajet. Les vidangeurs effectuent entre 25 et 40 trajets par jour selon le nombre de leurs clients. La vidange des latrines est plus rémunératrice que celle des puisards et peut doubler le gain journalier.

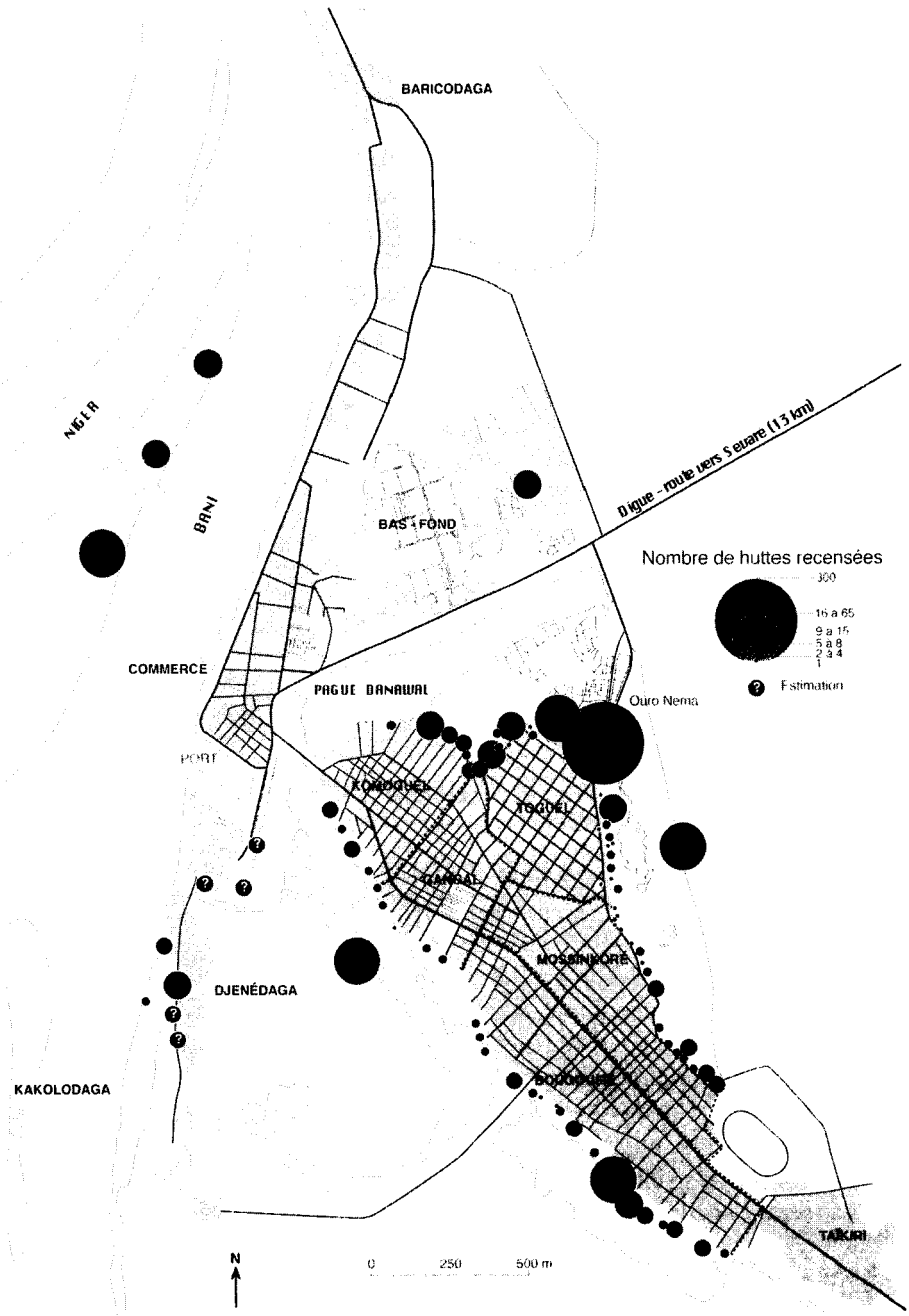
Le mode d'évacuation des excrétas repose aussi sur le travail des vidangeurs, associé à une disposition originale des lieux d'aisance. En effet, la proximité de la nappe phréatique interdit tout système de fosse enterrée dans la majeure partie de la ville. Le système le plus répandu est celui des latrines en étage, sous lesquelles se situe un réservoir de 2 à 3 mètres carrés, situé au rez-de-chaussée des maisons au niveau de la rue, doté de murs étanches et épais, les toilettes se trouvant sur le toit en terrasse. Une à deux fois par an, il est nécessaire de le vider en perçant le mur de banco qui le sépare de la rue. Depuis plusieurs années, ce travail est exclusivement réalisé manuellement par des vidangeurs artisanaux, les camions de pompage municipaux, détériorés, n'ayant jamais été remplacés. La tâche est pénible et dévalorisante, mais considérée comme assez rémunératrice : de l'ordre de 3 000 francs CFA par jour. Tâcherons indépendants pour la plupart, les vidangeurs sont tous des migrants saisonniers d'origine rurale qui rentrent au village à la saison agricole. Ils sont attachés à leur autonomie économique : les récents projets de création de GIE spécialisés (et subventionnés dans le cadre du troisième projet urbain ou de projets de coopération) sont vécus par ces travailleurs comme une menace directe et une concurrence déloyale. Actuellement, ils doivent être munis d'une simple autorisation délivrée par le service d'hygiène moyennant la redevance de 1 000 francs CFA. Un produit désinfectant est censé leur être fourni pour traiter la chaussée après le travail.

Où enterrer, où déposer les effluents ? Compte tenu de l'usage de charrettes à bras, et de la rémunération au trajet, il leur est impossible de faire de longs parcours, et de s'embarrasser de considérations d'hygiène ou d'écologie… Le dépotage se pratique donc en période de basses eaux sur les marges inondables de la ville, aux abords immédiats de l'espace bâti, jusqu'au fond des *pagués*, sur les remblais des berges, au bord de la digue avancée vers le Bani, et même dans les caniveaux.

Quant au drainage des quartiers, il repose sur un double collecteur cimenté et dallé hérité de la période coloniale, qui longe la voie principale, d'un « grand collecteur » de 870 mètres récemment aménagé sur un financement du FED [8] en plein centre d'un quartier, de quelques kilomètres de caniveaux secondaires revêtus, mais trop étroits et à la pente trop faible pour être efficaces, et de nombreux petits fossés, confectionnés par les riverains, certains saisonniers, et qui ne sont répertoriés sur aucun plan. Tous débouchent aussi sur les *pagués*. Partout, le manque de déclivité, la trop forte charge sableuse des eaux de ruissellement liée à l'absence de revêtement des ruelles favorisent une sédimentation des matières solides qui finit par bloquer tout écoulement. Au total, le réseau ne joue donc guère qu'une fonction de stockage d'eaux stagnantes et de résidus divers. Tous les caniveaux, surtout le « grand collecteur », servent aussi de dépotoirs pour les vidanges d'excrétas. Leur entretien incombait, depuis la proclamation de l'indépendance, au service de la voirie, dont l'activité est restée virtuelle, au moins lors des dix dernières années, avant la généralisation des procédures de délégation.

8 La section de ce collecteur (1,80 m x 1,50 m), revêtu de moellons, est en principe suffisante.

Figure 2 – Les habitations précaires



Sources : Enquêtes de terrain C. Meynet, 1998, E. Apprill, 1999

Pratiques des déchets et risque fécal sur les berges, les îles et les bas-fonds de Mopti

Si les dispositifs domestiques de stockage sont intrinsèquement bien adaptés au milieu, la densification urbaine et la généralisation de l'accès à l'eau potable accroissent les volumes d'eaux usées au-delà de leur capacité. D'autre part, le problème de l'évacuation et du traitement des déchets est préoccupant, car ce sont toujours les berges et les bas-fonds urbains les plus proches des habitations qui servent de zone de rejets pour la quasi-totalité des résidus solides et liquides de la ville.

Cette ceinture de déchets joue un rôle essentiel dans la dynamique urbaine, puisque c'est par elle que s'étend l'espace bâti. C'est là qu'aboutissent les ordures collectées en ville, que ce soit par des bonnes, des tâcherons ou des GIE, et elles servent au remblaiement des berges. Les commanditaires du remblaiement sont les riverains désireux d'agrandir leur parcelle. La main-d'œuvre, qui charrie et compacte les ordures ménagères en les recouvrant de couches d'argile fraîche, vit sur place. Ce sont quelques milliers d'habitants pauvres, pour la plupart des *Bellas* [9], migrants saisonniers et anciens réfugiés de la sécheresse qui fixent leurs huttes sur les dépôts d'ordures, avant que ceux-ci ne soient consolidés et bâtis [10]. Ils s'y livrent à diverses activités de survie liées à la production de l'espace urbain et à la construction de la ville : extraction du banco, fabrication de briques [Harts Broekjuis, 1993 ; Lohnert, 1995 ; Meynet 1998].

On conçoit donc que le déversement des eaux usées et des excrétas sur les berges, surtout effectué en saison sèche, au moment où ces espaces sont les plus densément occupés, constitue non seulement un grave problème d'hygiène publique mais aussi un sujet de conflits de voisinage. Les conflits avec les occupants précaires des berges sont la principale difficulté de travail mentionnée par les vidangeurs, interrogés dans le cadre d'un projet de structuration de leur activité en GIE… Ces tensions sur des espaces marginaux entre les deux catégories les plus pauvres des migrants saisonniers n'intéressent guère les Mopticiens « de souche », ni même les responsables municipaux.

Mais par ailleurs, les habitants de ces huttes ou les maraîchers et manœuvres du port, ne disposant pas de latrines, utilisent eux-mêmes le rebord des *pagués* comme aires de défécation. Ces pratiques génèrent un risque sanitaire évident susceptible de concerner aussi les quartiers très denses qui leur sont limitrophes, ainsi que l'espace commerçant du port, qui est fréquenté par toute la population.

La récurrence d'épidémies de choléra à Mopti et dans ses environs (1970, 1982, 1984, 1995-1996) devrait pourtant inciter à une politique de prévention du risque fécal. La zone inondée, avec la forte mobilité des pêcheurs semi-nomades, est particulièrement favorable à la diffusion de la maladie. Une enquête sur l'épidémie de

---

9 Il s'agit d'anciens dépendants-cultivateurs des Tamacheks. Beaucoup effectuent chaque année une migration monétaire vers Mopti pour acheter du mil en complément d'une autoproduction très insuffisante.

10 Aux plus basses eaux (mai-juin), plus d'un millier de huttes peuvent être dénombrées sur les berges de Mopti, dont 600 permanentes. Leur emplacement peut varier d'une année à l'autre suivant le niveau des eaux ou les accords de remblaiement passés avec les riverains. Enquête C. Meynet, 1998, complétée par É. Dorier-Apprill, 1999-2000.

1995 montre que, dans les trois quarts des cas, le fleuve était la principale source d'approvisionnement en eau des malades et que 40 % de ceux-ci ne disposaient pas de latrines. La ville peut jouer le rôle de foyer de contamination et de relais de l'épidémie, même si le meilleur accès aux soins y réduit la proportion de décès [11] [GTZ, 1995]. Durant cette épidémie, on sait que les quartiers-villages suburbains des berges du fleuve et des îles ont payé à la maladie un tribut bien plus lourd que le reste de la ville [12]. L'eau du Bani et du Niger est le seul contact entre Mopti et ces dépendances insulaires à l'allure de villages bozos traditionnels qui vivent de l'économie urbaine au rythme des migrations pendulaires de leurs habitants, pêcheurs, bateliers, commerçants vers le marché ou le port. Ces quartiers, densément peuplés, font partie intégrante de la commune, et sont supposés payer leur part des taxes municipales, mais ne sont dotés d'aucun équipement de base. Sans adduction d'eau potable, ils consomment pour la boisson les eaux du fleuve, utilisées aussi pour tous les autres besoins quotidiens, notamment la défécation.

On voit, d'après toutes ces données, disponibles au centre de santé du cercle, que les zones de risque et les populations cibles sont bien identifiées par les services sanitaires régionaux. On peut se demander pourquoi, cinq ans plus tard, malgré la mise en œuvre du PDUD, l'aménagement des berges, la régularisation et l'équipement des quartiers marginaux de zones humides ne sont pas à l'ordre du jour.

Les défis de la gestion durable à Mopti

Le défi auquel est confrontée la municipalité de Mopti élue en 1998 est de passer d'une gestion privative des déchets familiaux (reposant largement sur le travail des enfants, la main-d'œuvre domestique et le recours aux tâcherons sous-payés), où les solutions adoptées comprennent une évacuation au moindre coût et au plus proche, au mépris des précautions les plus élémentaires d'hygiène publique et au détriment des populations marginales des zones d'habitat précaire, à une gestion qui tienne compte de l'intérêt collectif, et prévoit le traitement des déchets dans la perspective d'un développement urbain durable. Pour cela, il faudrait mettre en réserve des terrains pour les décharges contrôlées, des zones de lagunage pour les effluents fécaux, aménager les berges et équiper les quartiers des marges humides.

Mopti est directement concernée par le PDUD et bénéficie même de l'unique implantation régionale de l'Agetipe hors de la capitale. À peine passées les premières élections municipales, et dans le cadre du programme de développement urbain, l'Agetipe lance ses premiers appels d'offres pour déléguer les services d'entretien de la ville à des opérateurs privés sous statut de GIE. Les services techniques municipaux, dirigés par un nouveau jeune cadre dynamique, sont renforcés comme instance de projet, de coordination et de supervision, mais se voient enca-

---

11 En 1995, le taux de létalité est beaucoup plus faible dans la commune de Mopti (7 %) que dans les arrondissements ruraux voisins (23 %).

12 Dans ces quartiers-villages insulaires qui cumulent le risque lié au dénuement, à l'exposition au milieu aquatique contaminé, et à la grande mobilité quotidienne de la population, l'épidémie s'est aussi prolongée plus longtemps, jusqu'en mars 1996.

drés par tout un dispositif d'évaluation des travaux effectués, par le biais d'une ONG de suivi, elle aussi sous contrat direct avec l'Agetipe.

Trois « priorités [13] » sont dégagées par l'appel d'offres : le balayage des rues et marchés, l'évacuation de leurs ordures, le curage des caniveaux. Parmi la quarantaine d'ONG et GIE d'assainissement qui se sont peu à peu constitués dans ce contexte, quatre ont successivement remporté les contrats, accordés chaque année au moins-disant [14], et ont ainsi pris le relais des services municipaux pour l'entretien des marchés et des voies goudronnées. Quelques autres tentent de séduire une clientèle d'abonnés au service de ramassage des ordures.

Mais la modernisation des structures et des modalités de fonctionnement de ces nouveaux acteurs (concessions, fiscalisation, salariat) semble l'emporter sur le fond des problèmes de gestion environnementale. Si ramassage et curage sont bien aujourd'hui les maîtres mots qui permettent d'améliorer la physionomie des quartiers, la question des lieux de décharges et dépôts reste entière et la commune tarde à affecter l'espace nécessaire. Aucun appel d'offres n'a été lancé pour l'évacuation des excrétas. Quant à leur traitement, il n'est abordé qu'à travers un projet à long terme de tout-à-l'égout avec station d'épuration qui supposerait la refonte intégrale de la voirie et de l'architecture urbaine (surélévation des maisons).

Contradiction entre les projets d'origine extérieure et les pratiques et enjeux locaux

La collecte des eaux usées et des excrétas a pourtant fait l'objet, depuis 1962, de nombreuses études institutionnelles, mais celles-ci n'ont jamais été suivies d'effets [15]. La plupart prônent des aménagements lourds des vieux quartiers pour faciliter le ruissellement et l'aménagement de réseaux de collecte enterrés pour les eaux vannes. Le dernier projet en date (projet stratégique d'assainissement réalisé pour le 3e projet urbain du Mali) consiste en l'aménagement de rues pavées drainantes équipées de réseaux d'égouts avec refoulement par chasse d'eau. La question du traitement des effluents reste problématique : ils seraient rejetés au pied des berges par un collecteur aboutissant au bord des casiers rizicoles et traités dans un site unique de lagunage. Un appel d'offres a été lancé en 2000 par l'entremise de l'Agetipe pour une réalisation pilote dans deux ruelles de Mossinkoré et Bougoufié, dont le financement sera assuré par la Banque mondiale.

S'il vise à améliorer l'évacuation des excrétas en supprimant le système actuel de stockage et de vidange, le projet paraît techniquement irréaliste, à cause de l'instabilité du sol urbain (qui entraîne un risque d'obstruction ou de rupture des canalisations en PVC), et surtout des difficultés de l'écoulement, rendant nécessaire, *aux frais des riverains* [16], l'exhaussement des maisons dont le niveau est inférieur à

13 On peut s'interroger sur leur adéquation au contexte environnemental que nous venons de décrire…

14 Il y a création d'emplois, mais le salaire journalier du manœuvre d'un GIE pour le curage des caniveaux est de 1 500 francs, moitié moins que le gain journalier d'un vidangeur de latrines de statut indépendant. Mais la fonction, moins dévalorisante, peut être acceptée par un citadin sans emploi.

15 SCET (1962); Société d'équipement du Mali (SEMA)/FED (1967); Sema-Balfour/OMS-Pnud (1974); Unigeo-Progetti/Agetipe (1996).

16 Ce point explicitement mentionné dans le projet n'a fait l'objet d'aucune information publique.

celui de la rue à cause du tassement des remblais. Enfin ce projet ne concerne, une fois de plus, que la partie centrale dense de l'agglomération, se désintéressant des « villages périurbains », des quartiers informels et des espaces de pluriactivité des berges où précisément le risque fécal est le plus aigu.

Plusieurs études menées à la demande d'une ONG de développement local visaient pourtant à faire avancer la réflexion. En 1984, un rapport Enda prend acte de la non-réalisation des projets antérieurs, de leur coût élevé et de leurs contraintes techniques et propose une série d'alternatives légères de compostage ou de lagunage [Wane, Radoux, 1984]. Un récent projet de coopération décentralisée (Maurepas-Mopti) visait à promouvoir une solution associant une collecte domiciliaire améliorée et le traitement des déchets par lagunage par microphytes [17]. Il aurait été organisé en huit sites desservant chacun une dizaine de rues et dispersés dans l'espace disponible des bas-fonds, aux abords des quartiers mais à plus de 50 mètres des zones habitées. Certains sites auraient été implantés dans le *pagué* Danawal, bas-fond inconstructible, car relevant du domaine public de l'État, et précisément mis en réserve pour sa fonction régulatrice dans l'hydraulique urbaine.

Mais ce projet techniquement réaliste, et qui aurait permis de couvrir l'ensemble de la ville à moindre coût, a suscité une réaction plus que réservée de la municipalité et des notables locaux, pour être finalement abandonné. Ce manque d'enthousiasme pose question, s'agissant de la prévention à moindre coût d'un problème aussi aigu de santé publique. Il ne s'agit pas seulement d'indifférence, ou de la préférence compréhensible accordée aux projets institutionnels lourds et bien financés par la Banque mondiale. Les réticences s'avèrent liées à des enjeux fonciers.

Convoitises foncières imbriquées sur les bas-fonds

La mise en réserve de zones pour le lagunage se heurte aux pressantes stratégies de conquête foncière menées par les familles de notables dans les zones de bas-fonds proches du quartier commercial où le prix du sol est très élevé ; c'est le cas du *pagué* Danawal. La municipalisation et l'élection d'un conseil où ces notables sont bien représentés rendent la question encore plus sensible.

À Mopti comme ailleurs, la question du droit au sol prend une actualité nouvelle avec la décentralisation. Selon le code foncier en vigueur, l'État est seul propriétaire des terres non cadastrées, mais les nouvelles collectivités territoriales tendent à revendiquer le droit de gérer les terres domaniales situées dans leur circonscription, et les notables ont l'illusion d'une liberté totale des communes dans l'attribution de parcelles aux particuliers. Il faut dire qu'à Mopti, la question foncière revêt un aspect particulier puisque l'identité locale repose sur l'attachement à un sol urbain fabriqué, remblayé, conquis sur l'eau. Les différents quartiers ont été remblayés à partir de la butte où était situé l'un des campements « autochtones [18] ». Les populations ont ensuite été déplacées plusieurs fois, suivant l'avan-

17 Technique de traitement des eaux usées par infiltration lente sur un substrat de fine granulométrie ; les plantes accélèrent l'épuration.

18 Comme dans la plupart des mythes de fondation des villages du delta [Fay, 1995], les récits d'anciens de Mopti décrivent comme *autochtones* les lignages des « premiers arrivés », d'origines ethniques diverses

cée des digues (construites par travail forcé). Ce qui était au départ une relégation (décidée par les autorités coloniales) a été investi de manière symbolique par les habitants. La mémoire de ces grands travaux nourrit l'identité « mopticienne [19] ».

Les berges et bas-fonds de la ville font toujours l'objet de remblaiements informels destinés à les transformer en sol urbanisable. Face à la saturation de l'espace, c'est souvent le seul moyen d'accéder à un terrain à bâtir dans les anciens quartiers, ce à quoi aspirent tous les vieux citadins. Un conseiller municipal natif de Mopti, interrogé sur la question, nous propose de visiter son propre remblai, sur les rives du Bani :

> « Moi-même, j'ai un terrain que je remblaie par ordures, moi-même ! Y'a des gens qui passent tout leur temps, ils n'ont pas de lieu, ils ne peuvent pas avoir de terrain. Donc, quand tu ne peux pas loger tes enfants, tu es obligé de toi-même te débrouiller comme ça, tu remblaies les choses, et tu occupes, c'est comme ça. […] J'ai hérité ça de mon père, il faisait le remblai et je continue… »

Le processus est très avancé dans le cas du *pagué* Danawal. Son excellente situation à l'entrée de la ville et à proximité immédiate du marché et de la grande mosquée en fait un espace particulièrement convoité pour une spéculation foncière aussi ouverte et visible (les lots échangés sont bornés par des piquets) qu'illégale. Les commanditaires de ces travaux sont toujours de vieux citadins, généralement de riches notables possédant déjà des concessions à proximité du *pagué*, et qui visent à élargir ainsi le patrimoine foncier familial par conquête spontanée d'espace à bâtir.

Mopticiens « de souche », à qui la richesse ou l'autochtonie confèrent assez de surface sociale et de relations familiales et politiques pour se permettre de continuer à remblayer ouvertement le domaine public, ils sont entrés plusieurs fois en conflit avec les représentants intransigeants de l'État pendant la dernière période de la « délégation spéciale » qui a précédé l'organisation des élections municipales [20]. L'ex-président de la délégation spéciale décrit la situation ainsi :

> « Selon [les autochtones], n'importe qui est propriétaire de son arrière-maison [NB en direction du *pagué*]. L'espace arrière appartient aux occupants de la maison qui ont fait une décharge et lorsque ça atteint un certain niveau ils construisent dessus. Donc, il est difficile qu'un autre vienne remblayer Danawal. D'où : leurs maisons sont sans limite [rires]. Danawal est propriété des autochtones ! »

À cette époque (1996), l'annonce d'une opération d'alignement et de régularisation des remblais anciens bordant le *pagué*, à l'initiative de la Direction de

et unis par un pacte d'alliance, nommé *hoolaare* en peul – littéralement « confiance » (ici conclu entre un pêcheur bozo, un batelier somono et un commerçant marka) [Gallais, 1967 ; Ganne, 1983 ; Bouju, 2000]. Pour avoir procédé à des enquêtes directes, nous notons qu'il n'y a pas d'unanimité entre grandes familles sur la définition de l'autochtonie, et sur la liste des lignages reconnus comme autochtones [Dorier-Apprill, Vanden Avenne, 2001].

19 Sources : entretiens enregistrés avec les chefs des lignées fondatrices (Kanta, Touré, Naciré), avec H. Sabé, B. Samassekou (conseillers municipaux membres de grandes familles autochtones), et avec des habitants de Toguel (dernier quartier remblayé).

20 Pendant cette période transitoire, du 1er août 1997 au 24 juillet 1998, les premiers adjoints du commandant de cercle, fonctionnaires nommés par l'État, ont dirigé temporairement les communes urbaines du Mali.

l'urbanisme, n'a fait qu'accélérer le processus sur toute la superficie du bas-fond, bien que, par un arrêté ministériel de juin 1996, toutes les procédures de lotissement aient été gelées jusqu'aux élections municipales [21]. Depuis les élections et la mise en œuvre effective de la décentralisation qui a accru l'influence politique locale des notables par rapport aux fonctionnaires de l'État, le processus s'est accéléré et est devenu de plus en plus concurrentiel. Il est l'objet de débats acharnés au sein même du conseil municipal.

Dans le discours de ses promoteurs, le remblaiement est valorisé comme le prolongement légitime de l'histoire épique de la création des vieux quartiers. Il constitue un élément clé d'une culture urbaine pionnière, revendiquée par des citadins appartenant aux plus vieilles familles de la ville. Leur argumentaire insiste tantôt sur l'autochtonie, tantôt sur le « travail de conquête » sur la nature. En tout cas, tous attendent clairement de la nouvelle municipalité élue qu'elle régularise a posteriori le lotissement. Un lot inondable et encore légalement inconstructible du *pagué* s'échange déjà à plus d'un million de francs CFA.

S'il est organisé par des notables, le processus d'occupation des berges et bas-fonds est aussi fondé sur des rapports sociaux fortement inégalitaires [Amselle, 1981] entre autochtones et migrants démunis (en général des *Bellas*, migrants saisonniers ou anciens réfugiés de la sécheresse provenant du Gourma), qui sont utilisés comme main-d'œuvre et comme vigiles du remblaiement. Leur précarité est instrumentalisée à l'extrême : aux termes de contrats oraux avec un propriétaire riverain, ils assurent des prestations en travail gratuit une fois par semaine, auxquelles s'ajoutent souvent des redevances fixes, en numéraire. En échange, ils obtiennent l'autorisation d'occuper les remblais en cours (qui appartiennent au domaine public !), et parfois l'accès à un point d'eau potable. Ce fait est révélateur d'une territorialisation de l'espace urbain, qui ne relève guère de la conception de la citoyenneté nationale affichée par la mission de décentralisation ! Une fois le remblai terminé, et la construction devenue possible, le campement doit se déplacer. Ce contrat oral, de l'ordre du lien de patronage, joue sur la condition dépendante traditionnelle des Bellas ici doublement marginalisés, socialement (car ils exécutent les travaux les plus vils pour des rémunérations dérisoires) et spatialement (car ils sont fixés sur les zones les plus insalubres de la ville).

Donc, non seulement le processus d'appropriation est illégal, non seulement il aboutit au comblement des zones humides qui permettent actuellement le drainage de la ville et où l'on pourrait mettre en réserve des zones de lagunage, mais en plus il aboutit à fixer les plus pauvres (au service des plus riches) dans ces espaces insalubres qui servent pour un dépotage incontrôlé des matières fécales.

Or le contexte politique local résultant des élections municipales de 1998 n'est guère propice à des arbitrages fonciers douloureux pour les notables locaux impliqués dans ce processus. En effet, contrairement aux autres communes urbaines du Mali, le parti présidentiel (Adema) n'a pas la majorité absolue à la mairie de Mopti avec seulement 11 conseillers sur 31. Le maire et le premier adjoint, d'origine

21 Elles l'étaient toujours en mars 2000. Entretien avec M. Traore, ex-président de la délégation spéciale, B. Samassekou, ex-premier adjoint, et M. Sissoko, receveur des Domaines.

extérieure à la commune, y sont affiliés, mais seule une alliance avec les 9 conseillers de plusieurs partis minoritaires permet de ramener l'opposition au conseil municipal à 11 membres, parmi lesquels un ancien maire, un ancien premier adjoint natifs de Mopti, et plusieurs membres des familles les plus impliquées dans les remblaiements en cours.

Dans ce contexte politique local instable, le remblaiement des berges et en particulier le lotissement informel du *pagué* Danawal sont au cœur de la controverse sur l'autochtonie et le parachutage politique, la légalité républicaine et la légitimité coutumière, le droit et la corruption.

La polémique sur les limites des pouvoirs municipaux en matière de lotissement est l'un des points sensibles de la mise en œuvre d'une décentralisation contrôlée par l'État. Face aux risques d'abus, les lotissements communaux et la cession de terres domaniales avaient pourtant été suspendus entre 1996 et fin 1999, le temps de procéder à une refonte du code foncier. La réforme actuelle confirme que les communes ne peuvent légalement lotir que des terres *achetées* au Domaine, et non celles qui leur ont été *affectées pour des usages publics* ou pour la construction d'équipements. Dans le cadre de la « lutte nationale contre la corruption », gage donné aux instances internationales et aux électeurs, plusieurs édiles de communes urbaines ont été récemment relevés de leurs fonctions (en 2000) pour avoir loti et attribué abusivement des terrains du domaine de public.

Sachant cela, l'opposition municipale de Mopti se vante de pouvoir mettre en difficulté le maire sur la question de l'attribution des parcelles dans deux lotissements municipaux réalisés sur des terrains domaniaux… Mais ces mêmes conseillers sont impliqués dans les remblaiements controversés des réserves domaniales du *pagué*. Il résulte de ces implications croisées une surenchère de déclarations verbales, articles de presse et mesures symboliques, comme le marquage en gros chiffres blancs, par le conseil municipal, de toutes les maisons édifiées illégalement sur le bord du *pagué*… et un statu quo préservé sur le terrain lorsque ces constructions appartiennent à des notables, tandis que celles des migrants sont démolies…

On voit que dans ces stratégies politiques et foncières, la mise en réserve de zones pour le traitement des déchets urbains n'est que très accessoire, et tant pis pour le péril fécal !

Un autre projet hautement prioritaire et d'envergure continentale risque de perturber encore un peu plus une quelconque programmation durable de l'assainissement de Mopti : c'est l'organisation de la CAN 2002 au Mali (Coupe d'Afrique des nations de football). Conçue non seulement comme une manifestation sportive internationale et comme l'occasion de valoriser l'image du Mali aux yeux de l'étranger, la CAN 2002 est une manifestation très populaire, utilisée par l'État et ses directions régionales comme le moyen d'accélérer les changements, et de promouvoir des opérations d'aménagement local à la veille des élections présidentielles qui doivent se tenir quelques semaines après le tournoi. L'effervescence est perceptible dans tout le pays, et les communes (mises en compétition pour l'organisation des épreuves) se mobilisent : construction de stades mais aussi de routes, projets d'assainissement. Cet événement populaire sera-t-il l'occasion, enfin, d'accélérer la résolution des problèmes d'environnement de Mopti ?

Le chantier a démarré avec beaucoup de retard en raison de la concurrence entre la vieille cité congestionnée et le quartier de Sévaré pour l'organisation des matchs. Notables, anciens et associations de jeunes se sont mobilisés pour obtenir l'implantation du stade dans la vieille ville malgré le manque d'espace à bâtir et les carences hôtelières.

Il a fallu démolir le stade existant, en créer un nouveau (on n'hésite pas, pour cela, à démolir les bâtiments d'une école primaire); les accès nécessitent la surélévation et le revêtement de la digue située à la périphérie est de la ville, ce qui risque de remettre partiellement en cause les projets de « rues pavées drainantes » initialement prévus. Pour reconstruire l'école et réaliser cette « route de ceinture » qui valorise les terrains situés en périphérie de la vieille ville, il est prévu d'utiliser l'espace occupé depuis vingt ans par un groupe de quelque trois cents *Bellas*, réfugiés de la sécheresse, en les déguerpissant du quartier qu'ils ont rendu viable en le remblayant progressivement (Ouro Nema).

Six mois avant la compétition, le stade est en construction, l'habitat précaire des migrants sur les berges a été démoli, les populations marginales ont été déplacées un peu plus loin, vers d'autres berges ou interstices urbains, les travaux de viabilisation ont été menés tambour battant aux abords du stade. On voit une fois encore que, dans ces stratégies politiques liées à l'image nationale et internationale de la ville, la question de la planification et de l'aménagement durable des espaces n'est que très accessoire.

*

L'analyse de la situation environnementale à Mopti révèle le décalage entre l'abstraction des discours globaux sur la décentralisation et le développement durable, la rationalité des priorités de gestion énoncées par un projet national de développement urbain, les bonnes intentions de la coopération décentralisée, et des réalités de terrain où la complexité des pratiques et des représentations identitaires se mêlent aux contradictions d'intérêts entre acteurs locaux.

Ici, les projets d'aménagement urbain ne rencontrent évidemment pas les priorités du risque environnemental telles qu'elles peuvent être mises en évidence par les multiples études réalisées. Ainsi, dans cette ville plusieurs fois touchée par le choléra (la dernière fois en 1995), il n'existe pas la moindre ébauche de gestion réaliste du péril fécal. En revanche, l'enlèvement des ordures ménagères fait l'objet de la sollicitude constante et généreuse des bailleurs de fonds de tous ordres, alors que ces déchets sont considérés par les habitants comme la matière première de l'espace urbain et de la stabilisation des berges. Quant à la municipalité, elle ne se mobilise, subitement, que pour la réalisation des aménagements de voirie liés à la Coupe d'Afrique des nations de football de 2002…

L'inertie en matière d'assainissement ne résulte pas seulement du manque de ressources de la ville, ni de fatalisme, ni d'incompétence mais surtout de l'inadéquation des projets d'origine extérieure face à la complexité des enjeux locaux qui conditionnent les interactions entre eau, environnement et risque sanitaire à Mopti : convoitises foncières sur les marges de l'espace urbain dans un contexte de recomposition du pouvoir municipal, ampleur extrême des inégalités économiques,

sociales et culturelles qui s'accompagnent d'une exposition différenciée au risque fécal. La hiérarchie de ces priorités et les esquives en matière d'aménagements, d'études, de projets de coopération décentralisée ou d'intervention d'ONG montrent bien la complexité des enjeux et la relativité de la notion de *besoin* ou de *demande publique*.

D'autant plus qu'en ville, le risque environnemental est un risque socialement et spatialement très inégal. Les plus criantes inégalités de richesse et de statut se traduisent par la relégation de catégories de populations sur les marges insalubres de la ville. Dans le cas de Mopti, on voit bien que les divers projets et réalisations institutionnels concernant l'assainissement laissent systématiquement de côté les espaces et les groupes sociaux les plus exposés (berges, quartiers insulaires). Cette marginalisation est d'autant plus choquante qu'elle est instrumentalisée à des fins foncières par quelques notables qui participent au nouveau pouvoir municipal issu de la décentralisation, tout en revendiquant l'accès au domaine public au nom de l'« autochtonie »…

Cette question des nouvelles formes de l'autochtonie (héritée, acquise, construite, revendiquée) et de ses rapports avec la citoyenneté est primordiale pour analyser la définition actuelle des priorités urbaines définies par les pouvoirs locaux dans le contexte de municipalisation où se pose le problème crucial des formes de *légitimité* en matière de gestion des espaces [Dorier-Apprill, Van den Avenne, 2001].

Cette étude de cas confirme donc, si besoin était, que dans les conditions où elle s'incarne actuellement sur le terrain au Mali, il n'est pas sûr que la décentralisation (significativement traduite en bamana par « retour du pouvoir au terroir [22] ») se conjugue avec citoyenneté, et que la municipalisation facilite des arbitrages allant dans le sens du développement urbain durable.

On ne peut guère penser la gouvernance décentralisée de la ville en oubliant la nécessité d'instances d'arbitrages et de législations dégagées des stratégies et des connivences locales et qui permettent de délimiter la notion et le champ de l'« intérêt public ».

Bibliographie

Amselle J.-L. [1981], « Famine, prolétarisation et création de nouveaux liens de dépendance au Sahel. Les réfugiés de Mopti et de Léré au Mali », *Politique africaine*, 1 : 5-21.

Beridogo B. [1997], « Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées », in B. Kassibo (éd.), « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Bulletin de l'Apad*, Hambourg, Lit Verlag, 14, 143 p.

Bertrand M. [1994], *La Question foncière dans les villes du Mali. Marchés et patrimoines*, Paris, Karthala-Orstom, 326 p.

Bertrand M. [1999], « Décentralisation et culture politique locale au Mali », *Autrepart*, 10 : 23-40.

Bouju J. [2000], « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », *Autrepart*, 14 : 143-163.

22 Ou *mara ka seki so* : traduction réalisée et diffusée dans le cadre de la stratégie de communication locale de la mission de décentralisation [Kassibo, 1997 ; Beridogo, 1997].

DORIER-APPRILL É. [2000], « Enjeux environnementaux, risques sanitaires et politique urbaine. Berges, bas-fonds et îles de Mopti : des zones à risque, des espaces convoités », symposium international *L'Eau, la Santé et l'Environnement*, février 2000, Rennes, ENSP Académie de l'eau, 12 p. + 4 cartes.

DORIER-APPRILL É., VAN DEN AVENNE C. [2001], « La connivence citadine et ses exclus. Le cas de Mopti, ville moyenne du Mali », in « Les seuils du proche », *Annales de la recherche urbaine*, octobre, 90, 7 p.

FAY C. [1995], « Car nous ne faisons qu'un. Identités, équivalences, homologies au Maasina (Mali) », *Cahiers des sciences humaines*, Orstom, 31 (2) : 427-456.

FAY Cl. [1995], « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture », *Cahiers d'études africaines*, 137, XXXV-1 : 19-53.

FINAH [1990], *Étude sur l'amélioration de l'assainissement à Mopti*, 53 p. + annexes.

GALLAIS J. [1967], *Le Delta intérieur du Niger, étude de géographie régionale*, mémoire de l'Ifan, 78, Dakar, 2 tomes, 623 p.

GANNE B., TALL R. [1983], *Habitat et Formes d'activité dans les pays du Sahel. Enquêtes à Mopti (Mali)*, Plan-Construction, 92 p.

GODARD O. [1993], « Le développement durable et la question urbaine », *Le Courrier du CNRS*, 81 : 49-50.

GTZ-GOUVERNORAT DE MOPTI-COMITÉ RÉGIONAL DE CRISE POUR LA LUTTE CONTRE LE CHOLÉRA [1995], *Rapport d'étape sur la situation épidémiologique du choléra dans la région de Mopti*, juin, 10 p. + 20 graphiques.

HARTS BROECKUIS E.J.A., DE JONG A. [1993], *Subsistence and Survival in the Sahel, Responses of Houselolds and Enterprises to Deteriorating Conditions and Developpement Policy in the Mopti Region, Mali*, Utrecht, Netherlands Geographical Studies, 168.

JAGLIN S., DUBRESSON A. (éd.) [1993], *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire, décentralisations en question*, Paris, Karthala, 308 p.

KASSIBO B. (éd.) [1997], « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Bulletin de l'Apad*, Hambourg, Lit Verlag, 14 : 1-19.

LAURENT P.-J., MATHIEU P. [1995], « Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel », *Cahiers du Ciped*, 27, novembre, Académia-L'Harmattan, 292 p.

LOHNERT B. [1995], *Uberleben am rande ders Stadt*, Freiburger Studien zur Geographischen Entwicklungsforschung, 8, Saarbrücken, Verlag für Entwicklungspolitik, 259 p.

MEYNET C. [1998], *L'Occupation des berges à Mopti, Mali*, maîtrise de géographie, université de Provence, 126 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT [1995], *L'Approche globale des questions d'environnement urbain dans la perspective du développement durable. Contribution au rapport national pour Habitat II*, Paris, décembre 1995.

MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT [1995], *Troisième Projet urbain du Mali. Décentralisation et infrastructures*, 3 volumes, Bamako, vol. II, atlas.

OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1994], *Anthropologie du développement*, Paris, Karthala, 218 p.

OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1996], « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, 63 : 97-116.

PEAN L., WADE M. [1996], *Nouvelle Gouvernance : cas des Agetipe en Afrique*, Washington, Banque mondiale ; Dakar, Association des agences africaines d'exécution des travaux d'intérêt public, 12 p.

SEMA-FED [1967], *Schéma d'aménagement général de la ville de Mopti*, Société d'équipement du Mali, 1967.

SEMA-BALFOUR/OMS-PNUD [1974], *Plan directeur d'assainissement de la ville de Mopti*, 1974.

UNIGEO-AIC PROGETTI/AGETIPE [1996], *Plan stratégique d'assainissement de la ville de Mopti*, 75 p. + annexes.

WANE O., RADOUX M. [1984], *Technologies adaptées à l'assainissement de la ville de Mopti*, Enda, 27 p. + annexes.

WORLD RESOURCES INSTITUTE/PNUE/PNUD/BANQUE MONDIALE [1997], *Ressources mondiales 1996-1997 : l'environnement urbain*, Centre de recherche pour le développement international-Comité 21, 398 p.

Profils du leadership local au Ghana : conflits et fragmentation urbaine dans la métropole du Grand Accra

Monique Bertrand *

L'expérience de décentralisation ghanéenne interfère avec la réorientation du développement urbain dans le cadre des projets de la Banque mondiale. Centré sur Accra depuis 1983, le projet « Urban II » est ainsi relayé par « Urban IV » à la fin de la décennie suivante dans les cinq plus grandes villes du pays. L'orientation globale est confirmée : recouvrement des coûts des services de proximité, promotion de la participation locale [1]. Le nombre de districts ghanéens est en effet porté de 65 à 110 en 1988 et leurs assemblées sont désormais élues aux deux tiers des membres. Ainsi la rhétorique du « rendre des comptes » à l'intention des maîtres d'œuvre et d'ouvrage, de la solvabilité en direction des consommateurs, croise-t-elle abondamment celle de la bonne gouvernance locale : « renforcement des moyens » du côté des gestionnaires, « participation » du côté des « communautés » de base. Les deux ont marqué l'« ère Rawlings » et la reformulation de l'autorité de l'État sous de nouveaux modes de contrôle des espaces politiques locaux [2].

La logique avant tout endogène de la décentralisation et celle plus exogène de la gestion urbaine sont abondamment décrites dans les analyses sur le pays [Crook, 1998 ; Mohan, 1996] et les rapports d'expertise qui se sont multipliés dans la dernière décennie [Accra Planning and Development Programme, 1992 ; Republic of Ghana, 1996]. Les termes de référence en chaîne et les ciblages « clés en main » qui structurent le discours technico-financier sur le développement ont connu de nouvelles extensions depuis le Programme de redressement économique de 1983 : mise en œuvre décentralisée, lutte contre la pauvreté, promotion des femmes, environnement « soutenable », enjeux patrimoniaux. C'est dans ce contexte que les comités de défense de la révolution sous le contrôle du PNDC se sont substitués aux forces vives des comités de défense populaire.

---

* Géographe, maître de conférences et chargée de recherche en accueil à l'IRD, University of Ghana, Department of Geography and Resource Development, Legon, Ghana.

1 En parallèle, le projet « Urban III » soutient onze districts de l'intérieur dans leur rôle de prévision et de maintenance urbaine.

2 Après deux coups d'État, en 1979 et 1981, et après avoir pris le contrôle de la vie politique ghanéenne dans le Provisional National Defence Council (PNDC) puis le National Democratic Council (NDC), Flt-Lt Jerry J. Rawlings est élu président de la Quatrième République en 1992 et réélu en 1996. Il se retire de la tête de l'État au profit du National Patriotic Party (NPP) et d'une alternance consacrée par les élections législatives et présidentielles de décembre 2000 et janvier 2001.

Quatre ans plus tard, en 1989, les assemblées de districts étaient élues dans le même mouvement d'ajustement du PNDC aux pressions libérales du FMI et de la Banque mondiale.

La mobilisation communautaire est donc fortement sollicitée dans nombre d'opérations urbaines sous la tutelle du ministère du Gouvernement local. Son interprétation pose toutefois problème. D'une part, parce que sa contribution au développement apparaît déchargée de toute dimension historique. D'autre part, parce que la littérature existante se révèle contradictoire. Concernant la planification urbaine, par exemple, les besoins locaux sont appréciés tantôt face à un centralisme persistant, tantôt à l'aune d'une décentralisation jugée trop dispersante : définition insuffisante des responsabilités respectives, défaut de coordination des initiatives. Une même ambivalence traverse les héritages historiques et territoriaux de l'*indirect rule* coloniale : base conservatrice d'un système de notables traditionalistes ? Ou relais de l'État dans ses efforts de modernisation ? Enfin, l'économie politique « du local » apparaît également réorientée depuis les années quatre-vingt, du populisme de la révolution Rawlings à son instrumentalisation par les bailleurs de fonds internationaux puis dans la compétition pluripartiste.

Le débat est donc loin d'être clos sur la récurrence et les faiblesses des arguments localistes. Il reste surtout nourri d'exemples de localités qui tiennent lieu de communautés tout entières. Dans les districts d'Accra-ville et de Tema (la ville portuaire nouvelle de la métropole), la mise en œuvre du projet « Urban IV » donne pourtant l'occasion d'analyser le fonctionnement réellement fragmentaire de la capitale ghanéenne. *Urban Environmental and Sanitation Project* concrétise en effet l'implication directe du gouvernement local à deux niveaux. Les assemblées de district et leurs subdivisions (assemblées sub-métro d'Accra) sont désormais chargées du déroulement technique et budgétaire des programmes, notamment de la sélection des entrepreneurs et de la mise en place de comités d'action environnementale. L'accent mis sur la « réhabilitation communautaire » valorise de plus un niveau infra-urbain d'intervention, de manière intégrée et non par les retombées d'une approche sectorielle des problèmes. Si cette composante pilote ne couvre encore que la moitié des crédits dévolus à Accra-ville (sans compter les lourds fonds dévolus au drainage), il est clair pourtant que le projet suivant, « Urban VI » en préparation aujourd'hui, s'inspirera de la même échelle de consultation et de mise en œuvre.

Loin de n'être que le bon élève de montages rodés dans l'ingénierie internationale du développement, le *leadership local* se révèle, dans cette expérience, plus rugueux qu'il ne paraît dans les textes préparatoires et les discussions de groupes suscitées par les consultants. Sa profondeur historique se dévoile à travers plusieurs épisodes de l'affirmation de contre-pouvoirs, d'alliances, et de conflits politiques au sein de la trame urbaine contemporaine. À la fin des années cinquante, le durcissement des relations entre « autochtones » Ga et migrants urbains s'est déjà exprimé par un mouvement d'opposition direct au père de l'indépendance ghanéenne [Quarcoopome, 1992]. À l'issue de la révolution de 1982, une bataille de contrôle des toilettes publiques conduit plus tard les élus locaux à un jeu de navettes entre les intérêts des populations démunies et ceux des entrepreneurs de

la privatisation. Dans la dernière décennie, enfin, les quartiers déshérités se trouvent mis en concurrence dans l'allocation des crédits internationaux de développement urbain. On s'appuiera sur les deux derniers de ces jalons pour illustrer la dimension fractale de la gestion d'Accra, et sa nature foncièrement politique [3].

Vers la confiscation des toilettes publiques ?

Dans les quartiers de la région capitale, les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont vu se multiplier les initiatives pour pallier les insuffisances de l'offre ministérielle de services de proximité [Gough, Yankson, 1997]. Dans cette économie des conteneurs à ordures, des petits transformateurs électriques, des drains secondaires, et des opérations de nettoyage, le populaire dispute la part belle à l'entreprise de mise sous tutelle que mènent les assemblées métropolitaine (Accra-ville), municipale (district de Tema) et locales (district Ga) depuis leur mise en place dans la métropole du grand Accra. La généralisation du discours environnemental montre une confusion croissante entre ressources communes et bénéfices particuliers dont une pléthore d'organisations, formelles ou non, est le théâtre. Les manques restent cependant structurels pour une part majoritaire de la ville.

À l'interface de ces deux légitimités, celle d'une société civile nébuleuse d'une part, et celle, institutionnelle, des assemblées de district d'autre part, le rôle des élus de base (*assembly members*) donne lieu à une variété de situations locales que l'on ne peut interpréter de prime abord qu'en termes personnels. Car la composition des assemblées interdit aux représentants des quartiers de se présenter sous des étiquettes partisanes. Sur le fond, la question est bien politique puisque 30 % des membres sont nommés. La décentralisation a fait d'emblée des assemblées un instrument de contrôle pour le pouvoir central relayé par le parti majoritaire [Verlet, 1992]. Dans la décennie suivante, la focalisation du débat démocratique national, entre les supporters du NCD et les électeurs ralliés à l'opposition, a biaisé ce positionnement imposé des élus locaux sur la base de leur seul mérite personnel.

Les quartiers : consommateurs dotés de besoins...

L'exemple des *public toilets* illustre particulièrement ce tiraillement des communautés urbaines entre une logique de marchandisation croissante et un processus d'instrumentalisation politique. La couverture sanitaire domestique de la région capitale – près de 3 millions d'habitants en 2000 – est notoirement insuffisante. Les trois quarts des ménages partagent leurs toilettes ; 41 % dépendent d'équipements de quartier [Benneh, 1993]. L'entassement des ménages dans l'habitat de cour est parfois tel, dans les vieux quartiers Ga, dans les « zongos » de migrants musulmans décentrés à partir des années quarante, ou encore à Ashaiman – le double populaire de la ville planifiée de Tema –, que d'anciens espaces dévolus à l'hygiène ont été

3 Cet article est fondé sur un travail de terrain mené par entretiens approfondis dans sept communautés de la région capitale, dans le cadre d'une affectation au Ghana de l'Institut de recherche pour le développement (janvier 2000-juillet 2001) et d'une affiliation au département de géographie de l'université du Ghana (Legon).

reconvertis en chambres locatives. Le palliatif des « latrines seau-cuvettes », qui oblige à vider les réceptacles plusieurs fois par semaine sans évacuation satisfaisante des excrétas, conduit également une partie conséquente de la population citadine à préférer une offre de service extérieure au logement.

Dans ce contexte de risque sanitaire élevé, les choix opérationnels de « Urban IV » sont évidents. La « composante toilettes » – 22 % des crédits prévus en 1996 pour Accra – occupe la majeure partie du texte de programmation, avec quatre procédures de sélection : toilettes domestiques (1 660 à Accra-ville et Tema), d'écoles (160), de quartiers (26), de zones commerciales (10). La logique de projet s'illustre par l'interpellation redondante des citadins, des collectifs locaux et des opérateurs économiques sur leurs responsabilités financières : critères de candidature pour une assistance technique, normes de passation de marché, recouvrement des coûts différenciés dans la formule plus globale du « à chacun selon ses moyens ».

Trois années effectives de mise en œuvre montrent pourtant les mêmes limites que celles qui, au-delà du cas ghanéen, marquent les expériences africaines de réalisation des projets Banque mondiale : démotivation des comités de suivi, insuffisance du nombre de produits finis par rapport aux projections initiales, faible capacité des entrepreneurs locaux à répondre aux normes de délais [4], difficulté des destinataires à rester cohérents en termes de demande sociale. L'accent mis sur les latrines ventilées au début du projet, dans la foulée des prototypes des années quatre-vingt, s'est ainsi trouvé remis en cause par une préférence croissante pour les w.-c. chasses, jugés plus conformes à la modernité d'une capitale mais aussi facteurs de surcoûts.

Par delà ces termes de référence et problèmes, banaux sur la scène urbaine africaine, les légitimités qui se sont cristallisées autour des toilettes de quartier s'enracinent dans une histoire plus ancienne. Elles se comprennent aujourd'hui à la fois par l'enjeu financier de taille de l'équipement, qui génère des ressources directes stratégiques pour les districts, et par le rôle chaotique que les élus locaux exercent dans leurs circonscriptions. La dernière décennie est ainsi le moment d'une entreprise de « domestication » des toilettes publiques sous la tutelle des assemblées locales et de leurs membres les plus entreprenants.

… ou acteurs du développement ?

Au plan économique, d'abord, sont répercutés les slogans libéraux dans deux directions de rationalisation marchande. À partir de 1997, il s'agit de privatiser la gestion des équipements existants. Un coup d'arrêt est de plus donné, en principe, aux nouvelles constructions en faveur d'un relais à prendre par les ménages. Les toilettes publiques ne devraient être destinées qu'aux gens de passage, dans les gares routières et sur les marchés. Mais cette position est loin de faire l'unanimité dans les secteurs pauvres et locatifs de fortes densités, quand bien même la population y

---

4 Dans l'économie inflationniste du Ghana, tout retard implique des surcoûts, et il n'est pas rare que des travaux restent gelés du fait de l'épuisement des fonds. Un dollar valait donc 2 346 cédis au début de 1999 et 3 051 cédis à la fin de la même année. Le cédi avait donc perdu un tiers de sa valeur sur le marché des changes bancaires, dépréciation qui n'a pas cessé les années suivantes.

subit un coût d'usage bien supérieur à celui de l'entretien d'équipements domestiques. À Accra-ville, l'assemblée sub-métro d'Ayawaso supervise ainsi 17 « toilettes publiques » pour 13 quartiers, toutes aujourd'hui tenues (d'une à cinq d'entre elles) par des entrepreneurs privés. En 2000, les contrats de gestion lui rapportent 50 % des bénéfices perçus à raison de 100 puis 200 cédis par visite [5]. Or, dans le même temps, la subdivision ne reçoit de l'assemblée métropolitaine qui la coiffe qu'une ristourne incertaine des rentrées d'argent prélevées sur l'activité commerciale de son domaine : en principe 50 % mais, dans la pratique, des versements mensuels de l'ordre de cinq millions de cédis. Pour un budget de fonctionnement annuel de 200 millions de cédis, on comprend que les revenus dégagés par les toilettes contribuent pour une part essentielle au paiement d'une centaine de salariés.

Dans le secteur voisin d'Okankwe, qui compte 11 toilettes de quartier, la privatisation s'est davantage engagée autour de six nouveaux équipements construits et gérés d'emblée par des entrepreneurs ayant soumissionné à son niveau. Les bénéfices quotidiens moyens sont estimés à 100 000 cédis, ce qui est jugé « plus rentable que de faire travailler un taxi entre Accra et Kumasi » (président de l'assemblée, mars 2001). Que les toilettes soient donc *private public toilets*, *public privatized* ou *private commercial*, leur rendement financier n'incite guère certains élus à en stabiliser le nombre au profit des seules initiatives domestiques. Mieux, il les encourage à en prendre le contrôle économique en sous-main, comme ce fut aussi le cas dans la subdivision d'Ablekuma dans les années quatre-vingt-dix.

En réalité, ces perspectives économiques et politiques avaient déjà attisé les convoitises locales avant même le réenclenchement du processus électoral dans le pays. Dans les années soixante et soixante-dix, l'accès aux toilettes de quartier était gratuit mais le service s'était paralysé faute de maintenance. La période révolutionnaire imposa alors une exigence de moralisation qui conduisit les comités de défense populaire – Accra en comptait un millier à la fin de 1982 – à se concentrer sur l'amélioration des conditions de vie dans les voisinages, notamment sur la réhabilitation des toilettes [Nugent, 1995]. Puis le PNDC canalisa ce potentiel de prise de conscience environnementale dans les comités de défense de la révolution, préparant ainsi le terrain à une reprise en main institutionnelle des toilettes. Lors de leur mise en place à la fin des années quatre-vingt, les assemblées de district ont donc pris le contrôle des équipements en imposant un service payant censé couvrir les frais de maintenance.

Mais cette mise sous tutelle butta sur des mobilisations plus locales et déjà bien rodées à l'argumentaire communautaire, comme celle du *Ashaiman Waste Management Committee*, pour étendre des conduites d'eau, déboucher les toilettes anciennes et en construire de nouvelles contre toute tentative de confiscation. Ce fut notamment le cas de groupes de voisinage que confortaient certains encouragements du chef de l'État. « À l'approche des premières élections, chacun des candidats s'est affairé à mobiliser ses jeunes autour des toilettes et la bataille a même

5 Prévue initialement à 40 % des rentrées financières, la part des entrepreneurs a rapidement été portée à 50 % « pour faire face aux dépenses d'électricité dans les toilettes », facilité accordée au processus de privatisation par les élus locaux. Il n'est pas exclu que ce gain soit aussi redistribué à certains d'entre eux, pour lesquels le gestionnaire n'est en fait que la couverture de leurs intérêts propres en matière de privatisation.

dégénéré avec des affrontements physiques sur le terrain » (élu de New Fadama, mars 2001). Dix ans plus tard, la politique de privatisation est présentée par les districts comme un moyen de brider les conflits d'une société civile encore trop « turbulente »… en même temps d'ailleurs qu'elle devrait « responsabiliser les populations gagnées par l'anomie locale » ! Le contrepoids des clubs de jeunes reste un facteur non négligeable d'effervescence communautaire, avec lequel les élus locaux doivent composer pour pérenniser leur implantation dans les quartiers au-delà d'un mandat de quatre ans [6].

Entre intérêts de proximité, tremplins politiques et bonne gouvernance libérale, l'affaire des toilettes donne ainsi lieu à une marqueterie d'implications personnelles. La confusion sémantique – domestique, collectif, communautaire, partagé, partisan, privatisé – met à mal la partition des sphères publique et privée. Les jeux d'équilibre sont parfois difficiles entre l'attente de certains ménages en faveur de toilettes supplémentaires, la pression d'autres pour que soient éliminés d'anciens équipements gênants, et les nouvelles convoitises marchandes.

Ici, un conseil traditionnel de chefferie tente de marginaliser le contrôle de district en prélevant une taxe *ad hoc* sur de nouvelles toilettes et douches, au nom du : « le gouvernement et l'assemblée municipale ne nous donnent rien » (Tema New Town). Ailleurs au contraire, les nuisances de constructions illicites en zone inondable conduisent les élus locaux à prendre la tête d'associations de résidents et à se placer en pourfendeurs d'intérêts spéculatifs privés : ceux de propriétaires qui facturent 100 cédis la visite des latrines-seaux clandestines qu'ils ont installées en rangées de quatre ou cinq et qu'ils vident quotidiennement dans les rares caniveaux disponibles en pariant sur l'insuffisance des latrines publiques ventilées (Ashaiman-Asenso). Ailleurs encore les élus locaux se présentent en faveur d'un relais privé, mais en vertu d'une logique de compétition avec les élus parlementaires. L'une des représentantes de Teshie termine ainsi son mandat en 1996 après avoir échoué, faute de ressources financières propres, à concrétiser un projet de construction d'une toilette de quartier, et pour avoir voulu faire cavalier seul quand le député concurrent prétendait superviser l'entreprise. Les « refus de collaborer » entre porteurs d'une même légitimité électorale prennent en effet souvent appui sur le contrôle des toilettes. La confrontation est directe dans la subdivision d'Ayawaso dont un des députés avait initié la construction d'un édicule en faveur du quartier d'Alajo au milieu des années quatre-vingt-dix. Bien que dix millions de cédis aient été déboursés à l'entrepreneur sur les crédits imputés par l'Assemblée nationale aux investissements locaux, le président de l'assemblée sub-métro mit fin aux travaux au motif « qu'il n'avait pas été mis au courant et qu'un collectif de résidents était venu se plaindre à son niveau ».

Par delà la rationalisation marchande relayée par les collectivités décentralisées, et les termes de référence globalisants de « Urban IV », le devenir d'un

6 « Nous les jeunes d'Ashiaman-Est, nous exigeons que les recettes des toilettes communautaires, qui sont pompées par l'assemblée municipale de Tema, soient reversées au quartier pour son développement » (leader des jeunes NDC, mai 2000).

équipement de proximité laisse entier le foisonnement de situations locales. Une telle marqueterie se comprend bien structurellement par les écarts de densités et les différentiels socioéconomiques qui conditionnent la demande, et qui ne peuvent que croître dans un contexte métropolitain. Toutefois, la donne politique de la quatrième république ghanéenne a sensiblement orienté la pratique gestionnaire établie au sein des quartiers. Nombre de ces tensions montrent surtout que les espaces locaux d'Accra s'inscrivent dans une contradiction forte : d'un côté de réels sentiments d'appartenance, concrétisés par une dynamique associative foisonnante dans les territoires de la proximité [Acquah, 1958] ; de l'autre la pression de forces segmentaires ou de nouvelles appartenances supralocales. Casse-tête citadin, ou opportunité pour une gestion plus libérale des services urbains ? La mise en concurrence qui découle d'une telle tension rejoint en tout cas l'émulation qui fonde, plus globalement, les principes libéraux des rapports marchands.

Mise en concurrence des déshérités : solvabilité et mobilisation

Alors que les interventions techniques dans la ville étaient déjà éclatées entre plusieurs responsabilités ministérielles, le dispositif né de la décentralisation ajoute, dans la dernière décennie, un découpage de la métropole assez touffu en quatre ou trois niveaux. Les assemblées sub-métro et conseils de ville (district d'Accra), les conseils de zone (district de Tema) et de secteurs (district Ga) en constituent les niveaux médians entre assemblées de district et quartiers. En réalité, seules les six assemblées sub-métro d'Accra bénéficient d'un budget prévisionnel (qu'elles jugent bien insuffisant) et définissent des priorités d'action depuis 1998. Quant à la maille la plus fine d'animation locale, également mise en place en 1998, elle est vouée au développement de base. Mais ces nouveaux *Unit Committees* soulignent d'emblée la démotivation des populations citadines par rapport à celles des zones rurales : confusion entre l'élection de leurs membres et celles des assemblées, quota de cinq membres nommés parmi les quinze de chaque comité [7], élus ne se réunissant pas faute d'indemnités financières. Surtout, la base territoriale de mobilisation rappelle les Comités de défense de la Révolution qui ont placé les initiatives communautaires, en pleine effervescence quinze ans plus tôt, sous contrôle politique national.

La redistribution des fonds du développement urbain vers la base se déroule donc dans un jeu de pressions fortes qu'active le discours globalisant des projets sur la participation citadine. Car, entre le niveau de la collectivité décentralisée et celui des voisinages urbains, le défaut de lubrifiant a laissé le champ libre à la concurrence d'autres leaderships, ceux des membres élus des assemblées locales et des membres du Parlement ghanéen.

7 Selon la même règle que celle qui fut imposée aux assemblées de district à la fin des années quatre-vingt, dans un processus de subordination au régime Rawlings et aux nouvelles alliances qu'il passait avec la chefferie ghanéenne.

De dix-sept à trois

Parmi les dix-sept quartiers classés comme démunis, la sélection de trois zones pilotes à Accra n'engage pas seulement quatre années d'expérimentation de prototypes techniques en matière d'hygiène, d'électricité publique, de drainage et de voirie. Elle est aussi décisive quant à la diffusion de termes de références standardisés pour la « candidature » des zones de pauvreté dans le prochain dossier « Urban VI ». Elle témoigne surtout de la rapidité avec laquelle les acteurs locaux – des consultants ghanéens aux élus de 1996 (Parlement), 1994 et 1998 (assemblées de districts) – ont assimilé les critères d'appréciation de la bonne gouvernance dans la logique de projet.

En premier lieu, la capacité à payer, qui structure les rapports de la Banque mondiale : « *One of the fundamental principles of the program is that beneficiaries are to fully cover the operation and maintenance costs of the infrastructure provided through fees or taxes. Available information on ability and willingness to pay indicates that this is realistic* » [World Bank, 1996 : 15]. En second lieu, la mobilisation de « *ranked communities according to the severity of their needs and their prior demonstrations of community initiatives and cohesiveness* » [*ibidem* : 76]. On touche ici une contradiction importante dans l'approche de la solidarité citadine, en présupposant que les plus pauvres sont les mieux outillés socialement pour dépasser les difficultés qu'ils rencontrent d'abord individuellement. À l'occultation de cette contradiction, à l'égard des bailleurs de fonds, il reviendra aux élus locaux de s'employer. De la « volonté » au caractère démonstratif de la participation, se jouent en effet bien des carrières politiques, et en premier lieu celles des présidents de subdivisions urbaines qui sont désormais élus tous les deux ans.

Cela permet d'abord de comprendre le reclassement d'un quartier d'autochtones, Ga, face à ses concurrents peuplés de migrants dans la sélection des communautés à réhabiliter en priorité. Car une temporalité plus profonde a tissé la trame également mouvementée des pouvoirs coutumiers dans l'agglomération. L'héritage du passé interfère ainsi avec la gestion urbaine récente, d'une part, dans le rapport entre légitimités « indigènes » et la force du nombre des « migrants », d'autre part, dans les contradictions internes aux premières, récurrentes sur la scène foncière [8]. Peu nombreuses sont aujourd'hui les « communautés mixtes » où collaborent au développement un chef Ga et des leaders d'opinion « étrangers », autres notables ethniques ou religieux, dont l'audience peut d'ailleurs dépasser les limites du quartier. Malgré le brassage des populations dans la majeure partie de l'agglomération, subsiste une partition grossière entre « quartiers indigènes », dont

---

8 L'offre actuelle de terrains à bâtir dans le grand Accra vient en effet à plus de 90 % des propriétaires coutumiers [Accra Planning and Development Programme, 1992]. L'héritage de l'*indirect rule* se joue bien ici dans le contrôle foncier des « natifs ». Le milieu Ga de la capitale, entre autres, abonde en exemples de « réinvention de la tradition », les familles exacerbant leurs concurrences depuis l'entre-deux-guerres pour « sécuriser leurs droits sur la terre à l'ombre de la juridiction coloniale » [Firmin-Sellers, 1996]. À ces fins, le passé coutumier fait l'objet de présentations fixistes, et en même d'une relecture constante en fonction des rapports de forces locaux ultérieurs. Les pratiques marchandes, très tôt acquises avant la colonisation britannique, mettent aux prises les chefferies entre elles, les chefs et les sous-chefs ou les clans familiaux qui ont tissé l'histoire des communautés, les familles entre elles, ainsi que l'ensemble de ces protagonistes et les acteurs publics du marché foncier [Kasanga *et alii*, 1996].

les représentants n'échappent pas au jeu des intérêts coutumiers, et les « quartiers de migrants » dont les divers représentants ethniques ne manifestent qu'une allégeance symbolique à l'égard du pouvoir Ga.

En effet, la reconversion des terres de culture en front d'urbanisation a placé le leadership coutumier sur la défensive, moins sous les apparences d'un groupe de pression cohérent qu'en ordre dispersé. Des relations fluctuantes des leaders Ga avec le pouvoir politique, central et local, persistent dans l'organisation du marché foncier et la gestion urbaine des années quatre-vingt-dix. La préparation du projet « Urban IV » par la Banque mondiale semble ainsi apporter quelque crédit au front commun des intérêts indigènes à défendre. Parmi les dix-sept communautés pressenties pour une réhabilitation pilote au début des années quatre-vingt-dix, aucun des quartiers Ga ne figurait en tête de liste. Cela n'augurait guère d'une volonté de rééquilibrage après que le précédent projet « Urban II » eut concentré ses interventions sur le secteur de Nima-Mamobi, zongo par excellence. Les représentants des communautés Ga de l'Est, et dans une moindre mesure ceux de l'Ouest, ont donc boycotté les premières réunions de concertation organisées par l'assemblée métropolitaine. La mobilisation de lobbies d'influence conduisit finalement les consultants à reformuler leurs priorités : un quartier « purement Ga » (Teshie), un quartier « purement migrant » (Mamobi-Ouest) et une « communauté mixte » (Sukura) furent retenus comme cibles opérationnelles.

L'intrication de concurrences internes et externes est pourtant bien connue dans l'ancien village de pêche de Teshie, qui dispose d'un domaine intérieur non négligeable. De multiples conflits jalonnent l'histoire des alliances et des rivalités, engageant tantôt la communauté face aux terroirs voisins, tantôt les familles qui la composent entre elles. À partir des années vingt, c'est le cas quand la responsabilité de la terre passe de fait entre les mains des lignées fondatrices sur « leurs » domaines respectifs, à la faveur d'un affaiblissement conjoncturel du clan du chef. C'est encore le cas dans les années quatre-vingt quand les terres Ga de l'Est, après plusieurs réquisitions publiques (domaine de la foire commerciale, camps militaires, zone de promotion immobilière), se transforment en proche banlieue de la capitale.

La carte politique des années quatre-vingt-dix ajoute alors son lot de pressions : lobbying pour la prise en compte des autochtones comme « déshérités », implication de parlementaires dans la querelle de désignation d'un nouveau chef. Un cercle vicieux s'est enclenché entre le contrôle du quartier, qui engage le partenariat avec le projet urbain, et le marché foncier. La rivalité des clans porte sur les terres encore aliénables, mais elle exige de chacun qu'il paie ses propres gardiens, géomètres, avocats, pour lutter contre les empiétements des autres, et qu'il redistribue les profits de positions ponctuelles d'autorité auprès des clientèles dont il dépend. Il faut donc vendre de nouvelles parcelles à bâtir aux plus solvables, surtout extérieurs à la communauté, dans une surenchère qui accroît en retour les coûts sociaux : nouvelles frustrations des usufruitiers lésés, tensions croissantes autour des mouvements de jeunes, regain de procédures judiciaires quand un même terrain est vendu à plusieurs acheteurs par différents vendeurs en même temps.

Forgé dans les conflits, le profil du leadership Ga s'est bien émietté : d'une concurrence entre communautés, puis entre clans, on en vient à déplorer que « toutes les familles sont aujourd'hui divisées sur les successions en leur sein et à

la tête de Teshie » (chef régent de Teshie, avril 2000). Le constat final est que « les jeunes veulent bien discuter avec les experts de ce qu'il faut faire de l'argent de la Banque mondiale, mais il n'y a plus de terrains pour implanter les équipements nécessaires à Teshie. Notre club n'a pu construire sa paillote que sur une passerelle au-dessus d'un caniveau » (élu de Teshie-Akromadeokpo, avril 2000).

De troisième à quatrième

Dans une logique plus directement politique, le quartier de Mamobi-Ouest s'est quant à lui retrouvé dans le tiercé gagnant des crédits Banque mondiale alors qu'il n'était initialement que classé cinquième, tandis qu'un autre secteur de migrants, Lagos Town, d'abord troisième sur la liste, a subi les frais d'une permutation qui l'a mis hors jeu. Depuis, le représentant de ce zongo d'origine Hausa n'a de cesse que d'en prouver la pauvreté dans un double rapport d'adversité. D'abord à l'égard du secteur voisin de New Town, de peuplement chrétien, plutôt Akan et Ewe, qui concentre les services du quartier: station d'essence, gare de stationnement, poste de police, banque et poste; les deux circonscriptions électorales sont ainsi en juxtaposition froide plutôt qu'en collaboration en économies d'échelle. Surtout à l'égard du zongo voisin de Nima-Mamobi, qui a toujours mieux capté l'attention politique nationale puis les bienveillances extérieures. Autant « les gens de New Town ont eu à cœur de chercher du travail et de scolariser leurs enfants », autant « ceux d'en face – l'autre versant d'un collecteur insalubre – se sont installés dans le sous-emploi, disposent de temps libre et de professionnels pour leur activisme » (élu de Lagos Town-Kwaotsuru, février 2000). Il est certain que de tels courtiers du développement ont relayé les défenseurs de Nima après que le quartier eut connu plusieurs tentatives de déplacement depuis la première république. Leur travail de mise en réseau est d'ailleurs confirmé à l'égard de la Banque mondiale, de l'Agence de développement canadienne, de bailleurs de fonds arabes ou libyens, par l'analyse comparée des organisations non gouvernementales et communautaires. Nima y apparaît proche de son prolongement direct de Mamobi, tandis que Lagos Town est en retrait des initiatives locales [Yankson, 1998].

Les jalousies cumulées à l'égard des « primes à la pauvreté » accordées à Nima ressortissent aussi aux logiques récentes de la Quatrième République. Nima et Lagos Town se trouvent dans la même circonscription parlementaire où se croisent, au milieu de la décennie, les ambitions du député, élu du premier quartier, et celles du président de l'assemblée sub-métro, élu du second. Dans ces parcours inégaux de captation des attentions des bailleurs de fonds et d'entretien d'une image de marque de sous-développement, Lagos Town s'est retrouvée désavantagée par son concurrent de Nima qui serait intervenu pour Mamobi-Ouest contre les intérêts de son rival.

Les ressources des deux élus diffèrent en effet. Le député s'appuie sur l'appareil du parti présidentiel, alors dominant à l'assemblée métropolitaine d'Accra, et sur l'assemblée nationale qui fournit « sa » part de fonds publics à l'intention du développement local. L'élu de quartier s'appuie quant à lui sur le groupe de jeunes qu'il a mis en place, sur l'organisation de réunions (propriétaires, femmes) et de campagnes de nettoyage. Ces formes d'action ne génèrent pas de fonds propres,

mais suscitent plutôt l'expression de nouveaux besoins financiers pour le quartier. Elles sont pourtant payantes en termes de longévité politique de son représentant depuis la fin des années quatre-vingt: « Organiser un travail communautaire est devenu cher pour nous, les élus de la base. Tu dois payer de ta poche l'essence et les outils. Les jeunes réclament des boissons et quelque chose à manger pour venir participer. Tu ne récoltes que des ennuis si tu n'y mets pas ton argent. Mais c'est en montrant les gens organisés que les projets sélectionnent ton quartier » (élu de Lagos Town-Kwaotsuru, février 2000).

Les termes de références circulent donc avec leur lot de réinterprétations. Quoi qu'il en soit, « Urban IV » a bien révélé la confrontation plus générale de deux ingénieries politiques, celle de la base et celle de l'appareil. L'alternance démocratique qui se joue dans la montée en force de l'opposition à partir du milieu des années quatre-vingt-dix fait rebondir cette dualité dans un nouveau jeu de miroirs entre conflits internes aux partis et conflits entre partis.

« Who is who on the ground ? » : le rattrapage des logiques partisanes

L'exposé d'une situation personnalisée, bien qu'enracinée dans les histoires du peuplement local et les structures socioéconomiques lourdes de la ville, rappelle l'analyse que Joseph Ayee a faite des conflits ghanéens de décentralisation [Ayee, 1999]. Dans le contexte d'Accra, il faut cependant rapporter le rapport de concurrence entre députés et représentants des districts, non aux *District Chief Executives* mais plutôt aux présidents des assemblées métropolitaines et sub-métro qui s'appuient sur une base territoriale fine. La mobilisation autour des équipements a pris en effet des formes contrastées d'un quartier à l'autre dans la dernière décennie, tout en étant polarisée par le partage d'influence entre les deux types de responsabilités. Ici, les collaborations sont provisoires, ailleurs, les mésententes sont voilées, ailleurs encore les conflits sont ouverts.

Au plan institutionnel d'abord, 86 responsabilités techniques et financières ont été dévolues aux collectivités territoriales par la loi sur le gouvernement local de 1993 (Act 462). Mais la décentralisation soulève de réels problèmes de moyens. À partir de l'année suivante, 5 % du revenu national était alors transféré aux budgets des districts pour leurs projets de développement, par le biais d'un débat parlementaire. La procédure du *District Assemblies Common Fund* (DACF) fut donc d'emblée placée sous le contrôle du NDC qui disposait de 189 des 200 sièges de députés à l'époque. Les cinq plus grandes villes du pays reçurent ainsi un tiers de leur budget total. En 1994 également, le DACF rapportait trois fois plus que les revenus de taxes locales dans la périphérie rurale du grand Accra [Ayee, 1995].

De cette dévolution pourtant plus avancée qu'ailleurs en Afrique de l'Ouest, résulte cependant un difficile partage d'initiatives sur le terrain. Les élus locaux n'ont pas de ressources d'investissement propres mais fixent les priorités d'action pour les quartiers au travers des comités sectoriels de district auxquels ils sont rattachés ou dans les assemblées sub-métro dans lesquelles certains siègent. À ce pouvoir de décision sans moyens s'oppose l'intervention directe de députés dont les ambitions nationales ne peuvent se passer d'une base politique locale. Membres de droit des assemblées de district, ils n'y ont pas le pouvoir de voter.

Pourvoyeurs de fonds stratégiques pour le développement territorial, puisque le gouvernement impose depuis 1998 que 20 % du DACF versé aux districts soient investis pour le compte des comités de base dans leur « lutte contre la pauvreté », ils risquent ne pas en tirer les bénéfices électoraux locaux.

Dans la pratique, cela conduit bien des parlementaires à faire cavalier seul dans la mise en œuvre de « leurs » projets : les assemblées se plaignent d'être court-circuitées sur le choix des équipements, des sites d'implantation, des entrepreneurs ; les soupçons se multiplient sur la corruption qui préside à ces choix. Le défaut de coordination des initiatives, le manque de transparence financière, les ripostes de présidents d'assemblées qui estiment ne pas avoir été mis au courant, les compromis trouvés au prix de retards d'exécution, ne sont pas rares. Nombre de critiques sur l'utilisation des « ressources locales » laissent planer le doute sur l'efficience du DACF en milieu urbain.

De tels dysfonctionnements pourraient n'apparaître qu'institutionnels si le principe de l'élection des assemblées de district sur des bases non partisanes n'avait pas été battu en brèche. D'une part, par la montée en puissance du *National Patriotic Party* face à l'hégémonie nationale et locale du NDC [Nugent, 2000]. D'autre part, par la tentation croissante de certains élus de base de faire évoluer leur rôle d'animateurs territoriaux vers la députation. À partir du milieu des années quatre-vingt-dix, les collaborations deviennent plus difficiles au sein des quartiers. Les problèmes de communication s'exacerbent surtout à l'approche des nouvelles investitures législatives.

À Accra-ville notamment, la conflictualité prend des formes ouvertes pour savoir qui patronne le développement. Les députés en sont d'autant mieux perçus comme les courtiers qu'ils drainent désormais des fonds pour cela. Les *Assembly members* ripostent en affirmant qu'ils détiennent la vraie légitimité de la base en ayant repris à leur compte l'organisation du travail communautaire (creusement et curage des caniveaux notamment) qui incombait autrefois aux chefs et groupes de jeunesse. Ils sont aussi plus assidus aux réunions des assemblées, ce qui conditionne le versement de leurs indemnités, que les représentants des services techniques et bien des députés absentéistes. À partir de 1998, le fossé s'élargit enfin du fait du retard que les présidents d'assemblées prennent pour verser les 20 % du DACF aux nouveaux comités de base. Car ce qui aurait pu relayer sur le terrain les « faveurs » des députés ne se révèle pas fonctionnel dans les quartiers urbains : participation électorale médiocre, concurrences personnelles, population absorbée par les impératifs de sa survie au jour le jour. D'autres formes de mobilisation, notamment dans les extensions périurbaines, se révèlent alors plus actives, mais au service d'intérêts plus sectoriels que communautaires : propriétaires des associations de résidents, promotionnaires des *School Leavers Unions*, groupes professionnels ou églises impliqués dans la sensibilisation à l'environnement.

Une décennie après la mise en place des assemblées de district, et tout juste la population reconsultée dans le dernier niveau de la décentralisation, les difficultés à maintenir une animation locale non partisane dans un contexte national multipartiste sont apparues évidentes à tous. Certains quartiers, comme celui d'Abekan, sont ainsi tiraillés entre un député de l'opposition, et un représentant de la majorité. Mais les tensions n'étaient pas moins fortes au sein même du parti majoritaire

à l'approche des législatives de 2000. Car certains élus de quartier estiment avoir désormais suffisamment d'expérience politique pour mériter l'investiture du NDC et concurrencer d'autres prétendants à la députation. Dans la circonscription parlementaire d'Ayawaso-Est, les relations du président de l'assemblée sub-métro avec les précédents députés s'étaient déjà envenimées en se cristallisant sur la concurrence de Lagos Town et de Nima.

> « Eux, ils ont déjà été bien équipés en eau et conteneurs à ordures par la Banque mondiale. Mais nous, nous n'avons même pas de place disponible pour installer nos aires de dépôt et faire appel au district pour le ramassage des déchets. Les gens d'ici sont obligés de payer des femmes maliennes qui transportent les ordures dans des paniers sur leur tête vers les conteneurs des autres quartiers. Or ces circonscriptions voisines ne veulent plus que nous utilisions leurs équipements. Les gens de Nima m'avaient averti de faire installer mon propre conteneur, ou sinon ils renverraient les enfants et les femmes de Lagos Town » (président de l'assemblée sub-métro d'Ayawaso, mars 2001).

La pénurie d'équipements urbains a donc multiplié les occasions d'un rattrapage partisan, dans lequel les rivalités personnelles disputent la part belle aux intérêts de quartiers. L'alternance démocratique de 2001 augure-t-elle alors d'une partition plus claire des responsabilités, sur des bases franchement politiques ? L'expérience des dernières législatives n'a certes pas mis fin aux suspicions au sein des partis. Celles-ci subsistent et devraient durcir encore les relations entre NPP et NDC qui contrôlent désormais chacun la moitié des présidences sub-métro. Car le jeu politique est bien éclaté au gré des circonscriptions gagnées par le nouveau parti présidentiel ou conservées par le précédent.

> « Notre nouveau député est sorti du brouillard et personne ne le connaît à la base. Lagos Town lui a fait comprendre qu'il ne fallait plus compter sur Nima ni Mamobi qui ont fait faux bond au NDC dans la circonscription. C'est grâce à nos voix qu'il est passé de justesse, et on ne pourra plus nous léser dans les choix d'investissement » (président de l'assemblée sub-métro d'Ayawaso, mars 2001).

Une façon de renverser le tribut politique et de faire contrepoids à l'ancienne prééminence des plus gros zongos dans le classement des communautés déshéritées de la capitale.

*

La métropole, tout comme les districts « de l'intérieur », pointe la force du paradigme communautaire ghanéen. L'expression chapeaute l'appréciation de la gestion urbaine en termes d'identité, de demande, et de participation, selon une temporalité en réalité composite. Inscrit dans le long terme, l'attachement des citadins à leurs *hometowns*, en ville ou dans les districts ruraux, cautionne les pouvoirs coutumiers dans leur autorité foncière, et ce malgré de multiples conflits. En vingt ans d'ère Rawlings, « le local » est apparu au cœur d'une critique puis d'une restauration de l'État, et les villes n'ont pas manqué cette évolution politique : mobilisations de voisinage contre bureaucratie et corruption au début des années quatre-vingt, appropriation de la logique de projet par les assemblées décentralisées. Dans le

court terme enfin, le dispositif électoral a imposé un redécoupage des entités locales et fait rebondir certaines frictions entre quartiers.

La prégnance du paradigme est cependant loin de correspondre à l'image neutralisée, déchargée de sa densité historique et politique que renvoie l'expertise internationale à travers les constats ou les attentes en termes de « capacité et volonté à payer ». Rapportée à un agrégat de ménages ou aux assurances données par les leaders d'opinion, la mesure de cette demande est loin de cerner toute l'intrication des rapports sociaux verticaux et horizontaux qui font les contradictions communautaires. La définition qui est donnée de la bonne gouvernance risque donc d'apparaître comme un épiphénomène face à l'ampleur des enjeux marchands de l'urbanisation, de même que l'allocation des crédits de développement reste de portée limitée au regard de l'augmentation des besoins citadins.

L'efficience communautaire rencontre de plus des démentis croissants. En progressant, le marché locatif suscite d'importantes redistributions de populations et affecte l'ancrage des citadins dans les seuls territoires de la proximité. La familiarité avec la ville et le recours à ses services ne relèvent guère d'une échelle univoque. Le travail communautaire rencontre l'apathie de ceux qui ne se sentent pas concernés, autant qu'il est jugé démonstratif d'en haut. La mobilisation sociale est donc appréciée, non sans ambiguïté, entre deux polarités : tantôt comme un prérequis garanti d'avance, quand il s'agit de définir les cibles des projets et de flécher les fonds, tantôt comme un objectif à atteindre à terme quand il s'agit de pérenniser les programmes de développement et d'en tirer des bénéfices électoraux.

Au total, la métropole du grand Accra se recompose bel et bien dans une logique de fragmentation. Les limites nées de l'histoire du peuplement, les subdivisions issues de la décentralisation, et le découpage électoral ne se superposent pas. Les quartiers sont plus que jamais tiraillés entre des pressions segmentaires dans une logique d'adversité et des appartenances supralocales – celles des communautés religieuses n'étant pas des moindres – dans une mise en réseau. Les confrontations qui sont nées des enjeux quotidiens de la gestion urbaine sont bien variées d'un secteur à l'autre : public/privé, expert/populaire, migrants/indigènes, élus locaux/parlementaires. Elles se chevauchent parfois, mais selon des profils de compétition qui ne s'inscrivent pas dans une continuité territoriale. Les lignes de force du devenir urbain s'apprécient davantage en termes de problèmes posés : économiques, institutionnels et politiques, et moins en termes de gradients ou de contrastes susceptibles de structurer durablement l'espace urbanisé.

Bibliographie

Accra Planning and Development Programme [1992], *Strategic Plan for the Greater Accra Metropolitan Area*, vol. 1. *Context Report*, Accra, Ministry of Local Government, Town and Country Planning Department, United Nations Development Programme, United Nations Centre for Human Settlements, 202 p.

Acquah I. [1958], *Accra Survey. A Social Survey of the Capital of Ghana, Formerly Called the Gold Coast, Undertaken for the West African Institute of Social and Economic Research, 1953-1958*, London, University of London Press Ltd, 176 p.

Ayee J.R.A. [1995], *Financing Sub-National Governments in Ghana : the District Assemblies' Common Fund*, Regional and Federal Studies, 5 (3) : 292-306.

AYEE J.R.A. [1999], *Decentralization and Conflict. The Case of District Chief Executives and Members of Parliament in Ghana*, Accra, Friedrich Ebert Foundation, 104 p.

BENNEH G. *et alii* [1993], *Environmental Problems and the Urban Household in the Greater Accra Metropolitan Area*, Ghana, Stockholm Environment Institute, 126 p.

CHAVAGNEUX Ch. [1997], *Ghana. Une révolution de bon sens. Économie politique d'un ajustement structurel*, Paris, Karthala, 392 p.

CROOK R.C. [1998], « Ghana », in *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press : 202-270.

GOUGH K.V., YANKSON P.W.K. [1997], *Continuity and Change in Peri-Urban Accra ; Socio-Economic and Environmental Consequences of Urbanization*, final report to the Danish Council for Development Research, 88 p.

KASANGA R.K. *et alii* [1996], *Land Markets and Legal Contradictions in the Peri-Urban Area of Accra, Ghana*, University of Wisconsin-Madison, Land Tenure Center, research paper n° 127, 83 p.

MOHAN G. [1996], « Neoliberalism and Decentralised Development Planning in Ghana », *Third World Planning Review*, 18 (4) : 433-454.

NUGENT P. [1995], *Big Men, Small Boys and Politics in Ghana. Power, Ideology and the Burden of History, 1982-1994*, Accra, Asempa Publishers, 306 p.

NUGENT P. [2000], « Résonances du passé dans les élections de 1992 et de 1996 », in *Le Ghana de J.J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala : 53-76.

QUARCOOPOME S.S. [1992], « Urbanisation, Land Alienation and Politics in Accra », *Research Review*, University of Ghana, Institute of African Studies, 8 (1-2) : 40-54.

REPUBLIC OF GHANA [1996], *Urban Environmental Sanitation Project, Staff Apraisal Report*, Document of the World Bank, Infrastructure and Urban Development Division, report n° 15089, West Central Africa Department, Africa Regional Office, March, 96 p.

VERLET M. [1992], « Du local au mondial : lieux et parcours du politique. Le paradigme ghanéen », in *État et Société dans le Tiers Monde. De la modernisation à la démocratisation ?*, Paris, L'Harmattan : 345-357.

YANKSON P.W.K. [1998], « Community-Based and Local Non-Gouvernmental Organizations in Urban Management and Development at the Local Level. The Case of Two Low Income Residential Areas in Accra, Ghana », Nordic Africa Institute Conference *Associational Life in African Cities : Urban Governance in an Era of Change*, Bergen, Norway, August 28-30, 28 p. multig.

À qui sert la gestion locale participative ? Éléments de réflexion à partir d'une expérience à Bogotá (Colombie)

Thierry Lulle *

L'idée du recours à la participation des habitants dans le processus de conception des espaces construits apparaît en Occident à la Renaissance, dès les premières manifestations du discours instaurateur de la ville. Il s'agit alors à la fois d'établir un dialogue entre l'architecte et son client, futur usager des espaces à concevoir, et de caractériser socialement les habitants afin de pouvoir répondre au mieux à leurs besoins et désirs en matière d'espaces [Choay, 1980]. Depuis, cette idée est récurrente, mais c'est surtout à partir des années soixante et soixante-dix qu'elle resurgit, soit dans la même tradition des théories de l'urbanisme (comme avec Ch. Alexander), soit dans des discours plus politiques découlant des principes de l'autogestion (comme chez J. Turner) ou liés à un contexte de « luttes urbaines ». Cette idée est alors particulièrement polémique, le pouvoir des « savants » étant sérieusement mis en cause par les « profanes ». Peu à peu, cependant, les antagonismes se sont atténués, au moins dans les discours des divers acteurs concernés, et l'invocation de la participation des habitants semble être devenue aujourd'hui unanime, y compris de la part des institutions autrefois critiquées pour leurs pratiques excluantes. Ce glissement est notamment dû aux discours véhiculés universellement par les diverses organisations internationales qui valorisent la gouvernance ou la concertation, même si ces idées sont très diversement conçues, comprises et mises en œuvre [*Les Annales de la recherche urbaine*, 1998].

Cet unanimisme des discours est trop peu confronté à la diversité d'expériences et de pratiques qui, si elles sont de plus en plus nombreuses et élaborées tant dans les pays du Nord que ceux du Sud [CNUAH, 1996], présentent aussi des difficultés, des limites, voire échouent. En effet, ces expériences peuvent provenir « d'en bas » comme « d'en haut », ce qui change radicalement les règles du jeu ; elles peuvent aussi servir de preuve à la correcte incorporation des pressions internationales ou bien, à l'inverse, montrer que les acteurs locaux ont encore une possible marge de manœuvre dans la gestion de leurs propres affaires (par exemple, le budget participatif de Porto Alegre). Diverses évaluations de ces

* Urbaniste, Universidad Externado de Colombia, IRD, Bogotá, Colombie.

expériences, passées et présentes [Blanc, 1995 ; Lorcerie, 1995 ; Atkinson, 1998], ont mis en évidence de nombreux obstacles. Parmi eux, d'abord le fait que la démarche participative, elle-même inscrite dans un processus de rationalisation politique plus large, vient souvent bousculer une structure sociopolitique qui repose sur des valeurs d'une tout autre nature [Vidal, 1998] ; ensuite, la différence, parfois profonde, des intérêts en jeu, selon le type d'acteur impliqué. Enfin, la grande diversité de langages mis en confrontation et donc d'interprétations du processus et de ses méthodes. Par ailleurs, ces expériences peuvent être conjoncturelles, peu institutionnalisées, car souvent mises en œuvre pour répondre à des besoins spécifiques et momentanés, la mobilisation cessant dès que la demande est satisfaite.

Ce contraste entre un discours laudateur et unanime et des pratiques variées et difficiles rend donc suspect ce même discours et incite à en différencier les fondements et à poser plusieurs questions. La participation est-elle perçue par les décideurs traditionnels comme devant modifier les modalités de la prise de décision ou plutôt comme permettant de neutraliser le social pour mieux caler des changements économiques globaux et locaux ? L'apparente volonté de développement de la démocratie participative serait-elle liée à l'état dit « critique » de la démocratie représentative ? En d'autres termes, quelles sont les tensions entre démocratie représentative et démocratie participative ? Quels enjeux représente le recours à la participation dans la planification et la gestion d'une croissance urbaine qui tend à adopter de nouvelles formes ?

Ces questions sont particulièrement aiguës dans les pays en développement. Malgré des tentatives proprement locales de gestion participative, parfois si réussies qu'elles deviennent exemplaires aussi bien pour d'autres pays du Sud que pour ceux du Nord, les modèles imposés sont souvent conçus par les grandes puissances économiques. Dans ces conditions, qu'attendent les organisations internationales de la généralisation du discours participatif ? Un maquillage « politiquement correct » à des réajustements économiques imposés ? En quoi ces mêmes orientations peuvent-elles servir ou desservir les pouvoirs locaux ? Que se passe-t-il avec les formes de représentation populaire souvent mises en cause par ces nouvelles formes de planification et de gestion urbaines ? Sont-elles affectées, résistent-elles ou se recomposent-elles ? Dans quelles conditions ? Comment s'articulent des notions globalisantes de « citoyenneté », « communauté », « société civile » avec la diversité des acteurs urbains et celle de leurs problématiques ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous nous proposons dans ce texte d'analyser la mise en œuvre de la participation, en cherchant à dégager les formes de son appropriation par l'ensemble des acteurs concernés et, donc, son impact effectif. Nous nous référons ici au programme appelé « contrôle fiscal civique » mené à bien par la *contraloría* (cour des comptes) dans la ville de Bogotá, capitale de la Colombie, entre 1997 et 1999. Il s'agissait de préconiser le contrôle de l'exécution des investissements publics par les citoyens qui en bénéficiaient. Ce programme s'inscrivait directement dans les nouveaux processus de planification et de gestion décentralisées engagés dans ce pays au cours des années quatre-vingt-dix. Après une contextualisation, nous présenterons un récit détaillé de cette expé-

rience [1]. Parce qu'elle a été difficile et a abouti à un échec relatif, cette expérience a été peu diffusée, évaluée et encore moins analysée. Elle figure parmi d'autres expériences du même type, à Bogotá ou dans d'autres villes colombiennes, qui se sont multipliées au cours de la dernière décennie. Son analyse doit donc être référée aux nombreux travaux locaux sur la décentralisation, les luttes urbaines et les formes d'organisation populaire, le pouvoir local, le clientélisme [2].

Un environnement urbain, social et politique en proie à de profonds changements

La Colombie est un pays doté de nombreuses ressources naturelles (exploitées depuis longtemps ou non) et d'une géographie telle que les différences régionales y sont fortement marquées. Quelques régions se sont développées économiquement dès le XIXe siècle. L'urbanisation s'est fortement accusée à partir du milieu du siècle dernier atteignant, en 1993, un taux de 69,1 %. Ce processus s'est appuyé sur un réseau urbain quadricéphale longtemps équilibré [3] : Bogotá et les trois grandes villes, Medellin, Cali et Barranquilla [Gouëset, 1998]. Si le développement économique a contribué au bien-être de certaines catégories de la population, il a aussi été accompagné de fortes inégalités, d'exclusions, en milieu rural comme dans certaines zones urbaines.

Cette évolution est aussi liée à la nature du système politique : des pouvoirs régionaux indépendants, reposant sur une structure sociale fortement hiérarchisée et marquée par le paternalisme, le *caciquisme*, le clientélisme, ont nui à l'affirmation d'un État central fort et se sont opposés profondément à la confrontation sociale publique et directe, de telle sorte que le recours à diverses formes de violence a été récurrent. On a ainsi parlé d'une situation locale paradoxale entre un ordre démocratique (la Colombie n'a pratiquement jamais connu de régime dictatorial) et une violence plus ou moins intense et souterraine [Pécaut, 1987]. Dans les années cinquante, une guerre civile (*la violencia*) entre les deux grands partis politiques traditionnellement en conflit fit plus de deux cent mille morts. Durant la décennie suivante ces deux partis se réconcilièrent (*el frente nacional*), tout en écartant du nouvel ordre ainsi établi des courants plus extrémistes, qui optèrent alors pour la clandestinité et la lutte armée (guérillas, puis plus récemment, mouvements paramilitaires). Le narcotrafic, de son côté, s'est développé rapidement puis a progressivement infiltré l'ensemble des organismes politiques, officiels ou clandestins. Depuis les années quatre-vingt sont cycliquement engagées des négociations entre État et guérillas mais sans succès, sauf avec l'une d'elles, le M19, en 1990.

---

1 Comme nous l'expliquerons plus loin, nous avons directement participé à ce programme, non comme chercheur mais comme intervenant dans la réalisation du contrôle fiscal et dans la sensibilisation des habitants à cette nouvelle procédure.

2 On trouvera en bibliographie seulement quelques-unes des références issues d'une large production locale dans ces domaines.

3 Toutefois, Bogotá semble avoir pris une certaine prépondérance depuis les années soixante-dix, avec la concentration d'activités liées à la mondialisation de l'économie nationale : celles du secteur financier (banques, assurances, etc.) et celles des services qui en dépendent.

Tandis que se complexifiaient les conflits, la démocratisation est apparue, dans les quinze dernières années, comme un enjeu d'importance croissante, notamment à travers la nouvelle Constitution de 1991. Elle semble répondre à des besoins spécifiquement locaux de « réconciliation » (le M19 ainsi que des minorités ethniques ont eu des représentants à l'assemblée constituante), mais elle s'inscrit aussi dans un contexte latino-américain plus général, marqué par la décentralisation, le transfert de compétences et ressources de la nation aux collectivités locales, une profonde réorganisation politico-administrative, la mise en place de nouveaux processus de planification et gestion locales s'appuyant sur des formes de participation du citoyen dans la prise de décisions et dans le contrôle de leur application. Il s'agit ainsi de relégitimer les institutions publiques, mais aussi de faciliter l'ouverture économique engagée au tout début des années quatre-vingt-dix. Malgré ses problèmes (ou grâce à l'un d'entre eux, le narcotrafic, diront d'aucuns), le pays a conservé, jusque récemment, une économie internationalement considérée comme « équilibrée », peu affectée par la crise de 1985, avec une faible inflation. La fin des années quatre-vingt-dix est cependant marquée par une crise économique sans précédent.

La démocratisation politique concerne le dispositif de représentation (élection populaire des maires et des préfets) comme la participation des citoyens. Elle affecte un système politique agité par la crise des partis traditionnels qui s'appuient toujours sur des réseaux sociopolitiques clientélistes actifs, et le surgissement de figures nouvelles dites « indépendantes ». Si la création des JAC (*Juntas de acción comunal)*, dans les années soixante, a correspondu à une mobilisation sociale intense liée aux revendications de régularisation foncière et d'équipement en services de quartiers autoconstruits, celle-ci connaît, durant les années quatre-vingt-dix, une certaine régression.

Bogotá, peuplée en 1993 de près de 6 millions d'habitants, reflète les dynamiques de l'ensemble du pays, mais par certains côtés s'en démarque aussi. Un taux de croissance de la population très élevé, notamment à cause de l'arrivée massive de migrants, explique un étalement très rapide durant les années cinquante et soixante. Cette expansion s'est produite souvent de manière illégale, malgré des plans conçus dès la fin des années quarante, car les pouvoirs publics ne les appliquent que partiellement. À partir des années soixante-dix, alors que les comportements démographiques changent (baisse de la natalité, diminution et diversification des migrations), les formes de croissance de la ville changent aussi : l'expansion se poursuit au-delà des limites du district, absorbant les communes voisines et constituant ainsi une aire métropolitaine, tandis que les zones existantes se densifient. Dans ce contexte, le laisser-faire des pouvoirs publics aggrave un fonctionnement urbain chaotique (congestion, insécurité, dégradation des espaces publics, etc.).

À partir des années quatre-vingt-dix, en grande partie grâce aux nouveaux outils de la démocratisation et de la décentralisation, la gestion de la ville est reprise en mains. Chaque maire, élu au suffrage universel depuis 1988, y contribue à sa manière : J. Castro (1992-1994) intervient dans le domaine politico-administratif et financier, A. Mockus (1995-1997) développe un discours sur la culture citoyenne, E. Peñalosa (1998-2000) réalise de grands travaux de réhabilitation des

espaces publics. Néanmoins, cette réorientation incontestable est parfois limitée par le poids de logiques clientélistes traditionnelles qui lient les élus du conseil du district (municipal) avec leur électorat (le secteur économique, les agents de l'administration publique ou certaines organisations d'habitants).

L'indéniable mais difficile ouverture d'espaces démocratiques locaux

Au cours des années quatre-vingt, mais surtout à partir de la Constitution de 1991 et de la très abondante juridiction qui en découle, de nombreuses réformes sont donc engagées tant dans le domaine de la représentation que dans celui de la participation des citoyens [4]. Certaines concernent directement l'élaboration et l'application des plans de développement urbain. C'est le cas avec, d'une part, la création au niveau de l'arrondissement d'une nouvelle instance politique, la JAL (*junta administradora local*), un conseil d'élus par l'ensemble des citoyens (la loi de 1986 ne sera cependant appliquée par les villes que très progressivement) ; d'autre part, avec des institutions, des formes d'organisation citoyenne et des procédures (la *personería*, la *contraloría*, la *veeduría*, etc.), nouvelles ou redéfinies, qui permettent un meilleur contrôle de la gestion des pouvoirs publics.

Ces changements, de différente nature, engendrent une prolifération d'expériences dans l'ensemble du pays, à différentes échelles territoriales (de la nation au quartier en passant par le département, la municipalité et l'arrondissement), d'ampleur, d'efficacité et de valorisation très variables. Ces expériences favorisent la formation des fonctionnaires publics, des élus et des leaders communautaires, organisée par diverses entités (secteur public, ONG, organisations internationales, universités, bureaux de consultants, etc.) qui parfois se spécialisent dans ce domaine.

Dans le cas du district de Bogotá, les JAL constituent une des pièces maîtresses du programme du maire J. Castro qui les crée en 1993 (cf. *decreto 1421: Estatuto orgánico del distrito capital*). Influencé par le modèle des arrondissements parisiens, Castro redéfinit le découpage du territoire du district en 20 arrondissements (chacun d'entre eux rassemblant plusieurs centaines de quartiers) et leur transfère des pouvoirs et des ressources gérés par la JAL et le maire d'arrondissement (non élu, il est choisi par le maire du district parmi trois candidats proposés par la JAL). Les édiles de la JAL sont élus au suffrage universel tous les trois ans (en 2001 a commencé une quatrième période), comme et en même temps que le maire du district et les membres du conseil du district. Le nombre d'édiles varie entre 7 et 11 selon la population de l'arrondissement. Les fonctions de la JAL sont très nombreuses s'agissant de l'adoption du plan de développement local [5] (à partir de la formulation des besoins de la base mais aussi en concordance avec le plan du district), du contrôle de la prestation des services publics, de la gestion et du contrôle de l'exécution des investissements du district à l'échelon de l'arrondissement, de la présentation des

4 Les dix ans de la nouvelle Constitution ont donné lieu à de nombreux bilans. Ceux qui concernent les effets des mesures en matière de démocratie participative sont plutôt marqués par une certaine désillusion [Uribe, 2001].

5 Comme dans l'expression JAL, nous utiliserons à présent le terme « local » pour nous référer à l'échelle de l'arrondissement.

Figure 1 – Système de représentation politique de la population à Bogotá

Niveau territorial	Élus	Modalités
District	Maire du district	Suffrage universel
	Conseillers	Suffrage universel
Arrondissement (20 dans le district)	Maire d'arrondissement	Choisi et nommé par le maire du district parmi 3 candidats proposés par la JAL. Révocable par le maire
	JAL (7 à 11 édiles selon la population de l'arrondissement)	Suffrage universel
Quartier (plusieurs dizaines dans l'arrondissement)	JAC (plusieurs membres)	Élus par les affiliés à la JAC

projets d'investissement, de l'approbation du budget annuel et de la promotion de la participation citoyenne dans le contrôle des affaires publiques. Par contre, les ressources dont dispose l'ensemble des arrondissements par transfert du district sont faibles car elles ne correspondent qu'à plus ou moins 10 % des ressources du district.

La principale activité des JAL tourne donc autour de l'élaboration du plan de développement local[6] et le suivi de sa mise en œuvre. Les projets qui figurent dans ces plans consistent très souvent en des constructions ou améliorations d'infrastructures (voirie) et de bâtiments à fonction sociale (éducation, santé, sports et culture, etc.) et peu en des activités de travail communautaire, développement institutionnel ou animation socioculturelle. Cette préférence peut être liée au fait que de nombreux quartiers ont encore des besoins très importants dans ces domaines. Mais elle provient aussi du fait que les élus considèrent être jugés par leurs électeurs sur la base de résultats « visuellement » identifiables [García, Zamudio, 1997].

La mise en place des JAL s'est produite dans un tissu sociopolitique préexistant fortement organisé entre le conseil du district et les JAC (*juntas de acción comunal*) (*cf. figure 1*). Depuis les années soixante, les JAC représentent les habitants au niveau du quartier. Leurs membres sont élus par les habitants du quartier qui y sont affiliés (le taux d'affiliation pouvant être très variable d'un quartier à l'autre). Leur mobilisation est bien sûr liée à la nature des besoins des quartiers. C'est ainsi qu'elles ont souvent joué un rôle très important dans les processus de régularisation des quartiers illégaux et de leur équipement en infrastructures et services publics. Toutefois, dans les années quatre-vingt-dix, l'action de ces organisations populaires s'essouffle tandis que s'affaiblit d'une manière générale la mobilisation sociale et politique dans la société et que sont progressivement satisfaits les

6 Le plan de développement local, avec son budget triannuel, est la « carte de navigation » des édiles et du maire d'arrondissement inventoriant l'ensemble des projets à réaliser pour atteindre les objectifs fixés.

besoins en services. Le conseil du district, de son côté, est resté plus stable, même si l'arrivée en son sein de nouveaux courants dits indépendants a fait envisager certains rééquilibrages. L'introduction des JAL durant cette même période fut quelque peu difficile [Velásquez, 1996 ; García, Zamudio, 1997]. Aujourd'hui, les trois niveaux de pouvoir (conseil, JAL et JAC) semblent être (ré)articulés.

Divers chantiers ont permis que, non sans mal, les JAL trouvent leur légitimité : la mise au point des plans de développement des maires Mockus puis Peñalosa qui, pour la première fois, se sont appuyés sur les propositions des arrondissements présentées dans les *encuentros ciudadanos* ; puis, à partir de 1997, l'élaboration du premier POT (*plan de ordenamiento territorial*), qui a réuni, au sein du CTP (*concejo territorial de planeación*), un édile de chaque arrondissement et des représentants des différents *gremios* (corporations des différentes branches du secteur productif) et ONG de la ville. Toutefois, les JAL et l'administration locale n'ont cessé d'être l'objet de débats, les maires ayant eux-mêmes des opinions divergentes sur elles : Castro a créé les JAL en leur donnant de nombreuses fonctions, la coexistence de certaines d'entre elles (la définition des projets dans le plan de développement local, la gestion et le contrôle de leur exécution) pouvant être dangereuse. C'est d'ailleurs ce qu'invoquera Peñalosa lorsque, dès son arrivée à la mairie en 1998, il retirera à l'administration locale ses attributions dans l'exécution des fonds publics et les redonnera à l'administration « districtale » à travers la UEL (*unidad ejecutiva de localidades*).

On voit donc que la mise en œuvre des réformes en matière de démocratie représentative est difficile. Il en est de même pour celles de la démocratie participative, celles-ci devant d'ailleurs contribuer au contrôle des premières. C'est le cas avec la nouvelle procédure du contrôle fiscal civique, promue par la *contraloría* de Bogotá et conçue pour être exercée au niveau de l'arrondissement.

Le contrôle fiscal civique : une procédure a priori novatrice

La mission de la *contraloría* de Bogotá est de contrôler le « bon usage » des fonds publics [7] tant au niveau du district que de l'arrondissement. Il s'agit donc de lutter contre la corruption lors de l'attribution des contrats, même lorsque celle-ci se fait dans le cadre d'appels d'offres censés être transparents, et contre toute anomalie dans l'exécution de ces mêmes contrats (la pire étant celle du contrat payé bien que non exécuté). Son rôle étant principalement de détecter ces anomalies mais non d'en sanctionner les auteurs, elle opère en complémentarité avec les autres grandes institutions du droit pénal (la *fiscalía* et la *procuraduría*). Elle dispose de ressources assez importantes mais insuffisantes dès lors qu'elle a dû se pencher non seulement sur les réalisations de l'administration *districtale* mais aussi sur celles des administrations locales.

En 1997, la *contraloría* est dirigée par un homme qui a une vision quelque peu idéaliste de la mission de son institution. Il est en phase avec Mockus, le maire du

7 Ce bon usage est évalué à partir de critères explicitement énoncés : économie, efficacité, efficience, équité économique, légale, financière et comptable, coûts environnementaux.

moment, au discours très novateur [8]. Adhérant aux principes de la nouvelle Constitution, le *contralor* cherche à intégrer le contrôle citoyen de l'exécution des fonds publics à tous les niveaux du nouveau processus de planification et de gestion. C'est dans ce cadre qu'il va promouvoir le « contrôle fiscal civique », programme préconisé au plan national mais peu appliqué localement.

Le *contrôle fiscal* consiste en la révision des contrats d'un point de vue juridique (selon les règles prescrites dans la loi 80 de 1993 dont l'objectif est d'éviter toutes sortes de détournements), financier (correspondance entre opérations réalisées et transactions de fonds) et gestionnaire (respect des projets prévus dans les plans de développement, efficacité dans le déroulement du contrat, etc.). L'exercice du contrôle fiscal *civique* consacre le droit qu'ont les citoyens [9] de veiller à ce que les projets de financement public censés améliorer leur propre cadre de vie soient correctement exécutés. Pour être les plus directement concernés par ces projets, la motivation et le niveau d'exigence des citoyens dans l'appropriation de cette procédure sont supposés être les plus élevés.

Par ailleurs, un aspect du programme de contrôle fiscal civique est alors très présent : ce contrôle ne peut être correctement exercé par les citoyens que si ceux-ci connaissent et maîtrisent l'ensemble du processus de planification et de gestion urbaines. C'est-à-dire qu'il s'agit de promouvoir une nouvelle « culture » des citoyens qui s'appuierait non tant sur l'attitude de la dénonciation (courante dans une société où les conflits entre clans politiques sont souvent canalisés par le judiciaire), mais plutôt sur celle de la responsabilisation (difficile quand les pratiques de la planification et de la gestion étaient auparavant beaucoup moins élaborées et très souvent confinées dans les sphères administratives).

La *contraloría* a mené ce programme à partir de différentes approches. La première a consisté à sélectionner (sur la base de dossiers présentés dans le cadre d'un appel d'offres) une organisation civique dans chacun des quatre arrondissements choisis (Usaquen, Kennedy, Tunjuelito, Rafael Uribe [10]). Chacune était donc contractuellement liée à la *contraloría* et rémunérée par elle. Après une formation spécifique, l'organisation devait examiner 70 % des contrats effectués dans son arrondissement durant l'année antérieure, et présenter les résultats de ses investigations dans divers rapports et dans le cadre de deux audiences publiques.

Après avoir engagé le processus dans les trois premiers arrondissements, il fut cependant procédé à une première réorientation, liée à des problèmes de mise en œuvre (comportement de l'organisation civique du premier des quatre arrondissements, complexité des tâches). En effet, à Usaquen, la procédure a été très lourde et,

---

8 Le *contralor* est élu par le conseil de district, ce qui signifie qu'il n'est pas neutre et que, selon les rapports de forces politiques au sein du conseil, il peut être proche ou éloigné du maire.

9 Depuis la Constitution, divers termes sont utilisés dans les discours sociaux et politiques pour désigner les acteurs de la participation : la citoyenneté, la communauté, la société civile, etc. Toutefois, le choix de l'un ou l'autre de ces termes est rarement explicité dans ces mêmes discours.

10 Les critères de choix des arrondissements n'ont pas été énoncés publiquement : s'est-il agi de les choisir pour leur problématique politico-administrative (arrondissements avec des passes difficiles en matière de gestion financière), sociopolitique (homogénéité ou diversité socioéconomiques, dynamisme des organisations sociales, civiques), etc. ? Il faut souligner que n'ont pas été inclus des arrondissements qui, en raison de leur grande pauvreté, sont l'objet de nombreuses actions, gouvernementales ou non.

selon la *contraloría*, serait devenue pour l'organisation le moyen de « régler des comptes politiques ». Bien que dans le cas des deux arrondissements suivants (Kennedy et Tunjuelito) la situation ne fût pas aussi problématique, il fut décidé, pour le dernier arrondissement (Rafael Uribe), de se tourner vers des universitaires (considérés comme plus neutres et plus compétents) afin qu'ils prennent en charge à la fois l'exercice du contrôle fiscal puis sa transmission progressive à la population à travers sa sensibilisation, son information et sa formation. L'équipe d'universitaires fut également sélectionnée dans le cadre d'un appel d'offres [11]. Ce glissement traduit un des défis du programme : rendre la population capable d'exercer une activité « savante »… Peu après cette réorientation a eu lieu l'élection de Peñalosa, le nouveau maire, puis celle du nouveau *contralor*. Or, comme nous l'avons signalé plus haut, Peñalosa changea nettement d'attitude vis-à-vis des administrations d'arrondissement, en les privant du pouvoir d'établir des contrats. Cette mesure rendant caduc, à partir de 1998, l'exercice du contrôle fiscal civique au niveau local, le nouveau *contralor*, au profil très différent de celui du précédent, laissa le programme se terminer dans les conditions initiales (les contrats examinés étant encore tous antérieurs à 1998), mais adopta une autre approche pour sa poursuite en privilégiant la formation massive de leaders communautaires à l'ensemble des nouvelles procédures de la planification et de la gestion (dont celle du contrôle fiscal), au détriment de leur pratique.

La pratique du contrôle fiscal civique : récit d'une expérience difficile

Nous allons présenter ici une partie de ce programme, celle réalisée par une équipe d'universitaires dans l'arrondissement de Rafael Uribe en 1998. Si la *contraloría* a considéré que le contrat avait été correctement effectué par cette équipe, le bilan n'en est pas moins complexe.

Des engagements initiaux très spécifiques

Le contrat avait deux objectifs : la réalisation du contrôle fiscal en soi et la sensibilisation de la population à cette pratique. Mais, de manière plus précise, l'intervention de l'équipe a comporté les tâches suivantes :

– une formation initiale au plan de développement, à la loi d'établissement de contrat, au budget, à la lecture et à l'analyse juridiques des contrats ;

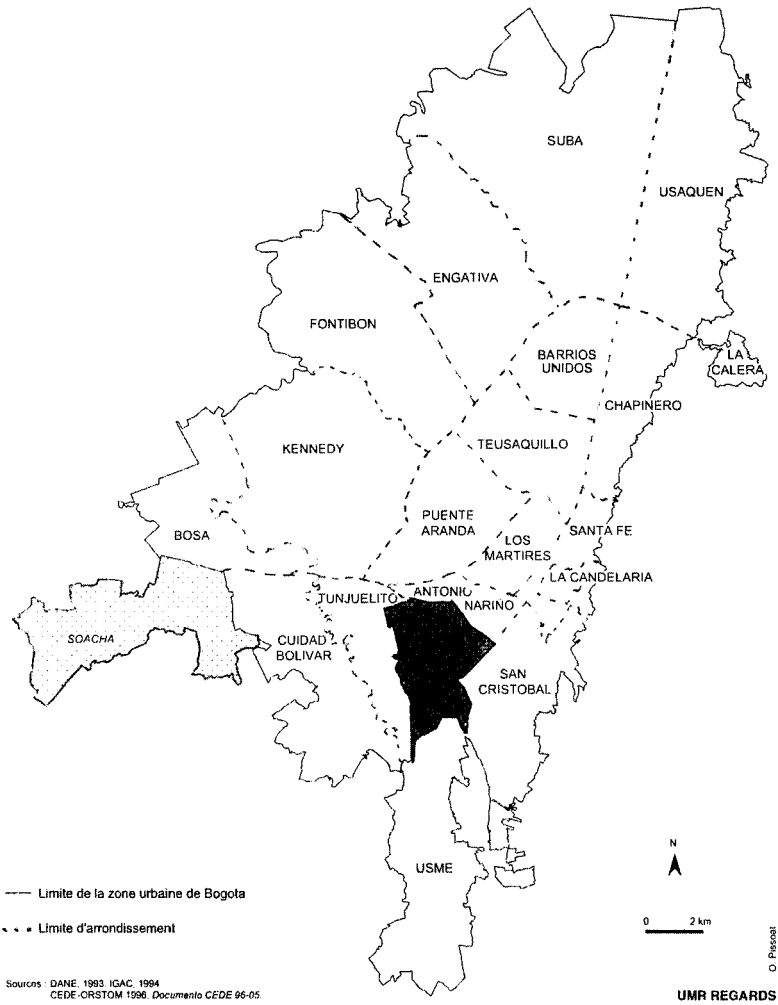
– la définition de l'« échantillon » de contrats à examiner (70 % de l'ensemble des contrats réalisés au cours de l'année 1997 par l'administration de l'arrondissement de Rafael Uribe, c'est-à-dire 210 contrats dont le total représente autour de 20 millions de francs) et la mise au point d'outils de lecture et d'analyse des contrats (la juridique examine 35 éléments) ;

– l'exercice direct du contrôle fiscal avec, d'une part, l'analyse juridique des contrats et, d'autre part, dans le cas des contrats ayant pour objet une construction (environ 50 % d'entre eux), une visite technique ;

---

11 Comme précisé au début de ce texte, cette équipe provenait d'une faculté de travail social (censée maîtriser les techniques de concertation avec la communauté), appartenant à une université, Externado de Colombia, créée au milieu du XIXe siècle par des juristes et d'où sont issus de nombreux hauts fonctionnaires.

Figure 2 – Division politico-administrative du district de Bogotá



– la réalisation de deux présentations publiques des résultats des investigations;

– le travail de sensibilisation et de formation de la population de l'arrondissement au contrôle fiscal et aux processus de planification et gestion urbaines en cours, à partir d'enquêtes auprès des habitants bénéficiaires des contrats évalués.

Pour mener à bien notre activité, nous avons constitué une équipe de plusieurs personnes, aucune n'habitant l'arrondissement, mais dont les formations et expériences (notamment travail social, ingénierie civile) permettaient de répondre aux objectifs. En présumant que les fonctionnaires de la *contraloría* nous apporteraient un soutien en matière juridique, nous n'avons pas fait appel à des juristes.

Rafael Uribe : un arrondissement entre péricentre et périphérie

L'arrondissement de Rafael Uribe est situé dans le péricentre sud (*cf. figure 2*) autour d'une colline et réunit 125 quartiers. Il s'est urbanisé dans sa partie basse dans les années cinquante avec l'occupation légale ou non de terres par de nombreux migrants (dans ce dernier cas, la situation a été régularisée depuis), mais également avec des quartiers planifiés pour des classes moyennes aujourd'hui appauvries. La partie haute s'est urbanisée plus tard. On y trouve des quartiers déjà consolidés mais aussi des quartiers très inconfortables qui, étant beaucoup plus récents, sont apparus dans les derniers recoins disponibles donc souvent localisés dans des zones à hauts risques naturels (glissements de terrain, inondations) ; ces quartiers sont peuplés par des personnes déplacées par la violence ou par des ménages en situation de grande précarité et d'exclusion économique et sociale. Selon les statistiques, la population de Rafael Uribe, qui s'élevait en 1997 à environ 300 000 habitants, appartient en grande majorité (72,5 %) à la strate socioéconomique 3 [12], donc a priori aux classes moyennes, mais vit des problématiques sociales variables selon le quartier.

C'est le cas, par exemple, de quartiers voisins, situés dans la zone haute de l'arrondissement [13]. L'un, créé de manière planifiée il y a une vingtaine d'années, est aujourd'hui occupé par une population plutôt stable dans son emploi et son lieu de résidence, et est bien représenté par sa JAC. Un deuxième, créé à la même époque mais illégalement, a été consolidé et régularisé grâce aux luttes de ses fondateurs qui, aujourd'hui, ne sont ni actifs ni représentatifs d'une population qui a changé entre temps. Ces fondateurs pourraient bien être remplacés par des organisations nouvelles, plus indépendantes. Un troisième enfin, urbanisé de manière informelle aussi, mais plus récemment, par des habitants aux problématiques sociales lourdes (avec notamment l'arrivée de déplacés par la violence depuis quatre ou cinq ans), montre une mobilisation collective très faible et confuse, une certaine anomie, une difficulté à transmettre ses besoins.

La politique locale, telle qu'elle se manifeste dans les élections des onze édiles de la JAL, est toujours très marquée par le bipartisme. Quelques indépendants ont toutefois essayé de pénétrer le jeu électoral. Les relations entre la JAL et les maires de l'arrondissement ont parfois été très tendues. Et celles entre la JAL et les deux autres niveaux de représentation de la population sont étroites : d'un côté, avec les leaders des JAC qui, selon leur degré d'organisation, peuvent avoir un rôle très déterminant dans le jeu clientéliste (à travers l'expression des besoins de la population et dans le suivi de leur satisfaction) ; de l'autre, avec les

12 Il existe à Bogotá une stratification socioéconomique (de 1 à 6), définie selon la présence des services publics et les caractéristiques du bâti, qui permet de fixer les tarifs des services publics selon les ressources supposées des habitants : en strate 1, correspondant aux quartiers habités par les populations les plus démunies, le tarif est très bas, en strate 6, correspondant aux quartiers des classes aisées, il est très élevé.

13 Nous nous appuyons là sur les travaux de fin d'études des travailleuses sociales qui ont participé à notre équipe. Ces monographies portaient sur les organisations civiques de ces différents quartiers [Caldas, Cuenca, Gómez, 1999 ; Yepes, Quintero, 1999].

conseillers du district qui ont souvent su utiliser ce nouveau maillon intermédiaire dans la structure du pouvoir local, même s'ils continuent parfois de s'appuyer directement sur les JAC.

Comme dans la plupart des autres arrondissements, les projets formulés dans le plan de développement local du moment répondent aux besoins tels que les organisations de quartiers les expriment et consistent donc principalement en des revêtements de voies pas encore bitumées ou très dégradées, des constructions ou réfections de bâtiments scolaires et de santé, des aménagements de parcs, de terrains de sport, etc. Le fait que le plan ait été modifié à deux reprises après son adoption laisse supposer que son élaboration fut entravée non seulement par l'improvisation qui a régné à ce moment-là – accentuée par l'imposition, provenant du district, d'une nouvelle formulation – mais aussi par diverses pressions politiques…

Une procédure au déroulement incomplet

Une fois acquises les connaissances de base et repérées les diverses dynamiques locales, nous avons commencé à exercer le contrôle fiscal en soi. Cette activité fut très fastidieuse: tous les membres de l'équipe ont travaillé à mi-temps durant un an, chacun ayant à la fois consulté les contrats et fait des visites de terrain. L'apprentissage de la logique juridique propre au contrôle, à l'œuvre aussi bien dans l'examen des contrats que dans la rédaction des rapports, fut très laborieux; d'autant que l'appui des fonctionnaires de la *contraloría*, une fois achevée la période initiale de formation, fut assez inégal, ces fonctionnaires étant eux-mêmes soit surchargés de travail, soit insuffisamment compétents pour transmettre leur savoir-faire. Par ailleurs, nous avons rencontré divers obstacles, institutionnels ou non, dans l'accès aux contrats: l'administration locale redoutait, surtout au début, l'intromission de personnes extérieures aux jeux des pouvoirs locaux et « incontrôlables ». Nous avions donc largement sous-estimé le temps prévu au déroulement de cette activité.

Dans ces conditions, le travail de sensibilisation de la population a dû être réduit [14]: si nous avons pu faire connaître notre démarche à travers les enquêtes de terrain et les audiences publiques et par là même montrer l'intérêt de la procédure, il est clair qu'une transmission de la méthode du contrôle était devenue impossible.

En outre, les deux audiences dominicales au cours desquelles ont été présentés et débattus nos résultats, et où sont intervenus le *contralor* et ses fonctionnaires d'un côté, l'administration locale de l'autre, ont réuni assez peu de participants (une soixantaine parmi lesquels des édiles, des leaders de JAC et autres organisations et, très rares, des habitants indépendants). Les débats qui y ont eu lieu ont

14 Nous avons recouru à un système d'enquêtes auprès de la population bénéficiaire des contrats analysés (212 personnes autour de 50 chantiers) portant à la fois sur son évaluation de la réalisation de ces contrats et sur sa perception plus générale des processus de planification et gestion urbaines. L'idée initiale de prévoir, après ces enquêtes, des ateliers fut peu à peu abandonnée, par manque de temps et de ressources. L'équipe a alors choisi une autre formule avec la réalisation d'une vidéo présentant les objectifs et l'exercice du contrôle fiscal à partir d'entretiens avec les différents acteurs concernés.

peu porté sur nos propres résultats. Cette situation fut le fait des édiles qui avaient su mobiliser leurs propres réseaux pour pouvoir être en mesure de mieux canaliser toute attaque à leur encontre.

Des résultats divers

Par rapport à l'objectif principal de lutte contre la corruption, nous avons détecté assez peu de cas susceptibles d'une enquête plus approfondie [15] : une vingtaine, c'est-à-dire 10 % de l'ensemble des contrats révisés (ceux-ci consistant principalement en des chantiers inachevés). En revanche, nous avons constaté que la plupart des contrats avaient été exécutés de manière confuse, en grande partie à cause d'une mauvaise connaissance du processus de planification et des modifications successives du plan de développement par l'administration locale. La confusion provenait cependant aussi des nombreuses erreurs (de procédure, présentation, rédaction, etc.) qui émaillaient les contrats eux-mêmes : dans la définition de leur objet (non coïncidence entre l'objet et le besoin auquel il est censé répondre, localisation incorrecte, descriptifs et devis mal faits), dans leur exécution et les différents suivis auxquels elle doit donner lieu, dans leur évaluation finale. Il était souvent difficile de détecter si, à l'évident et compréhensible manque de « culture technique », ne se superposait pas aussi un brouillage des pistes intentionnel et donc sanctionnable.

Si le travail de sensibilisation de la population fut beaucoup moins important que celui envisagé initialement, les visites de terrain et les entretiens, réalisés peu après l'acquisition de la méthode d'analyse des contrats, nous ont toutefois permis de capter les conditions d'appropriation de ce programme par les habitants. Trois aspects ont été dégagés. Le premier est celui de la formation. Comme nous l'avons dit, la procédure de contrôle fiscal est difficile et délicate et ne peut être menée sans une formation initiale solide et surtout un étroit accompagnement par les experts. On relève là une profonde contradiction propre à ce genre de programme participatif : provenant d'« en haut », il exige que des concepts, méthodes et langages « savants », soient réutilisés tels quels par les gens d'« en bas », par des « profanes ». Il manque souvent un travail pédagogique spécifique qui prendrait mieux en compte la diversité des habitants et des dynamiques sociales dans lesquelles ils sont immergés et donc les conditions de réceptivité et d'appropriation de ces savoirs. Malgré leur complexité croissante, ces dynamiques se comprennent aujourd'hui plus facilement [16]. D'autre part, le relais peut être partiellement pris par des habitants qui ont une solide formation générale (d'avocat, économiste, architecte, comptable) ou plus spécifique (autour des nouveaux processus de planification et gestion urbaines). La population n'est pas aussi unifiée que semblent le supposer les discours prônant la participation et les notions globalisantes de

---

15 Il faut préciser que notre rôle était de mettre en évidence des incohérences dans le déroulement des contrats, l'enquête plus approfondie et ses éventuelles conséquences pénales étant ensuite assumées par la *contraloría* puis par d'autres institutions juridiques.

16 Il existe aujourd'hui de nombreuses sources d'informations disponibles, depuis les recensements jusqu'à des études qualitatives, commanditées par la mairie elle-même.

« citoyenneté » ou « communauté ». L'imprécision de ces discours peut être elle-même associée soit à un trop grand idéalisme, voire une profonde ingénuité (avec la représentation d'une communauté « pure et victime »), soit à l'inverse à un certain machiavélisme politique. Dans ce dernier cas, ce genre d'opération serait utilisé davantage comme preuve d'une correcte application des nouveaux principes de gestion, nécessaire pour l'obtention de financements, tout en sachant que la procédure aura de fortes probabilités de s'autoneutraliser.

Le deuxième aspect concerne l'intérêt que les habitants auraient à participer dans ces processus en général et dans celui du contrôle fiscal en particulier. Si nous avons constaté le faible degré de leur information sur ces processus, nous avons aussi perçu leur motivation pour contribuer à (plus que pour assumer) la réalisation du contrôle fiscal. En effet, même si les témoignages sur les conditions de réalisation des contrats [17] étaient de qualité inégale ou parfois biaisés (profitant de cette opportunité pour appuyer ou critiquer la JAC), il est clair que certains habitants peuvent se prêter à ce jeu-là assez facilement. Néanmoins, comme nous le disions plus haut, ils sont aussi parfois pris dans des conflits et alliances qui peuvent les conduire à voir dans le contrôle fiscal non une procédure visant l'amélioration des produits des investissements publics locaux, mais plutôt le moyen de dénoncer des adversaires.

Le troisième aspect découle directement de ces ambiguïtés. Il s'agit de l'implication d'une partie de la population dans des logiques clientélistes, alors qu'un des objectifs du contrôle fiscal est bien de lutter contre les effets de ces mêmes logiques… Les visites de terrain et entretiens nous ont d'abord permis de mieux comprendre rétrospectivement quelles avaient pu être les dynamiques de participation dans l'élaboration du plan de développement local. Les projets inscrits dans ce plan ne répondaient pas toujours aux besoins prioritaires. C'était notamment le cas avec des bitumages de rues qui ne desservaient que quelques familles, souvent l'une d'elles étant membre de la JAC du quartier, tandis que l'agrandissement ou la rénovation d'une école ou d'un centre de santé fréquentés par l'ensemble des habitants étaient attendus depuis longtemps. Le rôle de ces jeux clientélistes (avec un réseau associant leaders de JAC, édiles de JAL, élus du conseil du district) reste donc prépondérant, malgré les nouvelles règles mises en place dans les phases initiales de la planification, celle de l'identification des besoins, puis, en réponse, celle de la définition et de la sélection de projets. En percevant cette profonde contradiction, nous avons été conduits à relire notre expérience d'une autre manière.

À qui a servi le contrôle fiscal civique ?

Il importe de resituer cette opération dans un système d'acteurs qui la perçoivent comme un intérêt ou une menace et, en conséquence, s'organisent, s'allient ou s'opposent entre eux. Ce système est constitué ici par trois acteurs principaux : la JAL et l'administration locale, les habitants, la *contraloría* ; secondairement par

17 Dans le cas des contrats ayant pour objet une construction, nous les interrogions sur le moment, la durée, les maîtres d'œuvre, les modalités de la construction, etc.

l'administration *distritale*[18], l'équipe d'universitaires, les conseillers du district[19] ou les entrepreneurs et prestataires de services avec lesquels ont été établis les contrats[20]. Dans la logique du contrôle fiscal civique, le premier est suspect, le deuxième est la victime et le troisième est le justicier. En fait, la logique semble avoir été tout autre.

Nous pensons que le processus tel qu'il s'est développé, c'est-à-dire de manière relativement neutre, sans engendrer ou accentuer des conflits entre administration locale et habitants[21] (ce fut le cas, par contre, dans l'arrondissement d'Usaquen), a servi un système sociopolitique fondé sur le modèle traditionnel du clientélisme et reliant les différents niveaux de pouvoir (de la JAC au conseil de district, voire le congrès en passant par la JAL). Dans ce système se trouvent impliqués la majorité des élus mais aussi leurs électeurs. Il reste toujours actif. On le dit en crise mais il semble plutôt être en train de se recomposer. En d'autres termes, alors que l'objectif principal du contrôle fiscal civique était justement de lutter contre les pratiques clientélistes supposant que celles-ci vont à l'encontre des intérêts des habitants, le résultat serait, à l'inverse, un renforcement du système dont font aussi partie certains groupes d'habitants. On ne pouvait attendre que les bénéficiaires du clientélisme en dénoncent le fonctionnement… Ainsi, l'espace du jeune mais frêle pouvoir participatif semble avoir été investi, phagocyté par l'usé mais habile pouvoir représentatif. La relecture du comportement des trois principaux acteurs impliqués dans cette expérience conforte cette hypothèse.

Une administration locale solidaire

La JAL de Rafael Uribe est traversée de plusieurs tendances politiques, traditionnelles et nouvelles (ou indépendantes). Mais, face au contrôle, il a existé entre les onze édiles un relatif consensus de défense. En effet, aux yeux des édiles, le contrôle constituait une menace, car il faisait peser sur eux un climat de suspicion, en mettant en cause leurs pratiques dans la définition des contrats. Cette menace les a conduits à mobiliser un ensemble de forces sociopolitiques et leur a ainsi permis de mieux asseoir le rôle de la JAL. Ce rôle n'est plus celui de gestionnaire du développement, mais de relais dans la mécanique représentative, ce que le maire du district peut voir d'un bon œil car il a toujours besoin d'un conseil en sa faveur.

---

18 Nous nous référons ici à l'administration « districtale » au service du maire qui est directement impliquée dans la planification et la gestion locales : le secrétariat de gouvernement, le DAPD (*Departamento Administrativo de Planeación Distrital*, service de la planification urbaine), le DAAC (*Departamento Administrativo de Acción Comunal*, service qui chapeaute les JAC).

19 Allusivement mentionnés car non rencontrés directement durant notre expérience.

20 Nous ne les avons pas mentionnés jusqu'à présent, alors que le contrôle fiscal les met aussi en cause, en même temps que l'administration locale. C'est que nos interlocuteurs s'y sont très peu référés. Eux aussi sont des acteurs de cette culture de la corruption. Il semble qu'ils soient plutôt des petits entrepreneurs, parfois membres des réseaux familiaux et sociaux des agents de l'administration ou des élus. Mais nous n'avons pas disposé d'informations à leur sujet.

21 Certes, l'aboutissement de ces investigations est très lent : s'il y a sanction, l'administration visée n'est déjà plus en place, ce qui en amenuise l'intérêt auprès de la population.

Cette attitude de défense de la part des édiles s'est manifestée dans deux mises en scène distinctes : dans l'enceinte même de la JAL, c'est-à-dire dans leur propre territoire, avec une unanimité des réactions face à nos questions sur leur rôle dans les nouveaux processus de gestion, rejetant toute suspicion sur leurs possibles agissements dans la gestion des contrats. Lors des audiences publiques, certains édiles, adoptant une stratégie de défense par l'attaque, adressaient à la *contraloría* des doléances diverses mais très générales ; puis ils faisaient exprimer, par les leaders de JAC qui leur étaient associés [22] et qu'ils avaient mobilisés pour l'occasion, leurs propres doutes sur la réelle viabilité et efficacité du programme.

On a aussi noté une certaine solidarité de la JAL avec l'administration locale qui était également visée. Les maires d'arrondissement commettent parfois des erreurs voire des actes illégaux (beaucoup ont été révoqués pour cette raison), soit par méconnaissance de leurs fonctions et des procédures, soit par surcharge de travail les conduisant à déléguer certaines de leurs tâches à des fonctionnaires pas toujours bienveillants, soit de manière intentionnelle. Ils savent que ces défaillances seront très facilement exploitées par leurs inévitables rivaux (y compris dans certains cas des édiles) et sont de plus en plus prudents. Ce fut le cas de la mairesse de Rafael Uribe qui a pris ses fonctions alors que nous avions déjà commencé notre programme : elle nous a facilité l'accès à l'information alors que nous avions rencontré divers obstacles et elle a su utiliser les audiences pour mettre en valeur sa fonction et ses engagements.

Des habitants complices

Au milieu d'une masse non impliquée, il faut différencier au moins deux types d'habitants : les premiers sont liés à des organisations sociales, principalement les JAC ; les seconds, indépendants, sont soit assez bien formés et/ou informés pour participer dans les nouveaux processus de gestion, soit complètement perdus, dépassés ; ces derniers reflétant la situation de leur propre groupe social, fortement marqué par la précarité, voire l'exclusion sociale. Ce sont les premiers qui nous intéressent ici.

Comme nous l'avons déjà signalé, à travers nos enquêtes de terrain et au cours des audiences, il nous est apparu que ces habitants étaient directement liés aux édiles, ce qui fut déterminant dès l'élaboration du plan local. Dans les audiences, nous avons assisté à quelque chose d'assez étrange, négation en quelque sorte de ce qui était visé avec le contrôle fiscal civique : dans les questions, demandes d'éclaircissements, débats, que nous pouvions formuler, les intervenants se référaient peu aux contrats réalisés dans leur quartier sous la responsabilité de l'arrondissement, mais préféraient souligner l'absence de projets en matière de services publics, sociaux ou domiciliaires, certains d'entre eux ne pouvant relever que de l'administration « districtale ». Ce décalage, entre des aspirations légitimes mais

22 Outre le fait qu'un édile cumulait cette fonction avec celle de vice-président de JAC (la trajectoire politique du président de JAC élu édile puis conseiller devient courante), nous avons pu repérer des segments de réseaux à partir des informations données par la liste des présents aux audiences et des enquêtes menées dans les quartiers souvent auprès des JAC.

exprimées dans un espace et un temps inadéquats, est difficile à interpréter : est-ce celui entre une planification et une gestion de plus en plus « fines et élaborées », supposant de la part de la communauté une information assez précise sur les différents niveaux de décision, et des attentes de la part de ce groupe social, fondées, mais exprimées de manière encore très primaire ? Ou bien ces revendications visaient-elles à détourner l'attention sur le fonctionnement clientéliste dont ce même groupe social est directement bénéficiaire et, par là même, à le protéger ? Le profil des intervenants nous suggère qu'il s'agit plutôt de la deuxième raison.

Une contraloría *ambiguë*

Malgré la nature de sa mission, la *contraloría* s'inscrit aussi dans le jeu politique puisque le *contralor* est élu par le conseil du district. Dès lors, ses programmes peuvent être utilisés à d'autres fins que celles énoncées officiellement. D'autre part, comme nous l'avons déjà signalé, il y a eu deux *contralores* impliqués dans ce programme, avec des objectifs et stratégies différents, le second héritant d'un programme complètement conçu par le premier. Or nous sommes intervenus peu après le départ du premier, que nous n'avons jamais rencontré dans ce contexte. Et le second, bien qu'il ait été présent aux deux audiences publiques, n'a jamais présenté de bilan [23], de sorte que n'avons donc pas d'évaluation du processus provenant de la *contraloría* elle-même.

Il est important de recontextualiser ici l'action de chaque *contralor*. L'action du premier s'inscrit dans une politique municipale tournée vers la « culture citoyenne », donc la formation d'un citoyen responsable, indépendant des courants politiques traditionnels et des jeux clientélistes, engagé dans son arrondissement et pouvant exercer un contre-pouvoir à la JAL mais dans un certain équilibre. Celle du second est liée à un rapport de forces tendu entre le district et les arrondissements, le maire contrôlant, dès sa prise de fonctions, les modalités d'établissement des contrats (avec la création de la UEL [24] dans le secrétariat de gouvernement du district), mais aussi au retour du favoritisme dans l'attribution des très grands travaux du district et du clientélisme au niveau du conseil. Dans ce dernier contexte, l'orientation prise par le second *contralor* est assez cohérente puisqu'il s'agit, à travers la formation massive de leaders de JAC [25], de réactiver la relation directe district-quartier sans que ce soit nécessairement aux dépens du niveau intermédiaire de représentation que constituent les JAL à l'échelle de l'arrondissement.

La position de la *contraloría* vis-à-vis de l'université (qui par contre n'avait aucun intérêt politique à travers ce contrat) nous semble rétrospectivement ambivalente : attendait-elle réellement que notre équipe joue un rôle de facilitateur dans la transmission de la procédure à la population ou bien, au contraire, un rôle d'intermédiaire neutralisant l'ensemble du processus ?

---

23 Il n'y eut que celui, très formel, de l'attestation du devoir accompli.

24 *Unitad ejecutiva de localitades*, chargée d'exécuter les fonds publics attribués aux arrondissements.

25 Un leader bénéficiaire de cette formation nous a tenu des propos au sujet du *contralor* très élogieux, dénotant ainsi le paternalisme dans lequel cette opération a pu baigner.

Cette expérience fut spécifique y compris dans le programme de contrôle fiscal civique. Toutefois, elle nous a permis de mettre en évidence certaines des difficultés qui se présentent dans la mise en œuvre de processus participatifs. Si ce constat invite au pessimisme et à la désillusion, il peut aussi mener à la démythification de la figure du citoyen de la Constitution de 1991 et, par là même, à des réajustements conceptuels plus généraux autour du politique dans une conjoncture locale particulièrement complexe.

Bibliographie

Alexander Ch. [1976], *Une expérience d'urbanisme démocratique*, Paris, Le Seuil.

Les Annales de la recherche urbaine [1998], « Gouvernances », 80-81.

Archimède et Léonard (AITEC) [1995], hors-série n° 12, « De la participation des habitants ».

Atkinson R. [1998], « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81 : 75-84.

Blanc M. [1995], « Politique de la ville et démocratie locale », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69 : 99-106.

Borja J., Castells M. [1997], *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, UNCHS-Taurus.

Caldas O.L., Cuenca L., Gómez M.J. [1999], *Planeación y participación de la comunidad desde la perspectiva del plan de desarrollo local. El caso de dos barrios populares de Bogotá*, Tesis de grado, Facultad de trabajo social, Universidad Externado de Colombia.

Choay F. [1980], *La Règle et le Modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Paris, Le Seuil.

CNUAH [1996], *Un mundo en proceso de urbanización, informe mundial sobre los asentamientos humanos*, tomo 2, Bogotá, TM editores, Inurbe, FNA.

García M.C., Zamudio J.V. [1997], *Descentralización en Bogotá bajo la lupa (1992-1996)*, Bogotá, Cinep.

González O.L. [1999], « En qué va la descentralización en Bogotá ? », informe final, Bogotá, *Veeduría distrital*.

Gouëset V. [1998], *Bogotá nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*, Bogotá, TM editores.

Gutiérrez S. F. [1998], *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*, Bogotá, TM editores – IEPRI.

Lorcerie F. [1995], « L'université du citoyen à Marseille », *Les Annales de la recherche urbaine*, 68-69 : 123-134.

Lulle T. [1997], *Planification et Gestion du développement urbain de Bogotá et de son aire métropolitaine*, Bogotá-Paris, Universidad Externado de Colombia, Orstom, CEDE-UniAndes, PIR-Villes CNRS, rapport final.

Lulle T. [1998], *Control fiscal cívico en la localidad 18 Rafael Uribe U. del Distrito de Bogotá*, Bogotá, CIDS-Universidad Externado de Colombia y Contraloría distrital de Santafé de Bogotá, informes n° 1-2.

Pécaut D. [1987], *L'Ordre et la Violence. Évolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*, Paris, éditions de l'EHESS.

Uribe M.T. [2001], « Las promesas incumplidas de la democracia participativa », *1991-2001, Diez años de la constitución colombiana. Seminario de evaluación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia – ILSA : 143-156.

Velásquez F. [1996], *Ciudad y participación*, Cali, Editorial Universidad del Valle.

Vidal D. [1998], *La Politique au quartier. Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, Paris, éditions MSH.

Yepes J.A., Quintero D.A. [1999], *El papel de la junta de acción comunal en la participación comunitaria. El caso del barrio Palermo sur en Bogotá*, Tesis de grado, Facultad de trabajo social, Universidad Externado de Colombia.

Les prescriptions de la Banque mondiale et la culture politique américaine

Cynthia Ghorra-Gobin *

L'introduction de ce numéro et la majorité des analyses (concernant principalement l'offre de services publics), qui rendent compte des politiques de développement menées au cours de la dernière décennie dans les pays du Sud sous l'égide de la Banque mondiale, soulignent leur ancrage dans l'idéologie néolibérale. Il s'agit ici de nuancer le propos en montrant qu'il existe à la fois une filiation et un décalage entre la culture politique américaine, qui a toujours su accommoder démocratie de participation et démocratie de représentation (Tocqueville) et les prescriptions de la Banque mondiale exigeant désormais le partenariat entre décideurs politiques « traditionnels » et sociétés civiles. Lire les déclarations de M. James Wolfensohn, au moment de sa nomination au printemps 1996 à la tête du vaste organisme de 9000 personnes qu'est la Banque mondiale, ne laisse aucun doute sur cette parenté. Brillant homme d'affaires américain rompu aux méthodes de travail de Wall Street, Wolfensohn s'est empressé d'affirmer qu'il se donnait pour objectif de « changer la culture de la maison » (« *change the way we do business* ») et de s'assurer en permanence que cette dernière ne se lance pas dans des opérations où la présence du secteur privé est certainement plus appropriée (« *my task is to ensure that the institution does not take on tasks that the private sector could easily do itself* »).

Le point de vue défendu ici consiste à mettre en évidence la complémentarité entre le credo néolibéral de la Banque mondiale et la culture politique américaine, en s'appuyant sur deux caractéristiques de cette dernière : l'absence de toute référence à un « intérêt général » défini par l'État central dans la formulation des politiques publiques et une différenciation limitée entre intérêts publics et intérêts privés dans toute politique d'aménagement et d'équipement. Il souligne ensuite que cet équilibre savant entre les intérêts du secteur privé et du secteur public repose principalement sur la capacité de réaction des habitants et leur faculté de s'organiser sur la scène politique pour faire valoir leurs intérêts. La conclusion met en évidence les difficultés inhérentes à tout processus d'acculturation du principe de la participation dans des contextes où l'histoire l'a plutôt bannie et insiste sur l'impératif d'un temps d'apprentissage et de lieux d'apprentissage de la « participation »

* CNRS, directeur de recherche.

en vue d'une gestion opérationnelle des conflits entre les différents intérêts exprimés sur la scène politique. L'accès à cette éducation permettrait d'éviter que, dans toute situation où l'État serait perçu comme corrompu, le secteur privé ne se charge d'instaurer un ordre social correspondant aux intérêts de ses clients solvables, une situation catastrophique pour les populations non solvables ainsi exclues.

De la non-référence au principe d'intérêt général

Les analyses portant sur Accra (Bertrand), le Mali (Dorier-Apprill), Abidjan (Bredeloup-Bertoncello) démontrent combien la notion de gouvernance (qui revendique avant tout l'obtention d'un consensus entre différentes populations en dehors de toute ingérence de l'État central) risque d'entraîner l'existence d'un système dual d'offres de services publics discriminant clairement les populations solvables des populations non solvables. Dans ce système dual, les populations les plus pauvres seraient en fait sollicitées à participer plus que d'autres, de manière active. Toute analyse critique de cette dualisation (tout comme celle de l'entreprise visant la participation des plus pauvres dans la résolution de leurs problèmes) prend implicitement pour référent de l'action collective l'idée d'un intérêt général et d'un État se donnant les moyens de le définir et de le défendre (voir l'analyse critique de cette notion exposée ici par E. Charmes à propos de Bangkok). Mais force est de constater que l'ensemble des sociétés et des États de la planète sont loin de partager cet idéal d'un « intérêt général » défendu par un centre. Aux États-Unis, la culture politique a tendance à concevoir l'intérêt public comme la résultante de l'expression des intérêts particuliers et n'a pas vraiment le souci de penser l'État comme un arbitre central se situant au-dessus de tous les intérêts et en mesure de dicter la norme ou encore le bien commun. À l'heure où les États-Unis se présentent comme la superpuissance de la planète et défendent eux aussi la vision néolibérale, il n'est pas étonnant que la Banque mondiale s'inspire de leur expérience politique pour défendre la notion de « société civile », une spécificité de la société américaine remarquablement analysée par Tocqueville.

L'histoire des idées souligne combien les Américains se sont toujours méfiés de tout pouvoir politique et combien *les pères fondateurs* se sont attachés à concilier les principes de la communauté rurale pratiquement autogérée à l'échelon local avec l'invention de l'État fédéral [Bender, 1975]. La démocratie américaine est ainsi définie par Tocqueville comme un système où l'idée d'une démocratie de représentation est en fait indissociable d'une démocratie de participation et où l'État ne représente pas à lui seul l'universel pas plus qu'il n'est le référent de l'action progressiste. Cette vision participe de l'idéologie anglo-saxonne qui, dans son analyse du pouvoir, intègre simultanément celle des contre-pouvoirs. Le pouvoir et les contre-pouvoirs participent d'un même système visant l'instauration d'une stabilité politique perçue comme le meilleur garant de la préservation des droits de l'individu. Au sein des institutions (entreprise, université, association), les Américains reconnaissent l'existence de pouvoirs mais donnent l'impression (parce qu'ils le croient) que leur point de vue est susceptible d'être entendu par la hiérarchie, à condition de savoir s'organiser. Aussi tendent-ils à construire leur point de vue à partir de la thèse de l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble et donc du

progrès à condition que les décideurs prennent conscience de la diversité des points de vue. Ils ont, de ce fait, un respect pour la loi, quitte à tomber dans un légalisme qui, vu de l'extérieur, donne l'impression de ne représenter qu'un vaste marché pour les professions d'avocats.

Prendre l'exemple de la proposition 13 votée en 1978 en Californie permet d'illustrer la complémentarité au niveau de la décision politique entre pouvoir issu du suffrage universel et contre-pouvoirs issus d'une mobilisation politique de type *grassroots*. Dans la première partie de la décennie soixante-dix, la Californie avait enregistré une croissance économique exceptionnelle et était de plus en plus perçue comme un cadre de vie favorable à la grande majorité de ses habitants qui ont toutefois commencé à se plaindre des effets négatifs de la croissance sur la taxe foncière. Tout propriétaire paie une taxe foncière au comté – dont le taux est généralement basé sur la valeur vénale du bien – qui la reverse ensuite à la municipalité. La croissance économique avait eu pour effet d'entraîner la hausse des valeurs foncières et immobilières et, de ce fait, faisait sentir ses effets au niveau du calcul de la taxe foncière. Les Californiens estimaient que le taux de croissance de la taxe foncière était loin d'être équivalent à la hausse des revenus, ce qui posait problème aux retraités ainsi qu'aux récents propriétaires, en raison notamment de la non-évaluation des propriétés acquises dans le passé. Ils ont exprimé leurs points de vue dans les médias et en ont fait part au gouverneur tout comme à l'Assemblée et au Sénat de l'État. Les élus ayant estimé que toute décision en faveur d'une limite de la taxe foncière s'avérait beaucoup trop complexe et remettait en question l'ordre préexistant, ont tout simplement préféré éviter de lui donner une quelconque priorité dans les débats publics. Prenant acte du faible intérêt de la classe politique pour une question qu'elles jugeaient prioritaires, les associations de propriétaires fonciers, souvent animées par des avocats, n'ont pas hésité à se lancer dans la procédure du référendum à l'initiative du peuple. Limiter le taux de la taxe foncière à 1 % de sa valeur vénale a fait l'objet d'un texte qui réussit à être signé par un nombre suffisant d'électeurs pour ensuite figurer dans les bulletins de vote lors des élections de juin 1978. La proposition 13 fut donc soumise à un référendum et obtint les deux tiers des votes exprimés. Dans ce cas, la décision politique a été prise lors d'un référendum initié par des associations de propriétaires (*Homeowners' Associations*), le rôle des élus s'étant limité à enregistrer les résultats du vote et à donner l'ordre aux différentes administrations de comtés de s'organiser pour l'intégrer dans leur fonctionnement.

Cette idée d'une gouvernance où pouvoirs et contre-pouvoirs s'expriment librement sur la scène publique en dehors de toute référence à un principe d'intérêt général représente, avec les décisions relevant du système judiciaire, un des fondements de la vie politique américaine. Des décisions majeures ayant entraîné un sérieux changement pour la communauté noire ont d'abord été prises par la Cour suprême avant d'être relayées par le Congrès et le Président de la nation. L'accès aux droits civiques des Noirs grâce notamment au *Voting Rights Act* (loi votée en 1965 par les représentants du Congrès) s'inscrit dans un tournant historique qui, en fait, avait été amorcé dix ans plus tôt par une décision de la Cour suprême du Kansas. En 1954, les juges de la Cour ont estimé que, dans l'éducation publique, le principe de « séparé mais égal » devait disparaître et ils ont voté en

faveur du célèbre arrêt « Brown *vs* Board of Education » qui remettait en cause un autre célèbre arrêt de la Cour suprême « Plessy *vs* Ferguson » voté en 1896. Cette décision des juges n'a pas immédiatement changé le sort des écoliers noirs du Kansas mais a exigé des élus de la nation (niveau du Congrès et de la présidence) de mettre la question noire au centre des débats de la nation.

Dans l'exemple de la proposition 13 comme dans celui de l'octroi des droits civiques aux Noirs, il n'a jamais été question d'un intérêt général mais tout simplement d'une prise en compte par le politique des mutations de la société américaine. L'intérêt public auquel on se réfère résulte d'une rivalité entre intérêts divers et contradictoires exprimés par les citoyens les mieux organisés. Le rôle des élus revient à arbitrer entre ces différents intérêts en fonction de la mobilisation politique et des modalités de lobbying qui les sous-tendent.

L'État organise un système d'équipements et services urbains où s'expriment demande et offre

Dans le cadre de sa politique d'aménagement et d'équipement, la société américaine s'organise pour répartir les responsabilités entre secteur privé et secteur public et se donne pour objectif de concilier en permanence les intérêts des deux. Ce principe peut être illustré par la politique du logement en faveur de la maison individuelle et celle des équipements structurants comme les barrages pour l'approvisionnement en eau ou le réseau autoroutier. L'État a choisi de ne pas décider du tracé des voies de chemin de fer reliant l'Est à l'Ouest du pays et a laissé ce choix aux sociétés de chemin de fer. En revanche, l'État a contribué à ce gigantesque investissement en cédant aux entreprises de vastes territoires situés de part et d'autre des lignes de chemin de fer.

L'État fédéral s'est organisé pour ne pas intervenir directement (en dehors du registre militaire bien entendu et, dans la seconde moitié du XIXe siècle, de la préservation des sites naturels jugés féeriques qui devinrent « parcs nationaux ») dans la conquête et l'aménagement du territoire. Le New Deal a toutefois induit quelques changements dans la conduite des affaires économiques et politiques. Sous l'influence des théories proches du keynesisme, l'État fédéral, suite au désarroi économique qui a suivi le krach de Wall Street en 1929, a décidé d'intervenir dans la vie économique. Il s'est proposé d'organiser le cadre ou encore le marché au sein duquel s'expriment offre et demande, comme l'illustre sa politique du logement. Au début de l'urbanisation remontant au XIXe siècle, les Américains avaient exprimé le souhait de maintenir les valeurs de la société rurale – qui disparaissait – en maintenant le principe de la maison individuelle située en banlieue. À cette époque, seules les familles aisées pouvaient s'offrir de vivre en banlieue dans une maison individuelle. Mais à partir des années trente, l'État fédéral a opté pour une politique du logement visant à assurer la dynamique de la production immobilière tout en servant les intérêts des consommateurs : il a proposé d'aider les ménages aux revenus limités à accéder à la propriété en leur offrant des taux d'intérêt extrêmement faibles et étalés sur toute la durée de leur vie professionnelle. Tout en subventionnant la demande, l'État a ainsi permis aux secteurs industriel et immobilier de la filière de la maison individuelle de se maintenir, quel que soit le contexte.

L'organisation de la demande fut renforcée en 1956 lorsque le Congrès a voté en faveur de la construction d'un réseau autoroutier sur l'ensemble du territoire, entièrement financé par l'État fédéral. De nombreuses villes et métropoles comme Los Angeles, New York et Chicago (pour ne citer que les principales) ont bénéficié de cette subvention fédérale et se sont dotées d'un réseau autoroutier. L'État fédéral, en prenant la décision de structurer le territoire à partir du réseau autoroutier, a contribué à faciliter la tâche du secteur privé limitée à l'offre de maisons individuelles à tous les ménages souhaitant quitter la ville et accéder à la propriété.

La construction de cette complémentarité entre l'État fédéral et les différents secteurs de l'économie américaine explique certainement la dynamique des villes de la Sunbelt. Les villes du Sud et de l'Ouest n'avaient jusqu'ici vraiment joué qu'un rôle mineur dans la dynamique économique du pays, contrairement aux villes de la Frostbelt (Nord-Est du pays). L'État fédéral a choisi de financer les universités de l'Ouest pour tout ce qui concerne la recherche dans le domaine de la défense après s'être engagé à construire des barrages, le long des fleuves comme le Colorado, pour assurer l'approvisionnement en eau et en électricité des villes construites en plein désert comme Los Angeles, Las Vegas ou encore Phoenix. Il revenait ensuite aux différentes municipalités de décider si elles souhaitaient que les services publics eau et électricité (une fois l'infrastructure achevée) soient assurés par le secteur privé ou par le secteur public. La ville de Los Angeles a opté pour la municipalisation de l'eau et de l'électricité alors que d'autres municipalités de la région choisissaient de privatiser eau et électricité. Le Department of Water and Power de la ville de Los Angeles a ainsi évité à ses habitants-clients de faire face à des pannes d'électricité au cours de l'année 2001 (contrairement aux clients de la compagnie privée Pacific Gaz Electricity PGE implantée en Californie du Nord) ou encore de voir le prix de l'électricité augmenter sensiblement (comme par exemple à Compton, municipalité située à l'intérieur de l'aire métropolitaine de Los Angeles et alimentée par l'entreprise privée Edison). Les entreprises privées ayant choisi de vendre de l'électricité à d'autres États à un prix plus élevé que celui pratiqué en Californie (ce qui est permis par la loi californienne) et ayant dû faire face à une hausse de la demande d'électricité de leurs clients habituels (notamment dans la Silicon Valley) alors que, sous la pression de mouvements environnementalistes bien organisés, elles avaient soigneusement évité tout investissement dans la construction de nouvelles centrales, n'ont pas été en mesure de répondre à la demande. Elles ont soit augmenté les prix, soit tout simplement créé une situation de panne dans le but de diminuer la demande. La situation n'a toutefois rien de tragique en raison du mode réactif des consommateurs et de leur capacité à s'organiser, avec l'aide des médias, afin de susciter à nouveau l'intervention de l'État californien pour faire pression sur le secteur privé. Les récents événements de septembre 2001 confirment aisément ce point de vue.

Doter le pays d'infrastructures a certes essentiellement relevé aux États-Unis d'une initiative de l'État fédéral en accord avec les États fédérés, mais il revenait ensuite au niveau local de décider de la municipalisation des services urbains ou encore de leur privatisation. Le choix ne dépendait pas forcément d'une simple décision du maire ou encore de son conseil municipal mais il a également reposé sur la mobilisation politique de la société civile au sein de laquelle les associations

de propriétaires ont joué un rôle fondamental, relayé par les médias. La mobilisation tout comme la participation ont reposé sur la circulation d'informations et de données. Il est étonnant d'ailleurs de constater qu'un seul des textes de ce numéro (voir l'article de T. Lulle sur le contrôle fiscal civique à Bogotá) s'exprime clairement sur l'information et la communication qui, tout compte fait, sont indissociables de l'idée même de la participation. Comment les associations sont-elles informées ? Tout habitant a-t-il les moyens de s'informer en toute liberté auprès d'un service de la municipalité ? L'information et la communication présentent un coût et les modalités d'une prise en charge ce coût doivent certainement être précisées.

La nécessité de créer ou refonder cette complémentarité entre les initiatives des acteurs publics et celles des acteurs privés dans le but de structurer le marché et de lui donner forme est reconnue par de nombreux chercheurs s'interrogeant sur le rôle de l'État et des pouvoirs à l'heure des flux transnationaux. L'expérience américaine souligne combien la structuration du marché repose sur le principe d'un partenariat et que la régulation est en partie assurée par la capacité de mobilisation des habitants qui peuvent aller jusqu'à mettre en cause l'entreprise privée (comme dans les cas de Tucuman et Cochabamba, analysés ici par B. Fournier et J.-M. de Gouvello) ou tout simplement contester les décisions de l'administration locale. La mobilisation de la société civile s'appuie de plus en plus sur les études d'évaluation, généralement financées par le secteur public, et réalisées par des chercheurs. La réforme de l'aide sociale signée par le Congrès en 1996 et par le président Clinton a autorisé les États fédérés à accorder à des agences privées la gestion des fonds fédéraux sur certains territoires à la suite d'un appel d'offres. Mais la reconduction du contrat ne pourra être faite qu'à la suite d'un débat politique à partir d'études d'évaluation comparant la gestion des organismes publics, privés et associatifs. Dans le Wisconsin, où le comté de Milwaukee a accordé à l'entreprise privée Magnus la gestion des fonds fédéraux de l'aide sociale, les médias ont commencé à faire circuler l'information selon laquelle l'entreprise privée avait enregistré d'importants bénéfices au détriment des bénéficiaires de l'aide sociale. L'opinion publique déjà informée se trouve dans l'attente d'un rapport d'évaluation concernant la gestion des fonds publics par les différentes agences : si l'hypothèse avancée par les médias se trouve confirmée, les associations sauront faire pression sur le comté de Milwaukee pour qu'il ne renouvelle pas le contrat avec la société privée. Dans leur majorité, les Américains organisés en associations savent qu'ils ont la responsabilité d'intervenir dans les processus de décision, quitte à entrer en conflit avec les administrations. Les associations comme les autres acteurs de la sphère politique disposent d'importantes capacités pour réagir et gérer les conflits, dans une culture politique où ceux-ci sont perçus comme une étape nécessaire en vue du progrès.

Aux États-Unis, tout programme d'aménagement d'une certaine échelle, qu'il provienne d'une initiative privée ou publique, fait désormais l'objet d'une étude d'impact, et toute politique publique (à l'initiative du local, du fédéré ou du fédéral) fait l'objet d'un suivi systématique par les chercheurs en sciences sociales. Le débat politique sur la pertinence d'un programme ou d'un plan repose largement sur cet outil en mesure de fournir des arguments à l'ensemble des parties concernées. La complémentarité qui s'institue entre l'État et le secteur privé dans toute

politique d'aménagement est donc non seulement indissociable de la participation des habitants, mais aussi de celle d'instances professionnelles indépendantes, spécialisées dans les études. Les associations relayées par les médias ont la possibilité de remettre en cause les résultats d'un bureau d'études et d'exiger un contre-rapport, mais il est important de souligner que seules les associations bien informées ou affiliées à un réseau sont en mesure d'assumer ce rôle de contre-pouvoir.

*

L'ensemble des études de cas présentées dans ce numéro souligne le rôle incontournable de la participation de la société civile dans les processus décisionnels tout en soulignant ses limites. L'idée d'une démocratie de participation parallèlement à une démocratie de représentation se justifie certainement dans la gestion urbaine, compte tenu de la complexité des situations locales face à la nouvelle donne du global. Force toutefois est de constater qu'elle exige un temps d'apprentissage pour la société civile tout comme pour les élus ainsi que des lieux d'apprentissage. L'exercice consiste à organiser des associations susceptibles d'exercer le rôle de contre-pouvoirs face aux intérêts des entreprises privées ou encore des acteurs publics dans le but de mieux faire prévaloir les intérêts des uns et des autres sur le moyen terme et non de s'en servir pour éliminer un adversaire (introduction du texte de Thierry Lulle). Aux États-Unis, où se pose le problème des quartiers déqualifiés souvent habités par des populations (généralement les anciennes minorités) ayant opté pour la passivité, il revient aux fameuses associations intitulées Community Development Corporations (CDC) de susciter la participation des habitants en vue d'une amélioration de leurs conditions de vie. Aussi les CDC de la plupart des ghettos ont-elles la possibilité de recevoir des financements publics et privés et se donnent pour objectif de favoriser le développement de la participation par des rencontres ou encore des stages où tout individu apprend qu'il a des droits et des devoirs et qu'il a la possibilité d'améliorer ses conditions de vie à condition d'apprendre à s'exprimer sur la scène publique. La responsabilité de toute CDC est fortement engagée dans cet exercice d'apprentissage (*learning process*), même si les résultats peuvent varier d'une ville à une autre ou encore d'un quartier à un autre.

Afin de favoriser le processus de l'apprentissage de la participation, des chercheurs des Nations unies [Westendorff, 2001] privilégient l'idée d'une coopération entre différentes catégories d'ONG fonctionnant à différentes échelles territoriales et désignées ainsi comme des lieux d'apprentissage. Au sein de la mouvance associative, ils distinguent les responsabilités des ONG internationales de celles des ONG locales qualifiées de Non-governmental development organizations (NGDO) fonctionnant le plus souvent à l'échelle nationale et de celles des Community-based organizations regroupant les habitants au niveau du quartier. Dans ce système, les NGDO servent d'interface entre le local et le national pendant que les ONG internationales assurent le rôle de conseillers permanents. Bien que subtile, cette division du travail entre les différentes catégories d'associations est loin d'être explicite sur les modalités de l'apprentissage de l'action collective pour les plus démunis.

Dans la société américaine, l'école et la paroisse ont représenté, tout au long de l'histoire, les lieux par excellence de l'apprentissage de l'expression en public et de la participation de l'individu à un travail d'équipe au travers d'une grande variété d'actions collectives. Les exemples peuvent être aussi simples que l'initiative de quelques élèves d'une classe d'un établissement scolaire en vue de l'organisation d'une sortie en plein air, d'une pièce de théâtre ou d'un match de football avec un autre établissement scolaire. Il revient à ces adolescents de concevoir le projet, de l'argumenter auprès d'une direction, d'obtenir des financements (quête, subvention), de prévoir tous les détails du déroulement de la séance et d'en assurer la gestion le jour prévu. Remplir ces différentes tâches est loin d'être aisé dans la mesure où l'action implique en fait le dialogue et la confrontation avec les autorités en vue de l'obtention de leur accord. Appartenir à une paroisse signifie, pour un grand nombre de ménages, assumer des responsabilités d'animation de groupes d'enfants, d'adolescents, de jeunes, de personnes âgées ou encore de prendre en charge l'organisation d'œuvres caritatives à l'intention des personnes vivant dans les ghettos. On parle ainsi de *community activities*, activités tournées vers la communauté qui, parce qu'elles sont reconnues de tous, figurent également dans un curriculum vitæ. À partir de l'expérience américaine il est possible de mesurer la difficulté d'une volonté de « participation par le bas » (*bottom-up process*) quand les personnes intéressées n'ont jamais eu l'idée qu'elles pouvaient le faire, ne savent pas vraiment comment s'y prendre et craignent avant tout de se retrouver au cœur d'un conflit, une situation somme toute banale à la veille de toute négociation.

Le principe de la participation de la société civile au sein d'un système de gouvernance qualifié de démocratique est certainement devenu le leitmotiv des organisations internationales considérées comme les principaux bailleurs de fonds de la politique de développement. Ce principe qui repose sur une affiliation avec la culture politique américaine – hypothèse avancée dans ce texte – exige toutefois de se préoccuper des conditions de son exercice, soit l'accès à l'information et à l'apprentissage de la négociation avec l'ensemble des partenaires. Or ces conditions sont rarement explicitées (comme l'exprime Thierry Lulle). Outre son exigence de culture délibérative, la participation suppose également la pratique systématique d'études d'évaluation – prenant en compte le point de vue des différents partenaires de l'action collective – et de leur diffusion afin de renforcer le point de vue des uns et des autres au sein d'un débat public. Appréhendée sous ces conditions, la participation permettrait d'éviter que tout effort de participation de la société civile ne se traduise par une simple instrumentalisation au profit des intérêts immédiats des entreprises et des multinationales ou encore de pouvoirs publics avides de monopoliser l'action collective. La contribution des chercheurs en sciences sociales s'avère ici essentielle pour mettre en évidence le « chaînon manquant » des théories actuelles de la gouvernance plaquées sur des systèmes politiques et sociaux des PED et pour s'assurer en permanence que les conditions d'une participation démocratique de la société civile aient été observées et respectées.

Bibliographie

Les Annales de la recherche urbaine [1998], « Gouvernances », 80-81.

Barber B. [1984], *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California press.

Bender Th. [1975], *Ideas and Institutions in Nineteenth Century America*, Lexington, University of Kentucky press.

Bourdieu P. [2001], *Les Structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil.

Castells M. [1983], *The City and the Grassroots*, Berkeley, University of California press.

Donzelot J., Mével C. [2001], « La politique de la ville : une comparaison entre les USA et la France », *2001 Plus*, 56, mai.

Dorier-Apprill É. [2000], « Problèmes et défis de la gestion urbaine dans les très grandes villes du Sud », in É. Dorier-Apprill (éd.), *Les Très Grandes Villes dans le monde*, Paris, éditions du Temps : 83-103.

The Economist [1996], « Mr. Wolfensohn's New Clients », 20 April.

Friedmann J. [1987], *Planning in the Public Domain : Between Knowledge and Action*, Princeton NJ, Princeton University press.

Ghorra-Gobin C. [1996], « Les villes aux États-Unis : Présence active des habitants », in I. Sachs (éd.), *Quelles villes pour quel développement*, Paris, Puf : 125-147.

Ghorra-Gobin C. [1997], « De la rivalité entre anciennes minorités et nouveaux immigrés », *Hérodote*, 85 : 143-160.

Ghorra-Gobin C. [1998], *La Ville américaine*, Paris, Nathan.

Ghorra-Gobin C. [2000], *Les États-Unis entre local et mondial*, Paris, Presses de Sciences-po.

Jackson K. [1985], *Crabgrass Frontier : the Suburbanization of the United States*, New York, Oxford University press.

Putnam R.D. [1993], *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ, Princeton University press.

Reich R. [1991], *L'Économie mondialisée*, Paris, Dunod.

Westendorff D. [2001], « Contradictions between Globalization and Partnerships between Urban Civil Society Organizations and Local Authorities », présentation au Forum social mondial, Porto Alegre, 29 janvier 2001.

Notes de lecture

Joël BONNEMAISON
La Géographie culturelle
Cours de l'université Paris IV-Sorbonne, 1994-1997
établi par Maud Lasseur et Christel Thibault
Paris, éditions du CTHS, 2000, 2001, 152 p.

Il faut remercier Mme Bonnemaison, les étudiants de Joël Bonnemaison, Augustin Berque et Chantal Blanc-Pamard, d'avoir su se mobiliser pour réaliser cet ouvrage. Ils nous livrent ainsi un document précieux : une synthèse de la démarche scientifique de Joël Bonnemaison et une contextualisation de celle-ci dans l'évolution de la pensée géographique, toutes deux réalisées par lui-même dans un cadre très précis : enseigner, rendre accessible aux autres l'essentiel de sa découverte et de l'innovation qu'elle permet. Le lecteur doit donc garder en mémoire qu'il s'agit d'une retranscription la plus exacte possible d'un discours conçu par son auteur pour être exposé oralement.

En introduction, Joël Bonnemaison nous livre l'identité de ses terrains et nous déclare ainsi leur rôle premier dans la construction de sa pensée. Terrains exotiques de confrontation avec *l'Autre*, ils le sensibilisent très vite à l'idée de sociétés différentes produisant des espaces différents. Les deux premiers chapitres sont ensuite consacrés à la mise en perspective de la géographie culturelle : ses origines, son évolution, ses pionniers, les concepts successivement mobilisés, ses rapports avec les autres sciences sociales et les autres courants de la géographie humaine. Cet exposé est très intéressant au sens où il éclaire l'esprit sur l'évolution même de la géographie humaine et sur les liens de filiation de la géographie culturelle avec la géographie tropicale et celle des sociétés non occidentales. Enfin, il met en valeur combien le positionnement premier adopté par le géographe vis-à-vis des échelles influe sur la structuration de sa pensée.

Le système culturel est posé comme objet central de la démarche scientifique propre à la géographie culturelle et sa définition est développée. Un « système culturel » se compose de quatre éléments, des savoirs, des techniques, des croyances et d'un espace. Il se caractérise par une organisation interne particulière, c'est-à-dire par l'intégration d'éléments matériels et spirituels à des niveaux et à des échelles différents, en partant du local pour s'élever au global, des éléments culturels vers les civilisations en passant par les complexes culturels et les cultures. Lorsqu'il y a correspondance entre une culture spécifique et un territoire particulier, on peut parler d'espace culturel. On distingue ainsi des lieux et des foyers culturels, des régions, des aires culturelles, enfin des mondes culturels. Par ailleurs, toute culture est un processus qui peut se décomposer en quatre étapes : la découverte ou l'invention selon le cas, l'innovation, l'évolution et la diffusion. Le territoire se présente alors comme le concept propre à la géographie culturelle pour comprendre la « diversité [des cultures], en étudiant dans le temps et dans l'espace la répartition des cultures et des éléments de culture. Cette branche de la géographie humaine est préoccupée par le rôle que joue la culture dans les grands problèmes géographiques. » Joël Bonnemaison définit le territoire en regard de la notion d'espace ayant succédé, dans les années soixante et chez les géographes, à celle de région. Cet espace est alors conçu comme un système organisé correspondant à une unité de fonctionnement déterminée par l'économie, alors que la région se définissait plus en relation avec le milieu naturel. Ce concept d'espace s'avère, pour Joël Bonnemaison, mal adapté à l'analyse des espaces excentrés et peu connus, des sociétés

de l'extrême périphérie, qui n'entrent pas dans cette logique du système-monde organisé par l'économie et la rationalité fonctionnelle. Cet « antimonde » est plutôt organisé par le territoire qui relève plus de la représentation que de la fonction, et de l'analyse culturelle, historique et politique que proprement économique. Le territoire n'est donc pas nécessairement le contraire de l'espace géographique, il en est plutôt l'envers qui le complète, à la fois unité d'enracinement de l'identité dont nul ne peut s'affranchir et, au-delà, enjeu politique. L'espace géographique se situe au confluent de la géographie et de l'économie, le territoire se trouve au confluent de la géographie et de l'anthropologie.

Confronté à des sociétés où la symbolique de l'espace a un fort pouvoir organisateur, Joël Bonnemaison nous révèle que les structures concrètes et l'organisation matérielle de l'espace, en cet endroit du monde, formalisent un imaginaire géographique collectif, peuplé de symboles, de visions et de rêves.

Il ne nous propose pas d'appliquer le concept du territoire à l'ensemble de l'espace, et en limite la pertinence interprétative aux marges de l'espace organisé par l'économie-monde. Il parle même de dénaturation de l'idée et de dérives pour qualifier l'utilisation de la notion de territoire dans cet espace qu'il ne structure pas. Sa traduction en termes de territorialisme est une vision primaire de l'humanité, son utilisation en aménagement du territoire ne désigne qu'une unité d'organisation fonctionnelle banale, projection dans l'espace d'une structure sociale, « un canton du système-monde ». Le territoire de Joël Bonnemaison est donc clairement une réalité abstraite, consubstantielle de l'Être au monde, au même titre que les représentations que l'homme a de son corps, de son individualité, de sa socialité et de l'Autre. C'est en tant que tel que Joël Bonnemaison nous le propose comme nouveau paradigme répondant à un certain nombre de fonctions géographiques sociales et politiques mais dont les raisons vont au-delà « dans l'univers de la mémoire, des représentations et des valeurs ».

Deux points importants se dégagent à la lecture : le fait qu'il est apparu nécessaire d'introduire un nouveau concept pour aborder des réalités dont l'explication résiste à l'application du concept précédent; l'entrée en résonance de cette approche (du local au global, de la diversité, du spirituel, de l'enracinement géographique des identités) avec les préoccupations sociales actuelles (la mondialisation, la montée des mouvements identitaires, la remise en question des notions de progrès et développement).

Dans le premier point, réside ce qui donne véracité au concept : la réalité de pratiques et d'usages de l'espace, organisés, pensés et collectifs, qui entrent en contradiction avec les qualités physiques du milieu et toute rationalité socioéconomique, oblige à rechercher une autre logique de rapport à l'espace. Joël Bonnemaison nous en découvre une, sa nature et ses fondements, sa puissance, sa relation intrinsèque à un espace et une société donnés et son lien avec une géoreprésentation partagée qu'il nomme territoire. L'application ou la conservation d'une telle logique est-elle souhaitable, est-ce un fait originel ou non, peut-on y voir un composant d'une culture ? Ceci est un autre débat. Le fait crucial est qu'elle existe en un lieu du monde et qu'ainsi dévoilée, elle nous déclare l'existence et le rôle potentiel de formes de rapport à l'espace que nous méconnaissons.

Pour le second point, on ne peut que regretter que Joël Bonnemaison n'ait pu continuer à explorer plus avant ce concept du territoire et sa valeur de lien des sociétés avec l'espace, notamment parce que le contexte géopolitique actuel tend à nous le révéler plus comme un instrument idéologique et politique de légitimation dans les conflits d'accès à l'espace trop nombreux, trop violents et sans issue démocratique apparente que comme trait fondateur de civilisation.

Dominique Couret

F. Dureau, V. Dupont *et alii* (dir.)
Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale
Paris, Anthropos, 2000

Longtemps, l'image que chacun se faisait de la ville a correspondu à celle d'un espace densément construit, innervé par une voirie au maillage serré sur laquelle se pratiquait une très forte activité industrielle et marchande, accompagnée de services publics et aux particuliers exercés en conséquence. Quoique se perpétuant, cette image est désormais insuffisante, sinon déplacée, car en de tels lieux ce sont les habitants qui priment, autant et plus que seulement le cadre physique de leur existence. Ces habitants sont les véritables propriétaires de l'usage des espaces urbains. C'est

dire que leur mobilité, dans son expression, ses causes et ses effets, est significative.

C'est le mérite de Françoise Dureau, Véronique Dupont, Éva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy et Thierry Lulle de l'avoir compris et d'avoir su rassembler une quarantaine d'auteurs, chercheurs, enseignants et même urbanistes en charge de planification urbaine, pour nous présenter dix-neuf villes saisies dans leur mouvement : croissance des espaces urbanisés, transformations de leurs structures et de leurs fonctions, résidence de leurs habitants, etc. Toutes ces villes, sauf deux, abritent plus d'un million de personnes (plusieurs millions le plus souvent) qui élaborent et pratiquent des stratégies d'enrichissement, de confort ou simplement de survie, mais aussi individualistes ou de convivialité, de sociabilité ou de loisirs, etc. Ces conduites sont permanentes, parfois se modifient, voire s'apaisent avec l'accès à la propriété d'un logement ou à une situation socialement acceptable, parfois sont relancées au gré des conjonctures. Ainsi, soit directement, soit par le truchement des municipalités qui les représentent, ce sont ces citadins en actes et en devenir qui font leur ville, expression matérielle, hiérarchisé et tangible (édifices, espaces linéaires, places et parcs, infrastructures en tout genre dont notamment les divers réseaux, etc.) d'un espace construit et sans cesse transformé. Les mouvements quotidiens alternants en assurent la cohérence et en ponctuent les rythmes. Nécessairement, tout cela a des causes, des conséquences qui servent une économie complexe, à dimensions collectives, mue par des forces sociales pas toujours immédiatement perceptibles.

En cet ouvrage, toutes les villes présentées ont une fonction métropolitaine affirmée. Le titre, *Métropoles en mouvement*, est donc particulièrement bienvenu. Les données rassemblées privilégient surtout les densités, les stratégies citadines, les pratiques résidentielles et, bien sûr, leurs répercussions sur l'occupation, les agencements et l'usage des espaces occupés. Pour des raisons de clarté, ces données sont exposées de manière comparative, selon une grille de lecture commune motivant le découpage en quatre parties imposé par les coordonnateurs à l'origine de cette entreprise. Ainsi, au fil de la lecture et quelle que soit la ville observée, les retrouve-t-on abordées d'une manière très systématiquement organisée qui apporte une dimension pédagogique certaine à l'exposé de chacun des auteurs. C'est bien ce qu'expriment les intitulés des quatre parties de cet ouvrage de 656 pages : l'expansion spatiale et la redistribution des densités; les stratégies et choix résidentiels; la ségrégation résidentielle et de la spécialisation fonctionnelle; les interactions entre pratiques résidentielles et politiques urbaines, leurs effets spatiaux. Chacune de ces parties est en outre introduite par un texte qui en éclaire et facilite la lecture.

Les aspects les plus spécifiques de cette mobilité aux expressions fortement diversifiées se révèlent alors à travers les multiples contraintes qui s'imposent aux gens qui font les villes de notre époque. Une telle approche appliquée pour cerner autant de villes – dont les fiches techniques, toutes construites sur le même modèle, autre aspect fort intéressant, donnent également des informations chiffrées et commentées, à ceux qui voudraient en faire une autre lecture – est très dynamique. Son caractère globalisant aide à une bonne compréhension du rôle des mobilités urbaines dans la recomposition de l'espace urbanisé.

Cependant, il semble bien que ce soient l'origine, la qualification et les situations des différents auteurs qui apportent le plus de richesse aux analyses suscitées par leurs descriptions, observations et réflexions, et fondées sur elles. Ils nous servent ainsi un aperçu clairement exposé sur des villes d'Asie, des Amériques, d'Afrique et d'Europe. Il n'y a guère d'interventions qui ne méritent notre attention. Seules quelques présentations un peu hâtives laissent le lecteur sur sa faim. Celui-ci ressent aussi une certaine frustration de ce que l'impasse a été totale sur les aspects juridiques et réglementaires (à peine évoqués à propos de l'habitat) qui permettent et orientent les politiques et la gestion complexe de ces métropoles en mouvement.

En conclusion, c'est un travail remarquable et un ouvrage précieux, orchestré par deux textes introductifs, l'un de A. Dubresson qui analyse le bien-fondé de la mise en perspective de ces 19 métropoles en mouvement, l'autre d'A. Haumont qui replace les métropoles des pays développés – j'aurais préféré que l'on employât l'expression de pays suréquipés et son contraire, les pays sous-équipés, mais enfin ! – dans « la transition urbaine ». Il informe clairement, en des synthèses de quelques pages sur chaque ville dans chaque partie, ce qui donne finalement une moyenne de quelque 25 pages par ville. On en émerge avec une plus grande intelli-

gence, un regard plus avisé porté sur ces villes métropoles et, à travers elles, sur toutes les villes d'importance que l'on pourra rencontrer quelle que soit la latitude où elles s'étendent et prospèrent.

Mais, également, la lecture de *Métropoles en mouvement* s'achève, pour le lecteur, avec en tête d'autres interrogations qu'il faudra bien traiter un jour. De toute façon, ce qu'il a appris et ces interrogations en suspens l'obligeront, pour l'aider à mieux comprendre ce qui l'entoure, à ajouter dorénavant la dimension de la mobilité à son regard de passant intéressé. Je ne peux donc que me réjouir de la publication de cet excellent et très tonique travail de recherche et d'expérience, fruit d'une remarquable conjonction de regards de professionnels avertis de l'analyse des espaces urbanisés et des comportements des habitants les construisant inlassablement et les vivifiant.

À quand la suite ?…

René de Maximy

Chantal Blanc-Pamard
et Hervé Rakoto Ramiarantsoa
Le Terroir et son Double
Tsarahonenana 1966-1992
Madagascar, IRD, 2000, 254p.

Cet ouvrage se présente comme un « retour » sur le terrain d'une monographie de terroir menée à Madagascar dans les années soixante. Trait original par rapport à d'autres entreprises similaires, le retour est le fait non pas de l'auteur de la monographie originelle, Joël Bonnemaison, mais celui de deux autres géographes, Chantal Blanc-Pamard et Hervé Rakoto Ramiarantsoa, qui, pour revisiter le terroir de Tsarahonenana, font appel à la mémoire et à l'aide des enquêteurs et informateurs qui ont participé en 1966 à la première étude. L'auteur de cette dernière intervient lui-même dans l'ouvrage en signant la postface, intitulée « la route circulaire », qui éclaire sur un cheminement intellectuel débuté dans les hautes terres malgaches et très largement développé par la suite au cours de longues recherches dans l'île de Tanna, au Vanuatu.

D'emblée, cette description de l'ouvrage appelle un commentaire sur les études de terroirs. Outre leur aspect formateur pour des générations de géographes et sociologues de l'Orstom, la vocation initiale de ces études était de permettre de comparer, de l'Afrique du Sahel, des savanes et des forêts à l'insularité de Madagascar, des structures agraires minutieusement rapportées en privilégiant les supports cartographiques. La précision exigée pour ces « monographies de terroir » amenait à opérer à l'échelle de la cellule agraire de base, celle du village ou de la communauté rurale, où l'analyse des structures spatiales et de production pouvait être associée à celle des rouages sociaux. Mais les retours sur les terroirs entamés ces dernières années laissent soupçonner que la vocation documentaire et le comparatisme qui fondaient la philosophie initiale de ces monographies à l'Orstom n'ont pas satisfait entièrement leurs auteurs : certains ont jugé que la diachronie qu'autorisait le retour était indispensable pour que leur tableau acquière véritablement son mouvement – et peut-être, aussi, y a-t-il nostalgie à abandonner définitivement un tel premier « terrain » qui fut souvent le plus exigeant et le plus marquant de tous. Quoi qu'il en soit, le présent travail doit être vu comme un avatar des terroirs : il témoigne pleinement d'une des évolutions de la géographie rurale tropicaliste.

C'est ainsi que *Le Terroir et son Double* propose un va-et-vient permanent entre l'étude initiale et l'étude actuelle, les constats de la première servant de repères à partir desquels le changement peut être appréhendé : en appui à cette démarche, la présentation émaille avec bonheur le texte de citations qui reprennent les principales observations du travail originel. Les évocations d'un état antérieur du système agraire ne sont donc là que pour permettre de diagnostiquer les changements survenus, et ce parti pris de la dynamique imprègne l'organisation de tout l'ouvrage. Le cycle de l'évolution agraire observé sur vingt-cinq ans rend compte des différents aspects d'une intensification affectant tous les domaines de la production : la densification de l'occupation de l'espace, la saturation de l'emploi du temps, l'intensification des pratiques agricoles répondent à un accroissement démographique que l'émigration circulaire et le départ vers les fronts pionniers des montagnes ne soulagent que partiellement. Si la plupart des thèmes « classiques » des études de terroirs (des productions et stratégies agricoles à l'organisation sociale et territoriale, entre autres) sont abordés, le pari d'une étude globalisante et dynamique est aussi largement tenu ; les auteurs nous convient en outre, à travers l'exemple d'Andranomangamanga, à appréhender la

genèse d'un nouveau terroir, au départ annexe du village initial, dessinant de la sorte un processus et un modèle de la construction régionale.

Abondamment servie par le visuel (la richesse et l'à-propos de l'illustration, cartes, figures et photos, est à signaler), la démonstration s'appuie sur les thèmes préférentiels que constituent les formes d'occupation du temps et de l'espace telles que les infléchit la pression démographique. Cette évolution cernée dans la durée donne accès aux mécanismes et aux directions du changement dans ce terroir du massif de l'Ankarantra. La prise en compte de nouveaux phénomènes, imperceptibles ou impossibles à analyser lors de l'étude initiale (les politiques agricoles, les innovations paysannes), l'approfondissement de thèmes déjà repérés en 1966 comme cruciaux, et notamment l'excellente approche des savoirs paysans, tous ces éléments, mis en relation les uns avec les autres, contribuent à donner une vision en mouvement du terroir. En mettant en relation fait technique et donné social, contraintes de l'environnement et stratégies paysannes, le lecteur saisit, au fil des pages, la logique à laquelle obéit le système de production. Mais si, dans l'ensemble, l'accent est largement mis sur les aspects sociaux et agronomiques qui fournissent les principales clés de cette compréhension, l'ouvrage montre aussi que la logique économique est asservie au « paradigme culturel merina » qui amène inlassablement les groupes humains, y compris à travers leurs innovations, à reproduire le monde et le système agraire des origines, basés sur la riziculture : la « volonté de riz », celle de « refaire le vieux pays » sont au bout du compte les constantes qui ressortent de ce laboratoire de Tsarahonenana.

Insistons enfin sur la diachronie induite par des observations menées à deux décennies d'intervalle. Du « système agraire immobile » diagnostiqué par l'observation ponctuelle d'une monographie de terroir, on accède, avec le recul, à la vision d'une communauté en perpétuel changement, capable d'exploiter ses savoirs capitalisés au fil du temps tout en innovant au plan des techniques, des productions, des activités, des organisations ou de l'aménagement de l'espace. La réussite de la démonstration suffit à souligner, si besoin était encore, l'importance de la longue durée dans l'analyse des sociétés et de leurs espaces. La temporalité induite par les moments distincts de l'observation – et non pas par une approche diachronique en elle-même – permet aussi de discuter, a posteriori, les prospectives et les hypothèses élaborées initialement. Qui plus est, au-delà d'un enseignement sur la dynamique du système de production, cette approche ouvre un regard sur la recherche elle-même. Dans la postface, Joël Bonnemaison ne se prive pas d'un tel exercice, et le changement dans le terroir est aussi le prétexte pour analyser le changement dans le chercheur; Tsarahonenana est alors revisitée avec les yeux de Tanna, et c'est tout naturellement que la notion de « route », élaborée et affinée en d'autres terres austronésiennes, est mobilisée pour qualifier la territorialité des gens de l'Ankaratra. L'ouvrage se clôt sur cette mise en abîme, qui acquiert un sens particulier après la disparition de Joël Bonnemaison. La grande aventure que lui fut entretemps Tanna donne une profondeur particulière à son regard « de retour » à Madagascar, sur un terrain désigné, explicitement, comme la matrice de tous ceux qui ont suivi.

Dominique Guillaud

Françoise DUREAU et Carmen Elisa FLÓREZ
Aguaitacaminos. Las transformaciones de las ciudades de Yopal, Aguazul et Tauramena durante la explotación petrolera de Cusiana-Cupiagua
Bogotá, TM Editores, Ediciones Uniandes/Cede, IRD/UMR Regards, 2000, 343 p.

Le titre de l'ouvrage de Françoise Dureau et Carmen Elisa Flórez, *Aguaitacaminos*, est le nom d'un petit oiseau nocturne de la région des llanos qui se déplace ici et là. Il nous renseigne d'emblée sur l'entrée privilégiée par les auteurs – la mobilité – pour analyser les transformations des villes pétrolières du Casanare, durant les années du boom pétrolier colombien (1993-1996). En effet, à partir des années quatre-vingt-dix, la découverte des immenses gisements de Casiana et Cupiaga situés dans le piémont oriental des Andes (département du Casanare) ouvre la voie à la migration massive vers les petites villes de Yopal, Aguazul et Tauramena. Ces mouvements de population attirés par les hauts salaires pétroliers et la forte demande de main-d'œuvre ont vidé les campagnes d'une région enclavée, en voie de colonisation

agraire, et entraîné une croissance brutale des « villes-champignons ». En trois ans (1993-1996), la ville pétrolière de Tauramena augmente de 150%. Mais, le *boom-town* s'est accompagné de son lot de problèmes : pénurie d'équipements et de logements, croissance des inégalités et de la pauvreté.

Il va sans dire que l'étude des mobilités est sous-tendue par la problématique de l'enclave. L'économie d'enclave a une longue histoire en Amérique latine. Elle a représenté une modalité d'exploitation des ressources naturelles largement répandue, expression spatiale en quelque sorte de la dépendance vis-à-vis du centre. La question qui se pose ici comme ailleurs (Mexique, Venezuela) est comment « semer le pétrole » ? Comment ne pas répéter les expériences du passé, laissant des régions exsangues lorsque la richesse s'épuise (cf. la région de l'Arauca) ? Mais, à la différence du passé, les lois de décentralisation de 1991 ont changé la donne. Elles ont eu pour effet d'injecter localement, dans un laps de temps très court, des sommes considérables dans un espace périphérique très faiblement peuplé. Cette question en appelle une autre : « Qui sont les bénéficiaires du développement régional », pour reprendre le titre du livre écrit par David Barkin, dans le Mexique pétrolier des années soixante-dix ?

Pour y répondre, un programme de recherche pluridisciplinaire (1996-1998), fruit d'une coopération féconde entre l'Orstom/IRD et l'université de Los Andes, a rassemblé démographes, géographes, sociologues et anthropologues, croisant différentes méthodes d'approche. Toutefois, la synthèse de l'ensemble de ces travaux ici présentés est charpentée par une lourde enquête réalisée en 1996. Elle porte sur un échantillon de 2 057 unités familiales des trois villes concernées et constitue l'apport central de cette recherche qui témoigne d'une remarquable maîtrise des méthodes d'enquête. La méthode retenue a été celle des biographies migratoires, dans le droit fil des travaux de Courgeau et Lelièvre. Ce travail est ainsi venu combler la faiblesse des données du recensement, permettant d'approcher dans toute leur complexité les phénomènes migratoires, leur ampleur, leur origine géographique ainsi que les pratiques résidentielles, les mobilités intra-urbaines, l'insertion des populations dans le marché du travail, les changements dans les modèles migratoires, en fonction des différents temps du cycle pétrolier, etc. Après une première partie de présentation de la problématique et du contexte local, cette énorme production de données d'une très grande richesse est organisée autour de trois thèmes : les transformations intra-urbaines, les processus migratoires et l'insertion des populations dans le marché du travail. Mises en correspondance de manière rigoureuse, ces données permettent de dépasser le simple constat des faibles retombées économiques locales et d'avancer dans la compréhension des effets ambivalents de la *bonanza*.

L'idée que la prospérité pétrolière est un miroir aux alouettes, que la *bonanza* est passagère, conditionne les modes de vie des migrants, leur faible projection dans le futur et l'ancrage précaire de ces « intermittents du pétrole », que sont les *malleros* qui vont et viennent dans le sillage des compagnies pétrolières. L'analyse souligne avec pertinence la force des représentations dans la construction de ces « territoires à éclipses ». Les migrants – et plus largement la nouvelle société – ont intériorisé les expériences du passé. L'enquête permet de mesurer l'importance de la population flottante ainsi que celle du phénomène de double résidence, des migrations circulatoires et des ménages « confédérés », car les déplacements sont fonction avant tout des opportunités de travail.

Aussi, la structuration du marché du travail, caractérisée par la présence d'un noyau dur formé par le personnel lié à l'entreprise, autour duquel s'articule une nébuleuse de travailleurs temporaires à contrat de courte durée, est-elle une des clés de lecture majeures des mobilités. Les migrations de travail sont pour l'essentiel alimentées par les régions proches (Casanare et Bocaya), confirmant l'existence, en Colombie, de bassins migratoires bien circonscrits qui participent au cloisonnement de l'espace national, mais également par des mouvements de plus longue distance, pour les cadres et les ingénieurs venus pour beaucoup de la capitale (cf. carte p. 111). Ici comme dans les régions du Golfe pétrolier mexicain, pour des raisons d'ailleurs peu explicitées, et en dépit de la création de bourses du travail après un accord passé entre la compagnie BP et les autorités locales, on observe la faible insertion des populations locales exclues des réseaux professionnels et/ou clientélistes qui permettent d'obtenir un emploi (p. 261).

Enfin, ces travaux permettent d'appréhender de manière fine les transformations de la géographie de la région, soulignant la plus forte prégnance du modèle *company town* à Tauramena, encore proche du camp pétrolier, alors que Yopal, capitale administrative du département du Casanare, aux activités plus différenciées, joue le rôle de place centrale (p. 209).

Nous avons dit que, depuis 1991, la décentralisation et le transfert d'une partie des royalties ont donné des moyens accrus au département et, dans une moindre mesure, aux municipes pétroliers. Ces sommes considérables ont permis, certes, la construction d'infrastructures d'écoles, de centres de santé dans une région qui en était largement dépourvue. Mais ces améliorations se sont accompagnées, dans le même temps, d'une augmentation de la pauvreté mesurée en termes de NBI (nécessités de base insatisfaites), en raison du très fort déficit de logement (subdivision en pièces des habitations existantes), la faiblesse des politiques publiques locales et du caractère erratique de l'activité pétrolière. Car si l'économie locale a été dopée par « la fièvre du pétrole », la faible diversification des activités soumet la région aux aléas de la conjoncture. À ces incertitudes s'ajoute l'abandon de l'activité agricole liée à la concurrence des salaires dans les pétroliers mais aussi aux tensions croissantes dans les campagnes environnantes, où la guérilla gagne du terrain. Dans les années quatre-vingt-dix, les FARC et ELN ont déplacé leur front dans les zones minières et pétrolières, faisant entrer à son tour la région du Casanare dans la spirale de la violence. On mesure là la faible consistance de ces territoires périphériques et leur très grande vulnérabilité, renvoyés à eux-mêmes lorsque la prospérité s'éloigne et que l'État s'affaiblit.

L'ouvrage de Françoise Dureau et Carmen Elisa Flórez s'achève par une présentation en annexe des concepts ou notions utilisés ainsi que des méthodes adoptées. En ce sens, ce livre ne se contente pas d'analyser les effets du boom pétrolier dans le Casanare, mais donne au lecteur une méthode et des outils pour comprendre les mobilités et repenser le phénomène d'enclave, dans un contexte renouvelé où les collectivités locales ont vu leurs pouvoirs renforcés par les lois de décentralisation.

Marie-France Prévôt Schapira

Jean CHESNEAUX
L'Art du voyage
Un regard (plutôt…) politique sur l'autre et l'ailleurs
Paris, Bayard éditions, 1999, 277 p.

Jean CHESNEAUX
Carnets de Chine
Paris, La Quinzaine littéraire/Louis Vuitton, 1999, coll. Voyager avec, 268 p.

Professeur émérite d'histoire à l'université de Paris-VII, Jean Chesneaux s'est spécialisé dans l'étude de l'Extrême-Orient et du Pacifique. Il est aussi un voyageur infatigable qui s'intéresse à l'évolution des sociétés contemporaines et sillonne le monde en s'efforçant de faire le lien entre la singularité des lieux, des situations et des gens et l'universalité de la condition humaine. Dans son dernier livre, *L'Art du voyage*, il expose son approche du voyage qu'il appréhende comme une pratique sociale inscrite dans un contexte politique, ce qui le conduit notamment à s'intéresser aux individus et à leurs systèmes de représentations derrière les structures et les institutions en place.

L'Art du voyage, qui précise en sous-titre qu'il s'agit d'un regard (plutôt…) politique porté sur l'autre et l'ailleurs, est paru en même temps que les *Carnets de Chine*, où Jean Chesneaux relate ses déplacements successifs en Chine qui l'ont fait passer de l'empire du Milieu à l'aventure maoïste et à la révolution néolibérale. Il relie ses voyages les uns aux autres et les met en perspective, ce qui leur donne plus d'épaisseur et de portée. Il y livre ses impressions et se réfère aux sources d'information dont il a pu disposer sans oublier de les situer dans leur contexte, qu'il s'agisse des paysages traversés, des personnes rencontrées ou des bouleversements politiques dont il a été le témoin. Les *Carnets de Chine* renvoient à *L'Art du voyage*, qui a obtenu le prix Ptolémée au 10e festival international de géographie de Saint-Dié. Les deux livres témoignent d'un cheminement parallèle et prolongent la réflexion qui formait la trame de *Habiter le temps*, une réflexion philosophique adossée à l'histoire où s'expriment un humanisme et un idéal démocratique doublés d'un engagement politique et d'une ouverture sur l'extérieur (cf. compte rendu dans *Autrepart*, 4, 1997).

Tout cela explique que *L'Art du voyage* n'est pas une diversion littéraire ou un mode d'emploi

sur la façon la plus appropriée de se rendre ailleurs. Le voyage n'y est pas considéré comme une manière d'échapper au stress de la vie quotidienne, comme une fuite individualiste et narcissique hors du temps et, encore moins, comme une dérive aléatoire, une façon de se perdre et de perdre son temps.

Il est envisagé, au contraire, comme le fruit d'une démarche dynamique et exigeante, comme un cheminement qui nécessite du temps et comme une entreprise qui fait sens et permet de mieux se connaître au contact de l'autre. Il implique un va-et-vient dialectique entre soi et les autres, entre nature et culture, entre espaces et sociétés, entre l'ici et l'ailleurs.

L'ouvrage est structuré en plusieurs chapitres et l'auteur y aborde successivement le voyage comme un cheminement, une entrée dans le temps local, un rappel de l'histoire et une ouverture sur le monde à travers des moments privilégiés ou des lieux évocateurs, chargés de passé, comme le stade de Nuremberg ou le musée militaire de Guadalcanal, aux îles Salomon.

Le voyage se présente en définitive comme une expérience limitée dans le temps qui vient rompre le train-train de la vie quotidienne et permet de s'affranchir de ses propres limites. C'est pour cela qu'il est source de questionnement et alimente une réflexion qui se prolonge en raisonnement philosophique et débouche sur l'universel. Il conduit à s'interroger sur les rapports entre la société d'accueil et celle dont on est issu, entre les représentations a priori qui entourent le départ et l'expérience cognitive acquise sur place, entre la diversité des pays visités et leur commune appartenance à la condition humaine et, finalement, entre les exigences contradictoires des universaux qui structurent la pensée humaine.

L'auteur insiste sur le fait que le voyage n'approfondit le rapport au moi que parce « qu'il permet d'accéder au nous à travers le eux ». Cela le conduit à égratigner au passage les partisans d'un exotisme teinté de dandysme qui, dans leur quête de la différence, loin de se référer à l'autre et à l'histoire, cultivent le dépaysement et s'abandonnant aux émotions esthétisantes de leur ego. De ce fait, ils restent imperméables à ce qui, pour lui, consiste l'essence du voyage, le « passage du je au nous à travers l'autre ».

Il est aussi sévère pour le processus de mondialisation qui transforme tout en marchandise, substitue un exotisme de pacotille à ce qui est authentique et va jusqu'à transformer des populations isolées en artefacts cantonnés dans des enclaves.

Mais, si l'auteur s'insurge contre un tourisme grégaire de plus en plus envahissant, il ne se laisse pas aller au pessimisme et y voit une raison de plus de s'interroger sur notre temps et sur les situations de conformité et d'intégration que suscite un mouvement de globalisation qui tend à gommer l'ailleurs et l'authentique.

Finalement, il ressort du livre que le voyage est une aventure personnelle qui ne prend une dimension universelle que par son ouverture aux autres. Mais, pour devenir pleinement signifiante, elle doit aussi être transmise à autrui, ce qui suppose un talent de communication propre à l'écrivain.

Jean Chesneaux a ce talent. Il a aussi la lucidité de reconnaître le danger permanent d'ethnocentrisme qui guette le voyageur. Pour ne pas se perdre et donner sens à son entreprise, celui-ci doit, en effet, partir avec son savoir, ses a-priori et ses certitudes. Mais, chemin faisant pour être à l'écoute des autres, il doit à tout moment les remettre en question, au risque d'être manipulé ou pris au piège des apparences.

En refermant le livre, on se dit que l'art du voyage que nous propose l'auteur est aussi stimulant que difficile à mettre en œuvre. Il reste une sorte d'ascèse et l'apanage d'une minorité d'individus qui combinent savoir et reconnaissance sociale, ouverture d'esprit et soif de découverte, acuité du regard et chaleur humaine. Ils doivent aussi être disponibles et pouvoir se rendre au moment opportun dans les endroits stratégiques où se déroulent des événements marquants où dans ces « lieux-sas » où surgit l'inattendu.

S'il ne doit pas être trop bref, le voyage ne doit pas non plus être trop long. S'il l'est, on court le risque de s'installer dans une nouvelle routine, dans une familiarité avec l'inconnu qui fait qu'on n'est plus capable de jeter un regard neuf sur ce qu'on découvre, qui fait aussi que les contrastes s'estompent et les interrogations se tarissent.

Mais, c'est là une autre histoire et, pour tous ceux que leurs fonctions ou centres d'intérêt amènent moins à voyager qu'à séjourner dans des territoires et pays étrangers, un ouvrage, de la même veine que *L'Art du voyage* et consacré à l'art de vivre ailleurs, serait le bienvenu.

Gilles Blanchet

Patrice VIMARD et Benjamin ZANOU
Politiques démographiques et transition de la fécondité en Afrique
Paris, L'Harmattan, collection Populations, 2000, 297 p.

Au début des années quatre-vingt, tandis que l'Amérique latine et l'Asie connaissaient déjà, depuis vingt ans, des réductions accélérées de leur fécondité et que la plupart des pays avaient adopté des programmes pour infléchir la croissance démographique, en Afrique subsaharienne les niveaux élevés de fécondité ne semblaient pas beaucoup évoluer, si ce n'est à la hausse, et la plupart des gouvernements semblaient plutôt réticents face au contrôle des naissances. La situation a complètement changé depuis la dernière décennie. Non seulement des signes tangibles de début d'une baisse de la fécondité ont été observés dans certains pays, mais la plupart ont officiellement adopté des politiques de population.

Ces changements ont été analysés lors d'un séminaire qui a eu lieu à l'Ensea d'Abidjan avec le concours de l'IRD, dont est issu cet ouvrage, après un long travail d'édition et d'homogénéisation par les éditeurs. Les onze articles, écrits par 16 auteurs dont seulement deux Français, manifestent la grande richesse des recherches qui ont lieu dans les institutions nationales et internationales africaines. On y trouve aussi bien des études sur des zones étendues : l'Afrique francophone et anglophone, le Maghreb, que des études de pays : Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Kenya, Ouganda, Sénégal, Togo. Les articles portent tant sur l'évolution des politiques de population et de développement, que sur la mise en œuvre des programmes de planification familiale et leur impact sur la fécondité.

Comme le note Sala-Diankada, alors qu'en 1974 la planification familiale était rejetée par les gouvernements africains, dont 25 trouvaient leur fécondité satisfaisante – dont 17 pays francophones – en 1994, 31 pays jugeaient leur fécondité trop élevée et le débat portait désormais sur l'acceptabilité de l'avortement. En 1995, 26 pays avaient des politiques explicites de réduction de la fécondité et 15 en élaboraient. Ces programmes ont une approche globale et intégrée et pas strictement malthusienne comme trop souvent en Asie et ils ne souffrent pas d'une opposition unifiée des Églises, comme en Amérique latine, mais d'une forte crise économique. Vimard oppose ainsi les politiques mises en œuvre en tant qu'élément associé aux politiques de développement et celles qui ont été impulsées par les crises et récessions économiques. Cependant, Thérèse Locoh et Yara Makdessi insistent sur le rôle joué par les donateurs et les institutions de coopération bi et multilatérale qui ont exigé la mise en œuvre de programmes de planification familiale comme condition de l'aide. Les programmes ont souvent un air de parenté parce qu'ils ont été proposés, voire écrits, par les organisations internationales : comme le Cerpod pour les pays du Sahel. Les lenteurs administratives peuvent alors être perçues comme l'expression des réticences des administrations locales. Ainsi, le Kenya, qui a opté pour une politique de population en 1966, a mis fort longtemps à la mettre en œuvre : ainsi, en 1980, seul le quart de la population rurale vivait à moins de trois heures d'un centre de planification familiale, pourcentage passé à 89 % neuf ans plus tard. De plus, comment mettre en œuvre une politique lorsque les fonctionnaires ne sont pas payés ? Au Maghreb, les politiques de population ont été prises à des moments divers et selon des modalités différentes : celle de la Tunisie, appuyée sur des réformes du statut féminin, étant la plus ancrée dans la réalité locale. Néanmoins, un silence s'abat actuellement sur elles, à cause des conflits politiques et religieux.

Trois articles étudient en détail la mise en œuvre des programmes de planification familiale au Togo, en Côte-d'Ivoire et au Burkina Faso. Au Togo, selon Gbenyon et Têttêkpoe, les services de planification familiale sont peu utilisés malgré une forte demande potentielle parce que le tiers des personnes en sont insatisfaites : l'attente est trop longue, le personnel insuffisant, le choix de méthodes offertes est faible, l'information – notamment sur les effets secondaires – limitée, le matériel d'information-éducation-communication inexistant. En Côte-d'Ivoire, selon N'Guessan, Sika et Anoh, la politique de santé reproductive et de planification familiale élaborée en 1991 a permis la multiplication des centres de santé offrant des services de planification familiale. Cependant, leur étude à Aboisso, où 16 % des femmes ont eu un avortement provoqué, montre que l'approvisionnement en méthodes contraceptives a été interrompu pendant un ou deux mois dans la plupart des centres. De plus, les programmes des deux pays

ciblent souvent les femmes mariées auxquelles les services demandent l'autorisation du conjoint, même si cette exigence a été abolie par les parlements : or, si dans l'enquête togolaise 70 % des femmes étaient en faveur de la contraception, le tiers pensaient que leur mari s'y opposeraient. De plus, 40 % des femmes célibataires ont des rapports sexuels en Afrique anglophone et 50 % au Sénégal. Au Togo, 74 % des jeunes femmes célibataires enceintes ne voulaient pas de cette grossesse. Il paraît donc urgent d'élargir les programmes aux célibataires, hommes et femmes. Au Burkina Faso, d'après Kobiane, le programme de planification familiale est intégré officiellement au système de protection materno-infantile mais il n'est en fait offert que dans la moitié des formations sanitaires. Il se heurte de plus à une forte opposition de la population pour qui les enfants sont dans le ventre de la femme dès sa naissance. Les programmes seraient dus à l'égoïsme occidental.

Ce développement des programmes explique-t-il le début de la baisse de la fécondité au Burkina Faso, au Kenya, au Zimbabwé et au Ghana – dont la réalité est avérée grâce à des fines analyses des déterminants proches de la fécondité –, mais aussi plus généralement dans toutes les couches urbaines et éduquées ? Comme souvent, les chercheurs ne sont pas unanimes. Ainsi, pour Sembajwe, les données des enquêtes démographiques et de santé (EDS) du Kenya et de l'Ouganda indiquent que les programmes d'information-éducation-communication sont plus importants que la résidence, l'emploi ou le niveau d'études, parce que l'essentiel est la discussion au sein du couple, mais celle-ci n'est-elle pas liée à un souhait antérieur à la discussion de limiter ou espacer les naissances ? À partir des mêmes sources, Mboup montre que la baisse de la fécondité au Bostwana, au Kenya et au Zimbabwé s'explique par des programmes de planification familiale en milieu rural, mais surtout par le développement de l'éducation des femmes, la baisse de la mortalité infantile ainsi que le niveau de développement humain, liés à des politiques de développement rural. En Afrique francophone, selon Rwenge, ces programmes n'ont pas eu d'impact, à la différence de la scolarisation et de la baisse de la mortalité. En Afrique francophone, selon Bangha, la prévalence des méthodes contraceptives modernes reste faible, malgré parfois une bonne connaissance, alors que la contraception traditionnelle est parfois élevée. Valérie Delaunay montre, pour la zone de Niakhar au Sénégal, où la descendance finale reste proche de dix, que la reproduction reste contrôlée familialement et socialement. La faible demande de contraception est différenciée selon le sexe : les hommes veulent empêcher des conceptions prénuptiales et les femmes des grossesses tardives.

Malgré cette richesse des analyses, on peut regretter que la plupart se situent dans le cadre de la théorie de la modernisation et se fondent surtout comme variables explicatives sur le rôle de l'éducation et de la résidence, sauf Mboup qui réactualise le schéma classique de la transition démographique, plus ancien mais plus complexe, puisqu'il évoque aussi le changement de rôle des enfants. Les spécificités de la situation africaine – « enfant du lignage », faible développement technologique – sont parfois rappelées mais sont peu présentes dans l'analyse, alors même qu'une enquête détaillée à Aboisso, en Côte-d'Ivoire, note que 41 % des familles partagent la charge des enfants.

Arlette Gautier

Robert VUARIN
Un système africain de protection sociale au temps de la mondialisation – ou « Venez m'aider à tuer mon lion »
Paris, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, 2000, 252 p.

Parallèlement aux institutions publiques de sécurité ou d'aide sociale, principalement développées dans les pays du Nord (et actuellement remises en cause), existent partout des logiques culturelles de prise en charge diffuses dans la société. Pour l'auteur, ces institutions et ces logiques représentent respectivement les aspects manifeste (institutions) et latent (logiques diffuses) d'une « fonction sociale de protection » universelle. On peut donc mettre en perspective divers « systèmes de protection sociale », compris comme autant de configurations particulières de différents pôles de prise en charge collective des individus, entre État et société civile, ordres économiques ou religieux.

Ce livre s'appuie d'abord sur une analyse du « système de protection » repérable à Bamako (capitale du Mali), système essentiellement « diffus », puisqu'en Afrique la protection centralisée, introduite par la colonisation,

n'intègre qu'environ 5% de la population. L'analyse s'inscrit plus largement dans une démarche comparatiste et tente *in fine* de définir une politique de renforcement du système de protection local en y repérant les fondements d'une transition possible à des institutions de protection plus « générales ».

L'analyse des logiques de protection bamakoises témoigne d'une connaissance socio-anthropologique très fine de ce monde local. On s'y interroge sur les modulations de la « relation élémentaire de protection » qui articule donateurs (individuels ou collectifs) et bénéficiaires, en apposant notamment pour ce faire deux quartiers de la capitale qui s'opposent du triple point de vue de l'ancienneté, de la localisation (central/périphérique) et des modes d'urbanisation. Examinant le croisement complexe entre solidarités familiales (filiation, alliance) et extrafamiliales (sociabilité résidentielle et élective), l'auteur constate l'étaiement des secondes sur les premières. La solidarité familiale « verticale » (la « voie des parents ») fonde et lègue les conditions des solidarités « horizontales » (la « voie des amis »), ce qui explique que les réseaux relationnels électifs plus hétérogènes du quartier périphérique sont aussi – de façon contre-intuitive – moins denses et moins efficaces que ceux du quartier central, adossés à de grands lignages solidaires. L'examen détaillé des modalités du recours aux autres distingue des formes d'entraide *ritualisées* (à l'occasion des baptêmes, des mariages) et d'autres formes *codifiées* dans des groupes contractuels, *grins* d'hommes (groupes de convivialité électifs assis sur une base résidentielle) ou *tontines* de femmes (associations rotatives d'épargne et de crédit). Mais ces logiques d'entraide, passant par des échanges complexes où l'économique et le social sont étroitement imbriqués, n'ont rien de mécanique. Elles opèrent à travers des systèmes évolutifs de droits et de devoirs réciproques où les individus réajustent et négocient en permanence leur position, euphémisant ou renforçant, au cours des aléas de leur histoire personnelle, tel ou tel pan de sociabilité. Même au sein du lignage, en effet, les solidarités – de plus ou moins grandes profondeur et extension – doivent être entretenues sous peine de s'estomper et de disparaître, et à tous les niveaux le principe de l'échange égal (ou équivalent) fait que les partenaires défaillants sont évacués du (des) systèmes d'entraide : on ne vient aider à « tuer son lion » que celui qui l'a déjà fermement saisi par la tête, dénuement économique et dénuement relationnel se déterminent mutuellement et s'additionnent pour les exclus. La demande d'*aide*, qui s'inspire pour sa part d'un principe d'échange inégal, peut alors prendre le relais de la pratique de l'*entraide*. Adressée aux hommes de fort statut (lignager, économique, politique), faisant appel à leur devoir de redistribution, elle fait également l'objet de négociations souples, sur la base des reformulations contemporaines complexes des hiérarchies économiques et sociales ; s'inscrivant dans une logique clientéliste et néopatrimoniale, elle implique également l'exploitation d'un capital relationnel d'intercesseurs.

Mais dans le contexte actuel de paupérisation, la demande d'aide, qui se renforce au détriment de l'entraide, est largement supérieure à l'offre, et c'est la peur de la honte (déjà présente dans l'auto-éviction des systèmes d'entraide) qui va apparaître comme le principe modérateur évitant une demande d'aide permanente et généralisée. La clef de voûte du système local de protection apparaît ainsi être un code social de l'honneur, puisque l'enjeu consiste à maximiser la satisfaction tout en minimisant la honte. Dans et au carrefour des négociations relationnelles, s'opère donc une construction sociale de l'intériorité, d'un « indice individuel de puissance personnelle » et d'honneur. En cas d'échec grave, l'exclusion sociale (économique et relationnelle) déjà évoquée s'accomplira donc dans l'exclusion morale. On entre alors dans les logiques de la mendicité et de la charité, dont l'auteur montre les complexités – au carrefour de deux univers religieux – et l'ambivalence.

Résultant de pratiques à la fois très hiérarchisées et très négociées, cette « logique populaire de protection sociale » (aide/entraide) exclut, on le voit, autant qu'elle inclut (et pour les mêmes raisons) : les transferts des riches aux pauvres y sont réduits, et elle ne contribue nullement à diluer les inégalités sociales. C'est à ce niveau que le discours de l'auteur devient prospectif. Si ces formes locales de sociabilité et de solidarité, remarque-t-il, excluent de fait un certain nombre de « perdants », elles n'excluent personne *en principe* et reposent sur des valeurs généralement partagées. Elles ne correspondent donc pas à l'exigence d'unité des systèmes de protection modernes, puisque la « couverture » obtenue est proportionnelle aux ressources de celui qui l'obtient, mais elles correspondent à leur

exigence d'universalité. En l'absence d'une volonté et d'une capacité étatique à étendre la protection, mais au vu de signes positifs de changement, comme le transfert partiel de la protection vers le pôle économique dans l'explosion associative suscitée par la démocratisation, l'auteur propose donc deux voies pour « renforcer » et « unifier » ces systèmes de protection. La première s'inspirerait du mutualisme ouvrier du XIXe siècle, expérience dont l'auteur montre qu'elle a avorté en Occident du fait du déplacement de la protection vers le pôle étatique, mais qui lui paraît pouvoir faire modèle dans le contexte malien actuel ; la seconde consisterait à effectuer des prélèvements à taux fixes sur les richesses en circulation dans le système d'entraide populaire, à lui faire ainsi financer en quelque sorte une justice redistributive parallèle et « moderne ». Conscient des « obstacles culturels » locaux potentiels à ces solutions, conscient également du paradoxe qu'elles peuvent constituer à l'époque d'une attaque « mondialisée » contre les systèmes européens de protection, distinguant soigneusement ses propositions des idéologies indépendantistes populistes de la « solidarité », R. Vuarin inscrit finalement ses propositions dans le souhait explicitement militant d'une aspiration populaire – et résistante – à la justice.

On peut trouver parfois exagérément fonctionnaliste la mise en œuvre du concept unificateur de « système de protection sociale », et rester quelque peu sceptique devant la perspective militante présentée en conclusion : et si les réalités sociales décrites étaient finalement beaucoup plus proches, dans leurs logiques et dans leur esprit, d'une protection par capitalisation que d'une protection par répartition ? Mais ces critiques mêmes sont directement induites par les analyses de l'auteur, qui met systématiquement à plat les contradictions possibles de sa démarche. Ce livre présente incontestablement une remarquable analyse anthropologique sur les logiques populaires d'aide et d'entraide à Bamako (dont l'étude de la construction sociale de l'intériorité par un code de l'honneur est un point fort), ainsi que de très éclairants développements sur l'histoire et les réalités contrastées de la protection en Europe, sur l'origine et les contradictions de la sécurité sociale en Afrique de la colonisation à nos jours, sur les reformulations postcoloniales des idéologies de la « solidarité », sur les modulations étatico-religieuses des pratiques et légitimations de la charité dans divers pays africains auxquels la place me manque ici pour rendre justice. Outre aux spécialistes du Mali et de la protection, il sera fort utile à ceux qui travaillent sur les thèmes des mutations sociales urbaines et des reformulations de l'individuation ou de l'individualité dans l'Afrique contemporaine.

Claude Fay

Résumés

Éric CHARMES, « **La trame viaire périurbaine de Bangkok face aux théories dominantes de l'action collective** »

Les théories de l'action collective qui sous-tendent usuellement les partenariats public/privé destinés à financer des infrastructures urbaines conduisent à d'importantes difficultés pratiques. Les projets de remembrement urbain lancés à Bangkok l'illustrent clairement. Il apparaît tout d'abord que les articulations entre les intérêts privés ne peuvent être considérées indépendamment du contexte local. Ainsi, le marché des droits de passage qui s'est constitué dans la capitale thaïlandaise introduit de nombreuses « perturbations » dans les rapports entre propriétaires fonciers. Par ailleurs, il manque à Bangkok un travail politique de reconnaissance mutuelle des valeurs et des préférences portées par chacune des parties engagées dans les projets de remembrement. En outre, dans une ville en croissance rapide où la plupart des habitants sont des migrants ou des proches descendants de migrants, l'identité collective fait largement défaut. Enfin, la culture politique thaïlandaise ne correspond que faiblement à celle qui sous-tend les formes de partenariats public/privé prônées par les organisations internationales.

• Mots clés : Bangkok – Trame viaire – Remembrement urbain – Droits de passage – Nouvelle économie institutionnelle – Théorème de Coase – Partenariats public/privé – Action collective.

Philippe GERVAIS-LAMBONY, « **Les enjeux d'une politique de redéfinition territoriale : la création de l'aire métropolitaine d'Ekurhuleni (Afrique du Sud)** »

Depuis l'an 2000, l'Afrique du Sud a redéfini les territoires métropolitains de ses grandes villes. Il s'agit d'un cas original de métropolisation administrative censé permettre une meilleure intégration urbaine et redistribution économique. Cette politique répond cependant à des objectifs multiples, à la croisée du local et du global. L'objectif de cet article est d'analyser les causes et les conséquences socio-identitaires de cette politique dans le cas particulier de l'East Rand, région urbaine complexe située à l'est de Johannesburg. L'hypothèse est que ce qui a conduit à la mise en place d'une autorité métropolitaine dans l'East Rand est d'une part l'échec de la politique d'intégration à l'échelle municipale qui a buté sur l'échelle du quartier, d'autre part la convergence d'intérêts politiques et économiques, locaux et nationaux.

• Mots clés : Afrique du Sud – East Rand – Métropolisation – Politique urbaine – Identités – Quartier – Ségrégation.

Patrice MELÉ, « **Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique)** »

La construction de l'environnement comme nouveau paradigme pour penser l'urbanisation a instauré une nouvelle forme d'intérêt général conditionnant une intervention publique spécifique. À partir de l'étude de l'agglomération de Monterrey, cet article interroge les interactions entre renforcement de la protection de l'environnement et contrôle de l'expansion urbaine. Le Mexique constitue un exemple de mutation des modalités de l'action publique sous l'impact d'injonctions et de références internationales. Après la construction d'une action publique environnementale, soumise à une forte exposition internationale et instituée dans une tension entre pouvoirs locaux et administrations fédérales, ce texte analyse des situations de conflits, les processus de contrôle de l'urbanisation et le rôle des nouveaux acteurs de l'environnement. Il est ainsi possible de

montrer que si l'action publique environnementale est dans l'incapacité de se saisir du contrôle de l'urbanisation, l'environnement constitue un nouveau secteur de l'action publique locale qui ouvre un nouveau canal d'expression des conflits urbains.

• Mots clés : Environnement – Ville durable – Aménagement urbain – Politiques publiques – Conflits urbains – Pouvoirs locaux – Mexique.

Henri COING, « **Régulation et gouvernance : la création d'une capacité régulatrice du service électrique au Venezuela** »

Les réformes du secteur électrique qui se mettent en place partout dans le monde privilégient le modèle anglo-saxon de régulation : la création d'agences régulatrices « indépendantes », le face-à-face entre l'entreprise et le régulateur, et la définition de mécanismes incitatifs supposés modeler le comportement des acteurs. À partir d'une recherche empirique réalisée dans l'État de Nueva Esparta au Venezuela, ce texte analyse les conflits liés à la mise en place d'un tel modèle : dans un contexte de fortes déficiences quantitatives et qualitatives du service, s'avère-t-il un instrument efficace de changement ? La création d'un service public efficient et de règles du jeu acceptables par tous pose des problèmes qui débordent largement les questions techniques de la régulation économique et relèvent plutôt d'une problématique de gouvernance. Loin des surenchères de Guash et Spiller, rêvant d'éliminer toute marge de décision discrétionnaire, l'expérience révèle au contraire la nécessité d'un processus d'apprentissage réciproque et conflictuel, entre des acteurs beaucoup plus divers que ne le laisse croire le supposé face-à-face régulateur/régulé, ainsi que sa dimension fondamentalement politique.

• Mots clés : Régulation – Gouvernance – Électricité – Venezuela.

Bernard de GOUVELLO, Jean-Marc FOURNIER, « **Résistances locales aux "privatisations" des services de l'eau. Les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie)** »

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les délégations de services urbains à des compagnies privées se sont multipliées en Amérique latine. Si ce nouveau paradigme de gouvernance urbaine fait parfois l'objet d'une résistance au niveau local conduisant à freiner, voire à ajourner certains projets, il est rare d'assister à leur rejet après leur adoption. Tel est pourtant le cas de deux échecs de délégation survenus récemment dans le secteur de l'eau et de l'assainissement à Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie). Dans les deux villes, les sociétés locales ont contraint, à la suite de conflits, une puissante compagnie privée internationale à se retirer, peu après la signature du contrat de concession. À partir d'une présentation synthétique de chaque cas, cet article cherche à identifier quelques processus et facteurs communs déterminants dans ces conflits en s'attachant aux recompositions actuelles des jeux et enjeux de pouvoirs sur la scène locale.

• Mots clés : Amérique latine – Argentine – Bolivie – Services urbains – Eau – Privatisation – Résistances locales.

Brigitte BERTONCELLO, Sylvie BREDELOUP, « **La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement** »

Engagées dans le cadre d'une privatisation des services publics, les mutations de l'offre commerciale favorisent des recompositions spatiales dans la ville africaine et exacerbent les ségrégations déjà à l'œuvre. Alors que la puissance publique, en tant que représentant de l'intérêt général, s'était efforcée, par le passé, d'assurer pour tous une égalité d'accès à l'économie et à la société urbaines, la délégation des marchés urbains à des acteurs privés semble conduire à l'exclusion des commerçants mais aussi à celle des consommateurs les plus démunis, les plus « étrangers » ou les plus isolés. Exceptionnelles semblent en effet les dispositions prises par les nouveaux gestionnaires pour sauvegarder l'intérêt des plus faibles, pour leur proposer des formules de vente ou de location mieux adaptées à leurs ressources. Les délégataires des marchés n'ont pas fait leur l'objectif de la collectivité d'autant qu'ils n'y ont pas toujours été conviés par les municipalités essentiellement préoccupées par les retombées électorales de ces investissements.

• Mots clés : Services publics marchands – Initiatives citadines – Gestion urbaine – Partenariat public/privé – Régulation

sociale – Dispositifs gestionnaires – Marchés – Privatisation – Abidjan – Système Build Operate and Transfert.

Benoît LOOTVOET, Sultan KHAN, « **La décentralisation sud-africaine et les métropoles : les défis de Durban** »

En installant les premières municipalités conformes à la Constitution de 1996, l'Afrique du Sud expérimente un modèle de décentralisation dans lequel le gouvernement local est une sphère de gouvernement au même titre que le gouvernement national et provincial. En charge des services publics et du développement local, les gouvernements locaux se voient ainsi confier une bonne part de la responsabilité de résorber la pauvreté et les inégalités sociales héritées de l'apartheid. La nature de ce défi est ici illustrée à partir de l'étude de Durban. Cette métropole donne à voir un pouvoir local qui a la capacité financière de définir une politique de développement propre et qui ambitionne de s'imposer, sinon comme régulateur, du moins comme interlocuteur incontournable sur la scène de l'économie locale. Cet exemple introduit la question du risque, dans le contexte de la décentralisation sud-africaine, « d'autonomisation » des métropoles qui concentrent l'essentiel de la richesse nationale.

• Mots clés : Afrique du Sud – Durban – Décentralisation – Municipalités – Gouvernement local – Économie locale.

Élisabeth DORIER-APPRILL, « **Gestion de l'environnement urbain et municipalisation en Afrique de l'Ouest : le cas de Mopti (Mali)** »

L'analyse de la situation environnementale à Mopti révèle le décalage entre l'abstraction des discours globaux sur la décentralisation et le développement durable, la rationalité des priorités de gestion énoncés par le 3e projet urbain, les bonnes intentions de la coopération décentralisée, et des réalités de terrain où la complexité des pratiques et des représentations culturelles se mêlent aux contradictions d'intérêts entre acteurs locaux. La ville est marquée par l'absence de toute gestion collective des eaux usées et notamment des effluents fécaux. La pratique courante est l'épandage sur des berges en cours de remblaiement (dépôts d'ordures ménagères) occupées par les huttes temporaires des migrants saisonniers. Cette pratique génère à la fois des conflits d'usages et de graves risques épidémiologiques (récurrence d'épidémies de choléra, la dernière en 1995). Malgré le risque vital, le peu d'enthousiasme des pouvoirs publics aux solutions proposées jusqu'à présent par des bailleurs internationaux laisse entrevoir qu'il s'agit d'un problème conflictuel, miné par des enjeux fonciers qui sont accrus par le nouveau contexte de municipalisation.
Dans les conditions où elle s'incarne actuellement sur le terrain au Mali, il n'est pas sûr que la décentralisation (significativement traduite en bamana par « retour du pouvoir au terroir ») se conjugue avec citoyenneté, et facilite des arbitrages en faveur d'un développement urbain durable.

• Mots clés : Ville – environnement urbain – Développement – Décentralisation – Citoyenneté – Foncier – Inégalités sociales – Autochtonie – Assainissement – Choléra – Excrétas – Mopti – Mali.

Monique BERTRAND, « **Profils du leadership local au Ghana : conflits et fragmentation urbaine dans la métropole du Grand Accra** »

La succession de trois projets urbains de la Banque mondiale coïncide dans la dernière décennie avec la nouvelle donne politique de la Quatrième République ghanéenne. Ainsi réorientée entre des pressions institutionnelles nationales et les termes de références libéraux les plus banalisés des bailleurs de fonds, la gestion de la capitale donne l'occasion d'analyser les concurrences dans lesquelles, à une échelle territoriale fine, les « communautés » sont placées. La métropole en ressort particulièrement fragmentée sous l'impact de conflits plus ou moins ouverts. Dispositifs d'experts *versus* contrôles de quartier, pouvoirs coutumiers contre lobbies de migrants, élus locaux en butte aux initiatives parlementaires : telles sont quelques clés auxquelles s'attache l'article. Toutefois, les ramifications du gouvernement local ne se comprennent qu'à l'appui de reculs historiques sur la ville plus profonds que ne le suggère l'idée de gestion mondialisée.

• Mots clés : Accra – Développement urbain – Logique de projet – Foncier – Pouvoirs locaux – Compétition politique.

Thierry LULLE, « **À qui sert la gestion locale participative ? Éléments de réflexion à partir d'une expérience à Bogotá (Colombie)** »

En Colombie, la gestion urbaine a traditionnellement été insuffisante face à l'ampleur et aux modalités de la croissance des villes. Mais, à partir des années quatre-vingt-dix, avec l'émergence et la circulation de discours provenant de l'extérieur ou élaborés localement qui favorisent la décentralisation, la démocratie locale et la participation des citoyens dans les prises de décisions concernant leur cadre de vie, sont apparus de nouveaux processus de planification et gestion urbaines. Toutefois, ces processus sont très diversement et inégalement appropriés par chacun des différents acteurs urbains selon ses intérêts, sa position et ses modes d'organisation et d'intervention, ce qui n'est pas sans mettre à l'épreuve la rationalité des nouveaux modèles préconisés. La réflexion ici développée s'appuie sur la présentation de la difficile mise en œuvre d'une procédure de gestion participative instituée par la cour des comptes de Bogotá entre 1997 et 1999 et le contrôle fiscal civique.

• Mots clés : Bogotá – Planification urbaine – Gestion urbaine – Participation des citoyens – Acteurs urbains – Décentralisation – Contrôle de gestion.

Cynthia GHORRA-GOBIN, « **Les prescriptions de la Banque mondiale et la culture politique américaine** »

Cet article traite de la filiation entre les prescriptions de la Banque mondiale – décrites au travers de certaines expériences relatées dans les articles de ce numéro – et la vie politique américaine. Il met en évidence le principe de la *participation* inscrit au programme de la gouvernance qui cherche à assurer un nouvel équilibre entre démocratie de participation et démocratie de représentation, à l'image de la culture politique américaine. Deux particularités sont soulignées : la non-existence d'un intérêt général défini par l'État central au profit d'un équilibre entre pouvoirs et contre-pouvoirs ainsi que la quête d'une certaine connivence entre secteur public et secteur privé dans le cadre de toute politique d'aménagement.
La conclusion souligne combien la participation de la société civile dans les processus de décision exige un sérieux temps d'apprentissage (voire peut-être une révolution en faveur d'une culture délibérative) pour acquérir les méthodes et outils de la négociation.

• Mots clés : Culture délibérative – État – intérêt général – États-Unis – Participation – Gouvernance – Secteur privé – Secteur public.

Abstracts

Éric CHARMES, « **Bangkok's road planning and dominant theories of collective action** »

The theories of collective action which usually favour public-private partnerships for the financing of road infrastructure have led to major practical difficulties of which Bangkok's urban relocation projects provide a clear illustration. First, it appears that accommodating private interests cannot be accomplished without reference to the local context. Indeed, the development of a kit of rights of way in the Thai capital has led to numerous « disturbances » among property owners. In fact there is a real need for a political approach in Bangkok to the mutual recognition of values and preferences of all parties involved in the relocation projects. In addition, there is a lack of social identity within the city which is undergoing rapid growth but where most of the inhabitants are either urban migrants or second generation city-dwellers. Finally, the Thai political culture itself does not lend itself easily to the principles of public-private partnerships favoured by international organisations.

• Key-words : Bangkok – Road system – Urban relocation – Rights of way – New institutional economy – Coase's theorem – Public-private partnerships – Collective action.

Philippe GERVAIS-LAMBONY, « **The political stakes involved in redefining territorial policy: Creation of the metropolitan area of Ekurhuleni (South Africa)** »

Since 2000, South Africa has redefined the metropolitan areas of its cities. This represents an innovative experiment in creating city administrations which are required to facilitate better urban integration and encourage greater redistribution of economic resources. The policy certainly meets a number of local and global objectives. This article seeks to analyse the causes and the consequences, in the context of social identity, of this policy in the East Rand, a complex urban region to the east of Johannesburg. It argues that the establishment of a metropolitan authority in the East Rand is the result of both the failure of municipal integration policies, due to obstruction at the neighbourhoods scale, and the convergence of local and national political and economic interests.

• Key-words : South Africa – East Rand – Metropolisation – Urban policy – Identities – Neighbourhood – Segregation.

Patrice MELÉ, « **The environmental model and public urban policy in Monterrey (Mexico)** »

The construction of the environment as a new approach to urbanisation has opened up new opportunities for targeted public policy. Based on a study of the Monterrey urban area, this article explores the interface between stronger environmental protection and controlled urban expansion. Mexico demonstrates the way in which policy must change in order to accommodate international injunctions and recommendations on environment issues. Following the creation of a public environmental campaign, which was closely scrutinised by international organisations and initiated in an atmosphere of political tension between local authorities and federal ministries, this article analyses the opportunity for conflict, procedures for urban planning control, and the role of new personalities involved in the environment. In this way, it is possible to

show that, even if environmental campaigns cannot take control of urban planning, the environmental issue itself can provide the basis for new local campaigns and open up new opportunities for voicing discontent in urban conflicts.

• Key-words : Environment – Sustainable urbanisation – Urban development – Public policy – Urban conflicts – Local powers – Mexico.

Henri COING, « **Regulation or governance: Creation of a regulatory environment for the electricity service in Venezuela** »

The Anglo-Saxon system of regulation has been adopted throughout the world as the preferred option for reforming the electricity sector. This system includes the creation of « independent » regulatory agencies, of face to face relations between companies and regulator, and the definition of incentives for monitoring the behaviour of sector companies. Based on an empirical study carried out in the State of Nueva Esparta in Venezuela, this article analyses the conflicts arising from this system: in the context of major deficiencies in both the quality and the quantity of electricity services, is regulation effective in bringing about change? The establishment of an efficient public service and of universally acceptable rules creates new problems which go beyond the technical issues involved in regulating the electricity market and which raise questions about the way to control the market. Far from the exaggerated position taken by Guash and Spiller, who sought to eliminate all opportunity for discretionary decision-making, this study reveals the need for a wider process of reciprocal and conflictual apprenticeship for all organisations involved than that foreseen in the relationship « regulator/regulated », and its political dimension.

• Key-words : Regulation – Governance – Electricity – Venezuela.

Bernard de GOUVELLO, Jean-Marc FOURNIER, « **Local resistance to privatization of water utilities. Case studies carried out in Tucuman (Argentina) and Cochabamba (Bolivia)** »

Since the beginning of the 1990s, the allocation of urban services to private companies has multiplied in Latin America. Although this new model for urban governance has sometimes met with resistance at the local level, often resulting in the introduction of certain projects being delayed or even postponed indefinitely, it is rare to see them rejected once adopted. Nevertheless, in two cities, Tucuman (Argentina) and Cochabamba (Bolivia), privatization of water supply and purification services have been cancelled. Following a series of conflicts, local movements in both cities forced a powerful international company to withdraw shortly after signature of the contracts. Beginning with a brief outline of events, this article identifies the common elements and determining factors in these conflicts by analysing the new arrangements and the power games being played in the city councils.

• Key-words : Latin America – Argentina – Bolivia – Urban services – Water – Privatisation – Local resistance.

Brigitte BERTONCELLO, Sylvie BREDELOUP, « **Privatisation of urban markets in Abidjan: A golden opportunity for the happy few?**»

Within the current policy of privatising public services, changes in commercial distribution have favoured the reorganisation of the African city in spatial terms and have exacerbated existing segregations. While the authorities, in the name of the public interest, have in the past taken pains to ensure equal access to the urban economy and society, the allocation of urban markets to private companies seems to have led to the exclusion of small traders, consumers with lower resources or living in isolated areas, and « foreigners ». In a few rare cases, some new management companies have made arrangements which take into account the difficulties of the less fortunate by offering sale and rental options more suited to their resources. However, the companies in charge of the management of the markets have not necessarily adopted the objectives established by the municipal authorities which on the one hand have not sought their involvement in local policy-making processes and on the other are more preoccupied by using investment as a means for attracting votes.

• Key-words : Public market services – Citizen initiatives – Urban management –

Public-private partnerships – Social regulation – Management arrangements – Markets privatisation – Abidjan – Build-Operate-Transfer system.

Benoît LOOTVOET, Sultan KHAN, « **Decentralisation in South Africa and its cities: the challenge in Durban** »

In establishing the first municipalities under the 1996 Constitution, South Africa decided to experiment with a decentralised system which gave local governments the same status as national and provincial governments. Together with responsibility for public services and local development, local governments were required to find solutions for the problems of poverty and social inequality inherited from the apartheid system. The city of Durban provides an example of the way in which this challenge has been met. The Durban Metropolitan Council benefits from an existing local powerbase and the financial resources to define its own development policy and is using these to position itself, if not as the regulator, at least as the most important player in the local economy. In the context of South Africa's decentralisation, there is a serious risk that much of the nation's financial resources might be diverted to the « autonomous » cities.

• Key-words : South Africa – Durban – Decentralisation – Municipalities – Local government – Local economy.

Élisabeth DORIER-APPRILL, « **Urban environment management and municipalisation in West Africa: a case study of Mopti (Mali)** »

An analysis of the environmental situation in Mopti reveals the divergence emerging between the global debate on decentralisation and durable development, the rationality of the management priorities laid down in the 3rd Urban Project, the good intentions of decentralised cooperation, and the reality of everyday life where the complexity of existing practices and customs become entangled in conflicts of interest among local players.
Mopti suffers from a complete absence of municipal management of liquid waste and, in particular, of faecal effluents. Currently, household waste is deposited over garbage dumps which are also used by seasonal migrants for building temporary huts. This practice has led to the outbreak of conflicts over land usage and introduces a serious risk of epidemics (repeated outbreaks of cholera, most recently in 1995). Despite this threat to human life, the public authorities' lack of interest for adopting solutions proposed by the international funding agencies seems to indicate that financial interests, which have emerged in the new municipal environment, have led to new opportunities for conflict.
Given the current conditions in Mali, one can ask whether decentralisation (interestingly, this is translated into bamana as *return to the power of the land*) and citizenship can go hand in hand and whether decentralisation enables arbitrages favourable to long-term urban development.

• Key-words : Town – Urban environment – Development – Decentralisation – Citizenship – Property – Social inequality – Autochthony – purification – Cholera – Excrement – Mopti – Mali.

Monique BERTRAND, « **Profiles of local leadership in Ghana : conflicts et urban fragmentation in metropolitan area of Grand Accra** »

Three World Bank urban projects have followed one another in Accra Region during the last decade, while Ghana Fourth Republic was experiencing a new political deal. Thus reoriented between internal institutional pressures and international terms of references from donors, the liberal management of urban services and land markets provides a true opportunity to point out the increasing competition among urban communities, at a small scale of analyse. The metropolitan area has become more fragmented because of so many more or less opened conflicts within the neighbourhoods. Expert arrangements versus social controls, indigenous custodians versus lobbies of migrants, local assembly members versus members of Parliament, are some keys for understanding local governments through the interwoven stakes they involve in. However, their ramifications are to be analysed as being rooted through a longer course of time than suggested by the idea of global management.

• Key-words : Accra – Urban project – Community upgrading – Land issues – Local leadership – Political competition.

Thierry LULLE, « **Whose interests does local participation in management serve? Elements for reflection drawn from a study of Bogota (Colombia)** »

In Colombia, urban management has traditionally proved to be inadequate to handle the spread and structure of urban growth. But with the growing domestic and international public debate in favour of decentralisation, local democracy and the participation of citizens in decisions affecting their lives in the 1990s, we have seen the emergence of new methods for urban planning and management. However, these methods have been adopted by the various local entities in quite different and disparate ways, according to their own interests, their position and their systems of organisation and intervention. As a result, the raison d'être for these new models is now being questioned. This article offers a series of reflections based on the difficulties encountered by the Bogota accounting office called « civic control of public investment » in establishing a participative management system between 1997 and 1999.

• Key-words : Bogota – Urban planning – Urban management – Citizen participation – Urban players – Decentralisation – Management control.

Cynthia GHORRA-GOBIN, « **The World Bank's policies and the American political culture** »

This article deals with the links between the World Bank's policies – drawing on some of the studies published in this issue – and American political culture. It demonstrates the principle of *participation* in the political process, as seen in American society, through which a new equilibrium between participative democracy and representative democracy will be established. Emphasis is placed on two specific elements: the absence of an officially defined public interest, permitting a system of checks and balances, and the opportunity for collusion between public and private sectors when dealing with all development policies. Its conclusion underscores the extent to which the participation of civil society in the decision-making process requires a long period of apprenticeship (perhaps even a revolution in favour of a new form of political representation) which will permit the acquisition of methods and tools of negotiation.

• Key-words : Deliberative culture – State – General interest – United States – Participation – Governance – Private sector – Public sector.

Achevé d'imprimer en avril 2002
sur les presses de

HORIZON
GROUPE

Parc d'activités de la plaine de Jouques
200, avenue de Coulin
13420 Gémenos

pour le compte des éditions de l'Aube,
Le Moulin du Château, F-84240 La Tour d'Aigues

Conception éditoriale: Sonja Boué

Numéro d'édition: 655
Numéro d'imprimeur: 0203-045

Dépôt légal: 2e trimestre 2002

Imprimé en France

autrepart

Si les villes constituent par nature des espaces d'interactions denses où se combinent des processus exogènes et endogènes, leur montée en puissance comme territoires de régulation d'un nombre croissant de questions économiques et sociales est un fait marquant depuis les années 1980. Dans la mondialisation, qui avive la concurrence entre des territoires hétérogènes, les décentralisations et les repositionnements sélectifs des États instituent de manière croissante les gouvernements urbains comme acteurs directs de cette compétition.

Dans le même temps, l'autonomisation municipale et la gestion urbaine sont orientées par un credo libéral dominant qui prône une rationalisation des administrations publiques, une généralisation des régulations marchandes et une multiplication des partenariats public/privé. Toutefois, face à l'apparente universalité du modèle dominant, influencé par la Banque mondiale, la diversité locale des pratiques et des solutions observées invite à une démarche comparative et multiscalaire. Celle-ci souligne la diversité des conceptions et mises en œuvre, nationales et locales, des paradigmes globaux de gestion et de gouvernement des villes, combinant des héritages historiques et politiques, des contextes urbains, des déterminants locaux du jeu social et politique, des rapports de forces entre acteurs, institutionnels ou non.

Sommaire

Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux, *Élisabeth Dorier-Apprill, Sylvy Jaglin*

La trame viaire périurbaine de Bangkok face aux théories dominantes de l'action collective, *Éric Charmes*

Les enjeux d'une politique de redéfinition territoriale : la création de l'aire métropolitaine d'Ekurhuleni (Afrique du Sud), *Philippe Gervais-Lambony*

Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique), *Patrice Melé*

Régulation et gouvernance : la création d'une capacité régulatrice du service électrique au Venezuela, *Henri Coing*

Résistances locales aux " privatisations " des services de l'eau : les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamba (Bolivie), *Bernard de Gouvello, Jean-Marc Fournier*

La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement, *Brigitte Bertoncello, Sylvie Bredeloup*

La décentralisation sud-africaine et les métropoles : les défis de Durban, *Benoît Lootvoet, Sultan Khan*

Gestion de l'environnement urbain et ses enjeux locaux en Afrique de l'Ouest : le cas de Mopti (Mali), *Élisabeth Dorier-Apprill*

Profils du leadership local au Ghana : conflits et fragmentation urbaine dans la métropole du Grand Accra, *Monique Bertrand*

À qui sert la gestion locale participative ? Éléments de réflexion à partir d'une expérience à Bogotá (Colombie), *Thierry Lulle*

Les prescriptions de la Banque mondiale et la culture politique américaine, *Cynthia Ghorra-Gobin*

Gérer la ville

n° 21/2002
ISSN : 1278-3986
éditions de l'aube/IRD
124,70 FF/19 euros