

**PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE
POUR LE DEVELOPPEMENT n°5**

**Responsable scientifique : Alain Dubresson
(Géotropiques, université Paris X et IRD, UR 023)**

**Décentralisation et gouvernance urbaine
en Afrique subsaharienne**

**Afrique du Sud (Johannesburg, Le Cap), Ethiopie (Addis Abeba), Nigeria (Lagos, Ibadan),
Tanzanie (Dar es-Salaam)**

Janvier 2004

SOMMAIRE

1. Sylvy Jaglin, Note de synthèse
2. Claire Bénit, Gouvernance et justice sociale urbaine à Johannesburg.
3. Peter Wilkinson, Renegotiating local governance in a post-apartheid city: the case of Cape Town.
4. Sylvy Jaglin, Services d'eau et différenciations socio-économiques. Les difficultés d'intégration au Cap (Afrique du Sud).
5. Alain Dubresson, Spatialités économiques et dynamiques urbaines au Cap : une approche géographique de la régulation.
6. Solène de Poix, Décentralisation et nouveaux rapports entre pouvoirs publics et privés au sein du territoire municipal d'Addis Abeba : le Mercato à l'épreuve d'une nouvelle gestion ?
7. Solène de Poix, Le Mercato, grand marché d'Addis Abeba : un espace central et particulier entre pouvoirs locaux et logiques d'Etat.
8. Valérie Messer, Les tentatives de régulation à Dar es-Salaam (Tanzanie) : l'exemple de la gestion de l'eau.
9. Alphonse Kyessi, Community-Based Urban Water Management for Low-Income Settlements in Dar es-Salaam.
10. Laurent Fourchard, Etat, gouvernement local et acteurs privés : la gestion des espaces urbains et des services publics à Lagos et à Ibadan, 1952-2002 (rapport d'ensemble de l'équipe nigériane).
11. Laurent Fourchard, Etat, gouvernement local et acteurs privés : la gestion des rues et des marchés à Ibadan, 1950-2000.
12. Ayodeji Okuloju, Management of Markets and Street Trading in Lagos since 1950.
13. Ayodeji Okuloju, Cooperation and Competition in The Management of Public Utilities in Developing Countries. A Case Study of Urban Water Supply in Lagos.
14. Isaac Olawale Albert, Between the State and Transporter Unions ; NURTW and Politics of Managing Public Motor Parks in Ibadan and Lagos.

Note de synthèse

Sylvy Jaglin
Institut Français d'Urbanisme
LATTS (UMR 8134)
Jaglin@latts.enpc.fr

La courte note de synthèse qui suit tente de mettre en perspective les principales idées exprimées dans les études de cas composant le rapport final, auxquelles il est évidemment nécessaire de recourir pour prendre connaissance des résultats empiriques obtenus localement et des attendus théoriques de chaque contributeur.

Deux entrées principales avaient été initialement choisies pour étudier les relations entre décentralisation et gouvernance urbaine dans les 6 villes étudiées. En raison des difficultés rencontrées pour traiter des spatialités économiques, cette entrée n'a pu être utilisée que dans un seul cas, celui du Cap, les autres textes portant surtout sur les services et les équipements.

J'ai donc confié la rédaction de cette synthèse à Sylvy Jaglin, membre de l'équipe et spécialiste de la gestion des services dans les villes africaines¹.

Alain Dubresson
Géotropiques, université Paris X et IRD (UR 023)
Alain.Dubresson@u-paris10.fr
Responsable scientifique du programme

Summary

In a context of neo-liberal globalisation and of the implementation of decentralisation reforms informed by the New Public Management, Subsaharan Africa urban local authorities are today confronted with a dilemma: how to conceive launch/pilot urban policies likely to reduce social and spatial inequalities while stimulating local economic growth? What new arrangements and compromises does it give rise to at the urban local scale? What is the real room of manoeuvre of local authorities?

The new patterns of urban governance, defined as the set of processes of coordination between actors, social groups and institutions involved in collectively negotiated urban projects, are at the heart of the research programme. This approach give way to a fundamental notion, which has been put under scrutiny by the participants : regulation at the local scale, its principles and its realisation. "Regulation" is used to describe the mechanisms (juridical, economic and political) to which, in a context of change, local public authorities resort to stabilise antagonisms, organise disorder, assure the changing reproduction of a social system.

The main empirical evidences are:

- "Local reforming complexes" are heterogeneous: Cape Town and Johannesburg metropolitan governments (Unicities) are different but powerful compared to Addis Abeba, Dar es-Salaam, Ibadan and Lagos local authorities still dominated by central/provincial governments.

- Beyond their diversity, faced with the complexity of tasks, the diversity of objectives and differentiation of clienteles, all local urban authorities specialize and spatialize their interventions. With a large set of multiple new arrangements

(privatisations, communitarization) for supplying utilities and services, implementation of governance principles entails "spatialisation" and intra-urban "territorializations" which increase the risk of urban fragmentation.

The main theoretical issues are:

- Spatialisation and territorialization express different modes of territorial governance, and reveal two major modes of regulation, a localised regulation (spatialised) and a local regulation (territorialized).

¹ Voir en particulier Sylvy Jaglin, *Réseaux et fragmentation urbaine. Services d'eau en Afrique subsaharienne*, université Paris 1, dossier d'HDR, volume 1, décembre 2003, 231 p.

- A crucial question is to know if a public regulation is really possible at the local scale of urban authorities, whatever their institutional status: is a kind of urban local welfare state possible?

1. Un rappel des objectifs

Les actuels pouvoirs publics locaux urbains d'Afrique subsaharienne sont confrontés à un défi majeur : comment concevoir et piloter des politiques susceptibles, sur le court terme, d'accroître la valeur ajoutée des villes et de combattre la pauvreté massive, d'assurer le financement des équipements et des infrastructures en tentant de réduire les inégalités sociales et spatiales intra-urbaines qui demeurent considérables ? Concilier ces objectifs, souvent contradictoires, implique de difficiles arbitrages et surtout nécessite de nouveaux arrangements gestionnaires à l'échelle locale. Inscrites dans un contexte néo-libéral, où sont diffusés des prêtres à penser institutionnels fondés sur la réforme de l'État, la réduction de son intervention directe dans l'économie et la fourniture des services, le rôle accru des marchés et de la société civile dans la gestion des affaires collectives, la transformation du management public (*New public management*) par l'introduction de mécanismes visant à en améliorer l'efficacité, les réformes de décentralisation ont contribué à renforcer le poids des acteurs locaux, institutionnels ou non, alors que le processus de mondialisation favorise l'intervention, dans les agglomérations urbaines, d'un nombre croissant d'acteurs extérieurs, firmes internationales, ONG ou collectivités locales du Nord.

Il importe donc de s'interroger sur les marges de manœuvre réelles des pouvoirs publics locaux, sur la façon dont ils composent et négocient avec des acteurs multiples et hétérogènes, sur leur façon de s'approprier, de rejeter ou d'adapter les modèles souvent imposés par les bailleurs de fonds. Les nouveaux dispositifs de la gouvernance urbaine - définie ici comme l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés - qui cherchent à valoriser les initiatives locales, les partenariats publics/privés et la cohérence de leurs actions, apparaissent ainsi déterminants.

Il s'agissait donc, dans ce programme, de s'interroger sur le contenu des nouveaux arrangements gestionnaires, sur leurs processus de fonctionnement et de questionner leur capacité à s'emparer de problèmes clés du développement urbain et à tenter de les résoudre. Pour ce faire, une grille de lecture comparative, appliquée aux 6 villes étudiées, a été utilisée ; elle reposait sur 3 questions :

- Quelles sont les caractéristiques politico-territoriales des architectures gestionnaires ?
- En quoi les réorganisations gestionnaires permettent-elles de répondre au défi posé ?
- Quelles sont les conséquences des nouveaux arrangements sur la cohérence urbaine et la gouvernabilité des villes ?

Ces trois questions renvoyaient d'abord à deux hypothèses issues d'un examen préalable de la littérature existante, celle d'une hétérogénéisation croissante des complexes réformateurs locaux et celle de l'accentuation des disparités socio-spatiales intra-urbaines antérieures, hypothèses qu'il s'agissait de valider, d'infirmer et/ou de nuancer selon les lieux, les entrées

choisies (services, équipements²) et les échelles d'observation. Elles visaient ensuite à travailler une notion théorique, la régulation à l'échelle locale, ses principes et sa réalisation. Le terme de régulation est pris dans une acception différente de celle généralement utilisée par les Anglo-saxons et les organismes internationaux, pour lesquels la régulation fixe le cadre légal de l'action et recouvre un ensemble de principes et règles énoncées par les pouvoirs publics pour encadrer le fonctionnement d'un service par exemple. L'idée défendue ici est que la gestion urbaine³ n'est pas réductible à de simples actes techniques et ne constitue que la partie visible de refondations politiques qui mettent en cause les fondements de l'intervention publique. Le terme de régulation est ici utilisé pour qualifier les mécanismes (juridiques, économiques et politiques) auxquels, dans un contexte de changement, recourent les pouvoirs publics locaux pour stabiliser les antagonismes, organiser le désordre, assurer la reproduction mutante et/ou la transformation d'un système social.

Deux principaux niveaux de régulation sont en question.

Le premier concerne l'arbitrage interne aux réformes sectorielles, les objectifs de rationalisation gestionnaire et de performance économique semblant souvent l'emporter au détriment de la redistribution. Comment et par qui est alors prise en charge la demande des citoyens pauvres, les plus nombreux ? Si les services urbains sont de moins en moins concernés par la recherche de compromis (péréquations tarifaires, subventions croisées, etc.) entre efficacité économique et équité sociale, par qui et comment sont assurées les fonctions auparavant dévolues aux monopoles de services publics, sans pour autant qu'elles aient été toujours réellement assumées dans les villes tanzaniennes, soumises à une déshérence gestionnaire, éthiopiennes et nigérianes où, comme bien souvent ailleurs en Afrique subsaharienne, les services demeuraient déficients ? Identifie-t-on de nouvelles régulations visant à organiser le partage des fruits de la croissance ou à atténuer les effets de la pauvreté sur les ménages les plus vulnérables ? Quelle est la durabilité sociale et économique des nouveaux arrangements ?

Le second niveau concerne les arbitrages entre demandes citoyennes ainsi que leurs conséquences spatiales : confrontés à l'hétérogénéité des demandes, les opérateurs actuels, de services en particulier, sont tentés de différencier non seulement leur offre mais aussi les dispositifs institutionnels de gestion, encourageant ainsi une pluralité d'arrangements supposée mieux répondre que les systèmes centralisés antérieurs aux attentes de populations économiquement et socialement diverses. Quels sont les rapports entre cette pluralité gestionnaire et le fonctionnement unifié des villes ? Favorisent-ils ou contrarient-ils ce dernier ? A qui revient la responsabilité de construire la cohérence générale et transversale de l'offre en équipements et en services, voire de la localisation intra-urbaine des emplois salariés, d'arbitrer par exemple entre les efforts d'extension, notamment en direction des clientèles pauvres, des services en réseaux et leur de maintenance, de contrer les tentations de désolidarisation (par sécession) de certaines fractions de la population ? Face aux risques induits de fragmentation, quels sont les mécanismes de régulation mis en œuvre par les autorités urbaines ?

Au-delà de leur contenu empirique, les analyses de cas fournies visent à identifier des mécanismes et des solutions durables, à réfléchir sur les conditions de leur émergence. Elles doivent permettre d'établir une meilleure distinction entre les bricolages institutionnels,

² La troisième entrée de départ, les spatialités économiques, n'a pu être utilisée qu'au Cap.

³ Définie comme un ensemble d'actes visant à concilier des demandes et intérêts antagoniques qui ne peuvent être également satisfaits.

correspondant à des arbitrages momentanés, et des innovations plus porteuses d'avenir, que les gestionnaires devraient traiter de manière différente. Des réflexions plus opérationnelles pourraient être menées sur l'opportunité et la manière de stimuler de telles initiatives et de favoriser leur vulgarisation.

Le projet proposé entendait également enclencher des synergies entre différentes composantes du dispositif de recherche français en Afrique non francophone. Il s'agissait, à partir d'éléments du réseau « Gouvernement, gouvernance et territoires urbains en Afrique australe »⁴, de nouer des relations, ou de les renforcer, entre des Instituts français en Afrique (IFRA Nairobi, IFRA Ibadan, IFAS Johannesburg et Centre Français d'Études Ethiopiennes, Addis Abeba) dont la fonction d'articulation entre universités françaises et africaines est essentiel, de mettre en relation des collègues africains souvent impliqués dans des systèmes de partenariat existants mais encore trop peu connectés entre eux, de soutenir enfin des doctorants.

2. Un résumé des résultats

Des pouvoirs publics locaux urbains disparates

Les héritages historiques (ségrégation(s) et apartheid), les tendances lourdes et des inerties de long terme (nature et exercice du pouvoir local), les impératifs différents des actuelles architectures politico-institutionnelles conditionnent évidemment la mise en œuvre des principes de gouvernance.

- En Afrique du Sud, le casernement racial d'apartheid reposait sur de puissants appareils de contrôle et de gestion urbaine, dans lesquels les acteurs publics, Etat et/ou municipalités, étaient prépondérants. L'abolition juridique de l'apartheid a été accompagnée du passage de gestions racialement et territorialement séparées à une nouvelle gestion relevant d'un processus combinant à la fois décentralisation à l'échelle nationale et recentralisation à l'échelle locale. Au Cap comme à Johannesburg, les nouveaux gouvernements métropolitains, considérés comme une sphère de pouvoir de même rang que les sphères provinciales et nationale, cherchent ainsi à réunifier des gestions auparavant séparées en recentralisant des compétences à l'échelle des nouveaux territoires métropolitains (*Unicities*).

- En Ethiopie, au Nigeria, en Tanzanie, le « développement séparé » n'a pas été systématisé, ou pas du tout mis en œuvre, et encore moins érigé en modèle gestionnaire fondé sur des systèmes politico-administratifs raciaux. Si la ségrégation coloniale y a évidemment marqué, quoique très inégalement, les structures urbaines, la gestion n'a jamais (ou a rarement) été séparée au sein d'une même ville et les citoyens africains noirs ont pesé sur les modalités gestionnaires en concourant à l'informalisation de la fourniture de services et de la gestion d'équipements peu ou très mal assurée, parfois volontairement délaissée comme à Dar es-Salaam, par les pouvoirs post-coloniaux, qu'ils soient d'Etats centralisés (Ethiopie, Tanzanie) ou fédérés (Nigeria).

Aujourd'hui, très schématiquement, deux grands types d'architectures, au sein desquels existent par ailleurs de nombreuses variantes, peuvent être distingués.

- En Afrique du Sud, l'ancienneté et la force relative du modèle municipal doivent être soulignées : les pouvoirs métropolitains élus en 2000 sont dotés de fonctions importantes et, plus encore que dans le reste de l'Afrique subsaharienne, la gestion des services en réseaux (eau,

⁴ Financé par l'IFAS-Johannesburg, la représentation IRD en Afrique du Sud et des postes diplomatiques d'Afrique australe.

assainissement, électricité) comme la maîtrise de la fiscalité locale y sont des instruments majeurs d'intervention, les collectivités locales tirant des revenus substantiels de la vente de ces services. Sous le régime d'apartheid, les niveaux de service épousaient et prolongeaient les discriminations raciales mais assuraient une intégration fonctionnelle: satisfaisant la demande des acteurs économiques, ils ont favorisé une redistribution au profit des ménages blancs, via des tarifs très subventionnés, mais aussi accompagné l'insertion fonctionnelle de la main-d'œuvre salariée non blanche dans la ville. L'exploitation relevait le plus souvent d'entités publiques en régie, et des partenaires privés, via la sous-traitance ou les marchés publics voire la délégation de service public, étaient mobilisés depuis longtemps. Aujourd'hui, l'intégration horizontale des services locaux au sein de puissants appareils municipaux permet des économies d'envergure : les services financiers, par exemple, sont communs aux différents départements techniques et le citoyen reçoit une facture municipale (taxes et redevances) unique. On peut penser que, dans le meilleur des cas, la coordination entre les services publics est facilitée. Des péréquations financières sont possibles (des secteurs d'activité rentables, surtout l'électricité, compensant les pertes d'autres secteurs, l'assainissement par exemple), ainsi que de multiples transferts dont l'opacité est aujourd'hui dénoncée mais qui ont longtemps constitué un « lubrifiant » gestionnaire. La responsabilité politique des services relève ainsi des municipalités, épaulées par des techniciens locaux, professionnels dont les savoirs, les compétences et la puissance des organisations corporatistes pèsent sur les choix socio-techniques ; au Cap, le poids dominant des ingénieurs et des financiers a ainsi réduit la période durant laquelle des planificateurs ont tenté d'influencer la pensée et l'action sur la ville post-apartheid.

- Inversement, au Nigeria, en Ethiopie, en Tanzanie, les autorités locales urbaines ont rarement disposé d'une réelle autonomie et c'est à la difficile construction de l'autonomie locale que les récentes réformes sont consacrées. Au Nigeria, le transfert de compétences à des gouvernements locaux a été réel durant deux courtes périodes, au milieu des années 1950 et depuis le retour d'un régime civil en 1999, chronologie non congruente avec celle des réformes de décentralisation adoptées par la plupart des Etats ouest-africains. Les gouvernements locaux sont certes reconnus officiellement comme le troisième échelon de pouvoir après l'Etat fédéral et les Etats, mais les limites de compétence demeurent floues et les délégations gestionnaires entre gouvernements locaux et acteurs privés semblent être réalisées hors de tout cadre législatif ou réglementaire. Ce n'est qu'en 2003 que la décentralisation engagée par le pouvoir d'Etat éthiopien a doté Addis Abeba d'une nouvelle charte qui tente de mettre fin à un siècle de développement centralisé, de la fondation de la ville à la fin du XIX^e siècle par Ménélik II aux premières années du nouveau gouvernement de la République Démocratique et Fédérale d'Ethiopie. En Tanzanie, la décentralisation des années 1970 n'était qu'une simple déconcentration et la nouvelle structure municipale de Dar es-Salaam, officiellement opérationnelle depuis le 1er février 2000, fait suite, comme à Addis Abeba, à une longue période de gestion technocratique et centralisée de la ville. Dans les trois cas de figure, le morcellement territorial par la création de nouvelles unités administratives au sein des agglomérations contraste avec le processus inverse d'unification observé en Afrique du Sud.

Cependant, quels que soient leur histoire, leur actuelle architecture et leur rapport au pouvoir central, tous les pouvoirs publics locaux doivent prendre en compte les différenciations socio-économiques croissantes de sociétés citadines caractérisées par une paupérisation croissante et une polarisation sociale accentuée. Le traitement des différences est donc au coeur de l'analyse commune de la gouvernance urbaine ; c'est une question centrale dans les mutations gestionnaires des réseaux techniques, et plus généralement des services et équipements urbains.

Atomisation technico-gestionnaire, unification gestionnaire et exclusions sociales

La nouvelle « convention libérale » des services publics affirme la supériorité des dispositifs de partenariat public/privé (marchand et non marchand) à tous les échelons d'organisation et prône l'efficacité économique, la transparence et la vérité des prix, entérinant la suppression des subventions croisées caractéristiques du modèle multi-secteurs municipal.

La complexification des acteurs comme la multiplication de systèmes d'acteurs et d'arrangements gestionnaires nés des diverses formes de privatisation accentuent l'atomisation technico-gestionnaire des réseaux d'eau et assés, à Dar es-Salaam, à Ibadan et à Lagos, des réseaux réticulés, des mini-réseaux locaux à gestions distinctes et des encadrements communautaires (comités, associations, ONG, Eglises, confréries musulmanes) de forages et de puits aux échelles infra-urbaines du quartier ou de l'îlot. Cette atomisation vaut également pour certains équipements (marchés, gares routières) et contribue d'autant plus à la création de nouveaux démarquages intra-urbains que des formes de privatisation multiples, tantôt légales, tantôt illégales mais légitimes pour les autorités dites traditionnelles, et parfois mafieuses, sont mises en œuvre. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la gestion des gares routières et des marchés à Ibadan et à Lagos, comme le souligne Laurent Fourchard dans sa synthèse des travaux réalisés au Nigeria.

Un fait marquant cependant est la résistance du modèle municipal sud-africain, que les réformes n'ont, jusqu'à présent, pas bouleversé et qui s'adapte plus qu'il ne se transforme : pas de privatisation *stricto sensu*, pas de délégation de grande ampleur (et, lorsqu'elles existent, des gérances et contrats de gestion plus que des concessions), pas de transfert à d'autres échelles de la responsabilité de la fourniture, même si le périmètre de compétence se recompose. En revanche, les tentatives de modernisation issues du *New Public Management*, se multiplient : gouvernance d'entreprise, concurrence, *benchmarking*, régulations marchandes, contractualisation sont ainsi censés insuffler un nouvel esprit entrepreneurial dans les collectivités locales. Il faut évidemment nuancer et le rythme du changement varie d'une métropole à l'autre.

Toutefois, au Cap comme à Johannesburg, l'universalisation des services butte sur le problème de l'accessibilité financière des prestations. La normalisation tarifaire des *townships* pauvres est accompagnée de débranchements importants et par une criminalisation de comportements auparavant tolérés, sinon admis : les débranchements massifs, outils de gestion des impayés, alimentent la colère des citoyens défavorisés. Les difficultés d'application des politiques sociales (6m3 gratuits et *indigent policy*) montrent qu'il n'y a pas de déterminisme institutionnel : au stade actuel, pas plus que l'atomisation gestionnaire, l'unification politico-administrative n'a apporté de réponse adéquate à la diversification de la société urbaine et peut également nourrir de nouvelles exclusions.

Nouveaux démarquages intra-urbains, spatialisation, territorialisations

Les efforts consentis pour prendre en compte la diversité de la demande urbaine reposent sur une spatialisation des normes de service et d'équipement, c'est-à-dire une adaptation localisée aux variations de la demande selon une segmentation socio-spatiale de l'offre. Cette spatialisation paraît faciliter le déploiement, à différentes échelles, de processus de

territorialisation par lesquels divers opérateurs prennent appui sur les espaces ainsi démarqués, en fonction des spécificités supposées de leurs clientèles ou des problèmes identifiés de desserte, pour redéfinir des formes et des modes de contrôle particuliers sur les usagers.

Cette distinction entre spatialisation et territorialisation est essentielle dans la mesure où elle exprime des dispositifs de régulation très différents, la spatialisation tendant à maintenir une unité gestionnaire à l'échelle de l'espace urbanisé (sans garantir toutefois les citoyens de l'exclusion comme au Cap et à Johannesburg du fait de la marchandisation croissante des services), la territorialisation favorisant au contraire le processus de fragmentation par une multiplication des systèmes locaux de régulation mal ou non coordonnés entre eux. La territorialisation des services, en tant que mode d'accommodement de la différenciation sociale, implique une classification par les lieux plus neutre que celle par les individus, dépolitise les enjeux de la desserte des populations démunies en les isolant les uns des autres et favorise les désolidarisations intra-urbaines qui affaiblissent les luttes collectives.

La territorialisation séduit dans un contexte où les cadres d'action juridiques et réglementaires, souvent mal stabilisés, sont caractérisés par un fort degré d'incertitude et où de très nombreux citoyens échappent en fait à toute gouvernance politique instituée, la contournent en permanence et/ou pèsent sur elle via les réseaux lignagers, ethniques, religieux par exemple. Elle permet d'envisager la reconstruction de capacités d'action collective de modeste envergure à l'échelle de territoires pertinents, à forte dimension cognitive, où peuvent être mobilisées des ressources endogènes composites. Nombre d'experts semblent ainsi partager l'idée que les transactions nécessaires à l'innovation puis à son opérationnalisation durable sont plus aisées à organiser à l'échelle locale, voire micro-locale, où des savoirs et savoir-faire spatialisés peuvent être plus facilement intériorisés, où les intérêts des groupes qui partagent l'usage et le contrôle des lieux peuvent être plus aisément réconciliés, où les populations peuvent être associées aux décisions.

Cette démarche est aujourd'hui très présente dans la réflexion et les projets sur les services urbains, la territorialisation des dispositifs de fourniture visant en même temps à créer le cadre et les conditions de l'action collective, à rassembler opérateurs et usagers/consommateurs autour d'un objectif immédiat de desserte mais aussi d'un objectif d'élaboration et/ou de légitimation des règles qui en assureront la durabilité.

De nouveaux démarquages caractérisent aussi les localisations récentes des investissements privés manufacturiers et de services. Nous nous demandons si les nouveaux territoires des grands investissements privés (comme les centres commerciaux et les grappes de services et de haute technologie au Cap), entendus ici au sens défini par des économistes comme Bernard Pecqueur, qui renforcent une suburbanisation sélective, relèvent de la même analyse et contribuent également à nourrir la fragmentation. La réponse est d'autant moins simple que des éléments de contre-fragmentation sont aussi observés : le fonctionnement des grands marchés (le cas du Mercato d'Addis Abeba présenté par Solène de Poix est emblématique) et de grands centres commerciaux tel Century City au Cap, ou la récente relance de réflexions le rôle de coordination des pouvoirs locaux à l'échelle métropolitaine au Cap et à Johannesburg montrent que les espaces urbanisés sont travaillés par des forces contraires et c'est bien pourquoi la question de la régulation est essentielle.

Régulation localisée, régulation locale et gouvernement des villes

La spatialisation/territorialisation des services et des équipements est un moyen de créer de la confiance entre sociétaires d'un système de fourniture, de réduire l'incertitude et le risque d'exploitation en reconstruisant des conventions et règles, bafouées ou inexistantes. Ainsi, dans des sociétés urbaines hétérogènes, à la cohésion fragilisée, la construction des relations de confiance et la possibilité de conventions semblent devoir être servies par la territorialisation des dispositifs à des échelles mieux maîtrisées : la légitimité des règles et leur respect y paraissent plus faciles à établir, les processus d'apprentissage plus productifs. Si la spatialisation peut suffire, sur la base des proximités sociales et géographiques, à façonner des collectifs capables d'énoncer des règles, donc de penser des systèmes cognitifs d'action, en vue de résoudre des problèmes collectifs, la territorialisation serait nécessaire à l'établissement d'un pouvoir et d'un système de régulation garantissant la légitimité des contraintes et contreparties qui assure l'effectivité des règles. Concevoir des systèmes de desserte décentralisés, adossés à des modes et échelles singulières de gouvernance territoriale, pourrait être ainsi une réponse à la différenciation croissante de la demande urbaine et, plus largement, à l'épuisement des compromis antérieurs. Mais une simple addition de tels systèmes suffit-elle à construire une régulation d'ensemble et quels en sont les risques et termes de fragmentation et de désolidarisation ?

La territorialisation n'est pas univoque en effet : il n'est pas du tout indifférent qu'elle procède à partir d'un opérateur unique ou d'opérateurs indépendants les uns des autres, qu'elle crée une pluralité coordonnée ou incontrôlée, qu'elle soit développée dans un contexte local de culture politique du compromis (Dar es-Salaam) ou au contraire marqué par des modes souvent violents de règlement des conflits (Lagos, Ibadan). La territorialisation est un processus et non une forme achevée : dans les services, les expériences peuvent être classées en trois catégories, représentant trois *gradients* de territorialisation : spécialisation interne, diversité régulée, juxtapositions non coordonnées. Ces degrés ont des incidences directes sur la gouvernabilité future des réseaux (c'est-à-dire leur capacité à fonctionner et à être gouvernés en tant que systèmes), c'est donc davantage d'eux que de la spatialisation de l'offre que dépendent les risques de fragmentation urbaine.

Les réformes institutionnelles autant que juridiques et gestionnaires ont en effet ouvert des fenêtres d'opportunité à des échelles qui ne sont pas toujours celles des territoires politico-administratifs institués. Dans la réflexion sur le gouvernement multi-niveaux menée dans certains pays comme l'Afrique du Sud et le Nigeria, il faut donc intégrer de manière plus explicite l'articulation et la coordination des échelles territoriales de gouvernement et de régulation des services et équipements. Il s'agit de construire expérimentalement un format local de service public en puisant dans une série d'arrangements allant de la spatialisation à divers degrés de territorialisation. La tendance étant aujourd'hui à un progressif déploiement d'ensembles composites dans les espaces urbanisés, il convient de différencier **régulation localisée** et **régulation locale**. La distinction entre spatialisation et territorialisation permet d'ordonner tout un *continuum* de configurations à partir de dispositifs et de pratiques de gouvernance instaurant des modalités de régulation **localisées** (spatialisées) ou **locales** (territorialisées). Les premières combinent des éléments d'autonomie (par exemple à partir d'infrastructures techniques décentralisées : mini-réseau, poste d'eau autonome, simple forage...) avec des éléments de solidarité et de redistribution à d'autres échelles, qui sont aussi celles du système de régulation. Les secondes se caractérisent par leur autonomie totale, leurs

faibles articulations institutionnelles et fonctionnelles avec les services environnants, l'inexistence de solidarités tarifaires et de liens d'interdépendance autres que ceux liés à la proximité spatiale.

Ce point est essentiel et renvoie directement à la question du politique : si la fragmentation par les réseaux s'accroît, c'est en effet moins en raison des évolutions propres des réseaux que des arbitrages politiques effectués (ou leur absence) entre spatialisation et territorialisation des services. C'est donc la régulation politique de la diversification des dispositifs et des offres qui détermine, *in fine*, l'actualisation du risque de fragmentation. Quelles sont les conséquences de ce constat et, plus précisément, en quoi est-il lié à la nature du gouvernement des villes et à ses évolutions récentes ?

À l'échelle d'une agglomération urbaine, toute analyse de heurte à deux difficultés. D'abord, la dimension locale du mode de régulation politique national et provincial en Afrique du Sud, ou d'Etat fédéré au Nigeria, et leurs poids souvent considérables (on se référera en particulier au texte de Claire Bénit sur Johannesburg, où le niveau de décision a été déplacé vers le haut malgré la métropolisation) posent la question de la possibilité d'existence d'une véritable régulation exercée par les collectivités locales urbaines et qui leur serait propre, un *local welfare state* en quelque sorte. Il faut donc traiter le problème des articulations, des décalages, des interférences et des tensions entre les échelons de pouvoir. Ensuite, il faut aborder la question de la cohérence (ou de l'incohérence) des différentes politiques publiques sectorielles (nationales et locales). Cette cohérence, exprimant des arbitrages notamment en termes de compétitivité économique et d'équité sociale, est cruciale pour comprendre le rôle du pouvoir politique dans le pilotage du changement social urbain et ses incidences en termes de fragmentation urbaine.

Des indices de cohérence existent. La territorialisation des services fait évidemment écho aux approches dominantes de la pauvreté urbaine. Celles-ci, ayant prôné la suppression de nombreux dispositifs de subvention et de protection, s'interrogent sur les moyens à donner aux pauvres pour s'extraire eux-mêmes de la misère et déplace le débat vers les questions d'*empowerment* et de gouvernance participative, sans toutefois remettre en cause les inégalités sociales existantes. Dans les services, la territorialisation, avec ses modes de co-production et de médiation, aiguillonne aussi une « prise de pouvoir » des pauvres sur des ressources urbaines dont ils ont longtemps été exclus : mais que signifie cet accès régulé à des services souvent payé au prix fort et qui ne garantit l'intégration urbaine qu'au sein d'enclos communautaires endogérés ?

Au-delà des seuls services, les modalités de la planification et de la gestion urbaines font aussi apparaître des modes de faire reposant sur une flexibilité croissante des espaces de compétence et sur des assemblages d'acteurs et de ressources composites. L'analyse géographique des territoires d'intervention et l'analyse sectorielle des actions ainsi conduites, qui restent très largement à faire, montreraient probablement que de nouvelles opportunités au « développement inégal » des villes sont ainsi ouvertes, en canalisant des ressources accrues pour certains domaines d'intervention, certains espaces et certains groupes de citoyens, au détriment d'autres demandes et intérêts.

Cependant, faute de véritables arbitrages ou de compromis explicites, les formes dominantes de gouvernance locale accroissent la discontinuité et le cloisonnement des politiques publiques. Il est donc vraisemblable que des évaluations très contrastées vont se produire, en

fonction des quartiers et des secteurs d'intervention considérés. Il ne faut donc pas conclure hâtivement que les politiques sectorielles « fragmentogènes », lorsqu'elles ont été identifiées, ne font finalement que refléter des choix de société plus généraux. Il y a d'abord une spécificité des réseaux et les systèmes de régulation, voire les modèles lorsqu'ils sont durablement stabilisés, expriment des logiques sectorielles qui ne sont pas solubles dans la politique générale. Dans les aires métropolitaines d'Afrique du Sud, des politiques sociales d'habitat très ambitieuses coexistent avec des réformes libérales des services, la tension entre les deux politiques contrariant les objectifs de l'une et de l'autre auprès des populations pauvres.

De plus, si l'on peut assez aisément qualifier le système de régulation d'un service comme celui de l'eau potable, il est hasardeux d'en inférer des généralités pour les autres services en réseau (électricité par exemple) et les équipements, et plus encore pour le gouvernement d'une ville. Comment dès lors analyser les relations entre régulation(s) sectorielle(s) et nature du gouvernement urbain ? La tâche n'est pas impossible, elle est difficile. Ce ne sont pas les réseaux et leurs réformes, les textes le montrent, qui créent de la fragmentation, mais bien la régulation politique de ces transformations. La fragmentation urbaine est en effet alimentée par l'incapacité à reconstruire, pour l'ensemble des dispositifs, une norme sociale adaptée à la condition urbaine dominante, faite d'incertitude et d'instabilité. Dans des situations où dominant la flexibilité et la précarité, le chômage, le rôle réduit de la protection sociale, les ménages citadins effectuent nombre d'arbitrages entre les opportunités de travail (urbain/rural, marchand/domestique, formel/informel) ; les stratégies domestiques, dominées par les mobilités géographiques et professionnelles, les recours combinés aux registres marchands et non marchands, installent durablement les ménages dans la polyactivité, la vulnérabilité, la précarité. Les pratiques, dans le domaine de l'approvisionnement en eau par exemple, en sont profondément influencées : la demande est instable en quantité, variable dans ses usages et associe consommations payantes et puisages gratuits en fonction de situations familiales fluctuantes. On ne peut plus ignorer l'informalisation croissante des nombreux services et équipements, leur « privatisation artisanale » pour reprendre une expression de Richard Stren, parfois criminalisée en Afrique du Sud (transports en commun) et au Nigeria (gestion de gares routières).

Les risques de fragmentation dépendent ainsi de la façon dont les objectifs en termes de solidarité sont clairement énoncés ou non, de la pertinence et de la crédibilité de leur transcription dans des cahiers des charges exigeants. Territorialisation et co-production des services et équipements règlent provisoirement la question technique et financière de l'accès des pauvres à la ressource, mais au prix d'une désolidarisation. À l'inverse, lorsque la spatialisation domine, dans le domaine de l'eau potable par exemple, des solutions innovantes peuvent être inventées. Bien des progrès restent à faire pour repenser l'action publique locale à partir de trois piliers : les logiques localement négociées des dispositifs spatialisés, celles, verticales, de l'action planifiée et de la régulation sectorielle, et celles, horizontales, de la professionnalisation des métiers et de la définition des référentiels. Il faut encore souvent formaliser des chevillages entre les conventions ou accords partiels, de portée restreinte, réfutables et flexibles instaurés par les dispositifs spatialisés avec des règles et valeurs de vie commune collectivement produites et sur des durées plus longues. Même si les combinaisons demeurent aujourd'hui impensées, du moins leurs chances d'éclosion sont-elles préservées pour un futur « acte d'imagination politique

collective » ainsi que l'écrit Peter Wilkinson, par lequel chacune des sociétés urbaines africaines devra parvenir à stabiliser un « modèle de régulation » prenant en compte les spécificités citadines locales. De ce point de vue, un vaste champ de recherche est ouvert sur les « régimes urbains » (*urban regime*), leur nature et les modes de formation et de fonctionnement des coalitions d'élites politiques, économiques, techniques, en charge de la gestion urbaine.

La question demeure toutefois entière de savoir si ce modèle de régulation peut (et doit ?) être « local », au risque de désolidariser la ville concernée du reste du territoire national, ce que la concurrence exacerbée entre les villes dans (et par) la mondialisation pourrait favoriser, ou s'il doit (et peut) être « localisé » en tant que figure particulière d'une régulation exercée à l'échelle nationale, voire au sein de grands ensembles transnationaux.

Membres de l'équipe

Cape Town et Johannesburg

Claire Bénit, maître de conférences, université de Provence, UMR TEMPS (ENS-IRD)

Maïlys Capet, étudiante en maîtrise, université Paris X

Alain Dubresson, professeur, Géotropiques, université Paris X, IRD UR 023

Léa Kalaora, étudiante en maîtrise, université Paris X

Marie Plancq, doctorante, Géotropiques, université Paris X

Sylvy Jaglin, Maître de conférences (HDR), université Paris VIII, LATTs, UMR 8134

Peter Wilkinson, Associate Professor, School of Architecture, Planning and Geomatics, University of Cape Town

Addis Abeba

Solène de Poix, doctorante, Géotropiques, université Paris x

Dar es-Salaam

Anne Bousquet, doctorante, université Paris I

Dr. Alphonse Kyessi, UCLAS, University of Dar es-Salaam

Valérie Messer, docteur en Géographie, université Louis Pasteur, Strasbourg 1

Ibadan, Lagos

Tunde Agbola, Professor, Director of the Center for Urban and Regional Development, university of Ibadan.

Dr Isaac Olawale Albert, Senior Research Fellow, Institute of African Studies, university of Ibadan

Laurent Fourchard, ancien directeur de l'IFRA-Ibadan, chercheur associé au SEDET

Ayodeji Okuloju, Professor, Department of History, University of Lagos

* Les mémoires de maîtrise soutenus et des travaux en cours de doctorants n'ont évidemment pas été reproduits mais leurs résultats ont été intégrés dans les analyses de cas présentées.

Mémoires de maîtrise soutenus :

Léa Kalaora, *Century City. Etude d'un mégaprojet à Cape Town : fragmentation/intégration urbaine*, Nanterre, université Paris X, juin 2002, 151 p.

Maïlys Capet, *Des citadins riches dans la ville post-apartheid. Etude de Bishopscourt Residents Association, au Cap (Afrique du Sud)*, Nanterre, université Paris X, septembre 2003, 127 p.

Stéphanie Bellis : *Les dynamiques urbaines dans le CBD du Cap : du Waterfront au Convention Center*, université Paris X.

Thèses soutenues :

Valérie Messer, *La gestion de l'eau à Dar es-Salaam (Tanzanie). Défaillance institutionnelle et réponses citadines*, Strasbourg, université Louis Pasteur, (direction Jean-Luc Piermay),

Thèses en cours :

Marie Plancq, *Transformations socio-économiques, habitat et fragmentation au Cap (Paris X)*

Solène de Poix, *Gestion urbaine et marchés urbains en Ethiopie: le cas du Mercato d'Addis Abeba (Paris X)*

Anne Bousquet, *Gestion des services d'eau à Dar es-Salaam, Lusaka et Nairobi : étude comparée (Paris 1)*

Gouvernance et justice sociale urbaine à Johannesburg

Claire Bénéit

Département de Géographie, université de Provence

UMR Temps (ENS-IRD)

benit@wanadoo.fr

L'objectif de cette mission de recherche, dans le cadre du programme "Décentralisation et gouvernance urbaine", était triple :

- Il me fallait, après deux ans d'absence, me remettre à jour sur l'évolution institutionnelle des pouvoirs locaux johannesbourgeois. La réforme de décembre 2000 était entre autres marquée par l'essor de l' "unicity", pouvoir métropolitain élu au suffrage direct ; par la suppression de l'échelle municipale de gestion urbaine, qui avait concurrencé le pouvoir métropolitain de 1995 à 2000 ; par la mise en place de nouvelles structures participatives : les *ward committees* ; et enfin par un mouvement de privatisation des services urbains.

- Pour reprendre pied, je souhaitais effectuer un suivi des projets urbains étudiés dans ma thèse. Ils étaient de trois types : un projet de construction neuve (lotissement de 20.000 logements à Braam Fisherville, sur la partie ouest de l'ancienne bande minière traversant l'agglomération), un projet de réhabilitation et de reconstruction d'un ancien *township* (Alexandra), un projet de consolidation de bidonville (Diepsloot, en grande périphérie nord). Ces trois projets majeurs à l'échelle de l'agglomération de Johannesburg étaient en outre liés par des transferts plus ou moins autoritaires de population, d'Alexandra vers Diepsloot et Braam Fisherville.

- Enfin, je souhaitais retrouver une dimension spatiale de l'aménagement métropolitain, après avoir constaté dans ma thèse l'absence de stratégie spatiale métropolitaine des politiques du logement⁵. Le secteur des transport, très valorisé dans les nouvelles politiques régionales, y semblait propice, dans le contexte johannesbourgeois où est affichée une volonté de lutte contre l'étalement urbain et de réduction des distances habitat-emploi (en partie organisées par l'apartheid, en partie banales dans les métropoles contemporaines).

Ce rapport s'organise en trois temps : après une mise au point sur la structure du gouvernement urbain à Johannesburg dans ses différents avatars post-apartheid (révélateurs des enjeux politiques de la gouvernance urbaine depuis 1994), je présenterai mes études de cas sous forme problématisée, soulignant les articulations d'acteurs publics et privés à différentes échelles, pour parvenir dans un troisième temps à quelques conclusions et pistes de réflexion sur la "gouvernance" à Johannesburg.

I. Les structures post-apartheid du gouvernement local à Johannesburg

⁵ Autre qu'une stratégie, classique et implicite, de différenciation entre espaces de valorisation foncière et immobilière, et espaces périphériques de relégation, illustrée notamment par les déplacements de population d'Alexandra (espace valorisé) vers Diepsloot et Braam Fisherville.

La “question urbaine” prend, à la chute du régime d’apartheid, une dimension prépondérante sur le plan politique, tant les villes ont été le fer de lance de la lutte contre le régime (les *civics* s’étant mobilisés pour “rendre les townships ingouvernables”, puis pour réclamer l’unification du gouvernement de la ville –*one city one tax base-*), et tant elles apparaissent comme le symbole de la ségrégation d’apartheid (dans leur système interne de ségrégation spatiale planifiée comme dans leur accès limité pour les Noirs dont le droit de séjour en ville était sévèrement réglementé). On parle alors de “reconstruction urbaine”: il s’agit à la fois d’amender la structure physique, matérielle des villes, productrice d’inégalités (ségrégation raciale et déplacement forcé; sous-équipement chronique des *townships*; éloignement entre habitat et emploi pour les Noirs), et de réformer profondément le système de gouvernement urbain, pour favoriser la participation démocratique dont les Noirs ont été largement privés, à l’échelle nationale et à l’échelle locale⁶.

Ces deux objectifs–restructuration des espaces urbains et démocratisation politique locale- qui semblent aller de pair, dans leur commune opposition au système ségréatif d’apartheid, correspondent en réalité à deux conceptions différentes de la justice sociale dans la ville :

- une conception structuraliste –qui mesure l’injustice spatiale à l’aune de l’inégalité d’accès aux équipements, aux services et aux biens collectifs urbains : la restructuration urbaine passe alors par un effort matériel de rattrapage des équipements, de construction de logements ou de financement de transports notamment;
- une conception post-structuraliste, ou post-moderne, qui mesure l’injustice spatiale à l’aune de l’inégalité d’accès au processus de décision ou de gouvernement de la ville; la justice spatiale étant définie non comme la correction de structures urbaines inégalitaires existant *a priori*, mais comme le résultat d’une négociation, d’un consensus entre les différents groupes sociaux qui composent la ville.

En outre, chacun de ces objectifs semble tirer vers une forme de gouvernement urbain spécifique. Alors que l’objectif de restructuration urbaine requiert un certain degré de centralisation des pouvoirs urbains (à l’échelle au moins de l’agglomération, voire de la région si ce n’est de l’Etat), afin d’organiser les péréquations fiscales indispensables des espaces favorisés vers les espaces défavorisés, voire de concevoir un plan directeur d’échelle métropolitaine, le second objectif semble au contraire exiger une décentralisation des pouvoirs locaux, seule à même de permettre une démocratisation de la vie politique locale – accessibilité et responsabilisation des élus locaux, possibilité accrue de participation des citoyens et des groupes d’intérêt locaux à la gestion de leur environnement.

Comment les structures du gouvernement local sud-africain ont-elles été réformées afin de répondre à cette double exigence, possiblement contradictoire, dans la période post-apartheid ? Je prendrai Johannesburg comme cas d’étude pour décrire et analyser les mutations du gouvernement local depuis 1994, en soulignant trois évolutions majeures qui ont marqué la période:

⁶ En 1983, pour tenter de calmer l’opposition montante dans les *townships*, sont mises en place par le gouvernement central des municipalités noires (*Black Local Authorities*) pour administrer directement les *townships* –dont la gestion était jusqu’alors confiée à des administrations régionales blanches. Ces municipalités sans moyens financiers, et qui rentrent de fait dans le jeu du système politique d’apartheid, ont été très largement considérées comme illégitimes par les résidents des *townships* et leurs *civics* –appelant à boycotter les élections locales, voire molestant directement les élus locaux noirs.

- La déracialisation du gouvernement local s'est effectuée par étapes: trois réformes du gouvernement local se sont succédées de 1993 à 2000, transformant à chaque fois aussi bien les pouvoirs et les fonctions des différentes collectivités locales que leurs frontières; l'intégration volontariste qui a prévalu au cours de cette période, jumelant au sein d'une même municipalité espaces blancs et espaces non-blancs, a aujourd'hui disparu au profit d'administrations plus "fonctionnelles" (les 11 régions administratives de Johannesburg), soumises cependant aux décisions politiques de gouvernements d'échelles métropolitaine (Johannesburg Metropolitan Council) et provinciale (Gauteng Provincial Government);
- Le passage d'une logique de développement à une logique de croissance, qui s'est marqué à l'échelle nationale par la mise en retrait du *Reconstruction and Development Programme* (RDP) de 1994 derrière les objectifs plus libéraux affichés par le *Growth, Employment And Redistribution* (GEAR) de 1997, s'est également traduit à l'échelle locale par un glissement sensible des politiques urbaines;
- L'accent mis sur la démocratie locale a conduit à une forme d'institutionnalisation de la participation des citoyens au gouvernement urbain, organisée au sein de circonscriptions (*wards*) de taille réduite (10.000 habitants en moyenne), dirigées par un élu local chargé d'animer la vie politique à cette échelle. Ce système reflète probablement une tentative de prise de distance d'avec les *civics*, les associations locales de résidents des *townships* nées dans les années 1980 de la lutte contre les municipalités d'apartheid, et dont la "raison d'être" (constituer une force d'opposition à un pouvoir illégitime) s'est transformée avec le changement de régime.

1. Quelles échelles d'intégration urbaine? Trois réformes successives du gouvernement local à Johannesburg...

La réforme du gouvernement local s'est opérée en trois phases: une phase dite pré-intérimaire, allant de 1993-94 à 1995-96, une phase dite intérimaire allant de 1995-96 à 1999-2000, et le stade définitif, à partir de 1999-2000.

Les formes de gouvernement urbain discutées lors de ces réformes successives oscillent entre deux modèles opposés :

- un modèle que j'appellerai "fonctionnel", qui trace les limites d'une juridiction locale en prenant en compte un certain type de fonctionnement (social, à travers les identités locales de quartier; économique, à travers l'aire des migrations pendulaires de travail, historique, par la reproduction des identités et fonctionnements administratifs antérieurs, etc.). Ce modèle pragmatique de gestion court le risque de reproduire et consolider les juridictions d'apartheid –puisque'on peut considérer, par leur homogénéité sociale, ethnique, architecturale, historique, Soweto ou Sandton comme des unités locales "fonctionnelles".
- Un modèle que je nommerai "intégré", ou "volontariste", qui cherche à créer, par des délimitations politiques nouvelles, de nouvelles identités locales, de nouveaux espaces politiques et de nouvelles solidarités fiscales en intégrant au sein d'une même juridiction des espaces socialement, ethniquement, racialement contrastés.

a) Le stade pré-intérimaire: Chambre métropolitaine et sous-structures fonctionnelles à Johannesburg

Le stade "pré-intérimaire", prévu par la Constitution Temporaire de 1993 et par le le *Local Government Transitional Act* (LGTA) de 1993, met en place des pouvoirs locaux non élus, appelés Transitional Metropolitan Substructures (MSS), qui visent à assurer la gestion urbaine

dans la période pré-intérimaire –tant que les Provincial Demarcation Boards n’ont pas déterminé les frontières et circonscriptions électorales permettant d’élire les pouvoirs locaux. A Johannesburg, ces MSS, au nombre de sept, et mises en place par la Chambre métropolitaine de Johannesburg, sont avant tout fonctionnelles : elles reprennent grossièrement les limites des municipalités d’apartheid, mais en donnant aux espaces non-blancs un statut égal à celui des espaces blancs.

b) Le stade intérimaire: un gouvernement métropolitain concurrencé par des municipalités intégrées

Le *Local Government Transitional Act* (LGTA) de 1993, et ses amendements (dont le principal est le *Second Amendment to the LGTA*, en 1996), conduisent dans un second temps à la mise en place d’un système “intérimaire” de gouvernement local, qui devient effectif à partir de 1995, après l’organisation d’élections locales dans les nouvelles circonscriptions. Les caractéristiques de ce second système sont les suivantes:

- Deux niveaux (*spheres*) de gouvernement local coexistent dans les aires métropolitaines: un niveau métropolitain (*Metropolitan Council*) dont les ressources reposent essentiellement sur la taxe professionnelle, et un niveau municipal (*Metropolitan Local Councils*, ou MLCs), dont le budget est financé principalement par les impôts fonciers.
- La déracialisation institutionnelle est de rigueur: les municipalités (MLCs) se doivent d’inclure dans leur juridiction anciens espaces blancs et anciens espaces non-blancs, pour des raisons tant politiques qu’électorales et fiscales : il s’agit de “casser” les anciennes municipalités d’apartheid, de garantir à l’ANC une forte représentation locale dans l’agglomération, et d’organiser des péréquations à l’échelle municipale et pas uniquement métropolitaine.

A Johannesburg, 4 MLCs sont créées: l’Eastern MLC regroupe les quartiers aisés de Sandton et l’ancien township d’Alexandra; Soweto est divisé entre le Southern MLC (qui en comporte la plus grande partie en l’associant à Johannesburg CBD, centre principal d’emploi et de création de richesses), le Northern MLC (qui associe sa “part” de Soweto avec l’ancienne municipalité blanche de Randburg), et le Western MLC (qui groupe les quartiers sowetans de Dobsonville et Meadowlands avec l’ancienne municipalité blanche de Roodepoort).

c) Le stade final: le modèle de l’ “unicity”

Deux autres textes fondateurs, le *Local Government: Municipal Structures Act* de 1998 et le *Local Government: Municipal Systems Act* de 2000, permettent de mettre en place, à partir des élections locales de décembre 2000, un troisième système de gouvernement local dans les agglomérations sud-africaines, toujours en vigueur aujourd’hui.

- Il vise essentiellement à supprimer le système dual de pouvoir local dans les agglomérations, au profit d’un conseil métropolitain renforcé (“unicity”), élu au suffrage direct. Le maire, assisté par son bureau (*mayoral committee*), a une fonction de représentation et énonce sa “vision” pour l’avenir de l’agglomération, à travers des “priorités” pour la métropole. C’est le rôle de l’exécutif, dirigé par un *city manager* nommé par le maire, de traduire ces priorités en politiques urbaines et de les faire appliquer.
- Les municipalités (MLCs) ont disparu ; des administrations “régionales” assument désormais des fonctions administratives déconcentrées, sans ressource propre ni pouvoir de décision, et selon un découpage “régional” fonctionnel plus qu’intégrateur. Ces régions reprennent peu ou

prou des espaces socialement et fonctionnellement homogènes. A Johannesburg, 11 régions ont ainsi été distinguées, parmi lesquelles on retrouve Soweto, le centre-ville (Inner City), Sandton, Alexandra, Diepsloot, etc.

- On met en place des *ward committees*, à l'échelle de chaque circonscription électorale, afin de favoriser la participation. Ces *ward committees* sont présidés par l' élu local de la circonscription, qui nomme lui-même les membres du comité parmi les représentants de la société civile. Le *ward committee* constitue une "mini-municipalité", où chacune des fonctions est tenue par un membre du comité. Ces fonctions sont au nombre de dix : lien avec les *civics*, lien avec les ONG, jeunesse, femmes, églises, développement économique local, activités culturelles et sportives, santé, sécurité, éducation.

2 ... reflets des difficultés de la transition politique

Pourquoi ces restructurations successives du gouvernement local, qui ne vont naturellement pas sans créer des dommages en termes d'organisation et de gestion urbaines –notamment en provoquant souvent le départ des personnels qualifiés (Blancs et non-Blancs) de la plupart des administrations locales, vers le gouvernement provincial ou national moins soumis à ces fluctuations ?

La gestion de la transition politique nécessitait sans doute d'avancer pas à pas. A Johannesburg, mais aussi dans les autres métropoles, deux défis politiques majeurs se posaient à l'ANC, l'un "sur sa droite", l'autre "sur sa gauche".

a) La question de la représentation de la minorité blanche

Il s'agissait d'abord, en effet, d'assurer le transfert pacifique du pouvoir de la minorité blanche (qui représente environ 20% de la population johannesbourgeoise) à la majorité noire, conformément d'ailleurs à ce que prévoit la Constitution intérimaire de 1993. Or c'est à l'échelle locale précisément que la question se pose, puisque selon l'échelle des pouvoirs locaux et selon leur découpage, l'on confère une représentation et donc un poids politique plus ou moins grand à la minorité blanche. Plus la circonscription est petite, plus la collectivité est "fonctionnelle" – dans des espaces encore très marqués par la ségrégation raciale d'apartheid – plus cette minorité aura de chance d'être majoritaire localement.

Le système intérimaire (en fonction de 1995 à 2000) avait ainsi résolument choisi de refuser les découpages fonctionnels (à travers les municipalités intégrées); dans le même temps, la législation nationale garantissait aux minorités blanches une certaine représentation, à la fois en maintenant le niveau municipal de pouvoir local (qui sera supprimé dans le système final), et en garantissant une proportion fixée de circonscriptions électorales (*wards*) dans les anciens espaces blancs⁷, même si le nombre d'électeurs y est inférieur à celui des circonscriptions correspondant aux anciens espaces non-blancs.

A Johannesburg, la municipalité Est, la plus puissante des quatre MLCs johannesbourgeoises (elle comporte Sandton, l'espace le plus aisé et le plus prospère de l'agglomération) a donc été dirigée par une très faible majorité ANC, l'opposition des partis traditionnellement blancs (et en

⁷ Compromis entre l'ANC et le NP, le mode d'élection des conseillers municipaux dans cette période intérimaire est inscrit dans la Constitution temporaire de 1993 et le LGTA (1993). Pour chaque municipalité, 40% des conseillers sont élus selon le système proportionnel, et 60% sur la base des circonscriptions (*wards*). Cette représentation par circonscription est elle-même divisée en deux: 50% des wards représentent des espaces d'anciennes municipalités blanches, 50% des espaces des anciennes municipalités noires, quelque soit le nombre d'électeurs dans chacun de ces espaces.

particulier le Democratic Party) étant capable de mettre en échec certains projets municipaux de l'ANC, voire de tenir tête au Conseil métropolitain également ANC.

Le système final de pouvoir local, instauré à partir de décembre 2000, supprime finalement le niveau municipal, trop puissant et propice à l'expression de minorités d'opposition et de blocage. Il réaffirme le pouvoir métropolitain qui n'est désormais plus concurrencé par des municipalités (mais peut-être davantage chapeauté par le gouvernement provincial). La mise en place de "régions" sans ressources propres ni pouvoir décisionnel, en lieu et place de ces municipalités intégrées, permet de revenir à des administrations "fonctionnelles" -assez similaires aux sous-structures (MSS) du système pré-intérimaire, finalement, mais dont les membres ne sont pas élus, et qui ne risquent donc pas de faire émerger des pouvoirs locaux d'opposition...

La succession des réformes du pouvoir local a donc permis le transfert progressif du pouvoir des minorités blanches à la majorité noire, ôtant progressivement aux anciens espaces blancs toute expression politique directe et séparée (par la déracialisation municipale d'abord, la centralisation métropolitaine ensuite).

b) La question des *civics*, appuis ou concurrents des pouvoirs élus?

Une autre évolution, moins flagrante mais également révélatrice des dynamiques politiques post-apartheid, est l'institutionnalisation croissante des structures participatives pour les citoyens, lisible à travers la transformation du rôle des circonscriptions électorales (*wards*). De simples circonscriptions électorales qu'elles étaient de 1995 à 2000, soumises à d'intenses manipulations pour des motifs politiques et politiques (on a parlé de *gerrymandering*), les *wards* sont devenus, dans le *Local Government: Municipal Structures Act* de 1998, des instruments importants de démocratie locale. Le texte leur confère en effet un rôle affiché de gestion de la vie politique de quartier, avec la mise en place, par l'élu local, des *ward committees*, sortes de conseil municipal en modèle réduit, faisant appel aux acteurs principaux de la société civile. De par ce rôle désormais politique et non plus seulement électoral, les limites de ces circonscriptions se rapprochent davantage, dans le découpage de 2000, des limites identitaires des quartiers...

Pourquoi cette transformation? Pour mieux structurer la participation citoyenne, certes, selon les règles quasi internationalisées par la Banque mondiale de la "bonne gouvernance". Cette participation citoyenne avait toutefois ses structures, les *civics*, qui avaient participé aux négociations de sortie de l'apartheid et de mise en place du système de gouvernement local comme les seuls représentants légitimes des populations noires alors dépourvues de représentation démocratique⁸.

Ces *civics*, associations de quartier très structurées au moment de la lutte contre l'apartheid (au niveau de la rue et même de la parcelle dans certains *townships* très politisés comme Alexandra), au poids politique de premier plan dans la mise en place des premiers systèmes de gouvernement local, voient leur rôle décroître dans la mesure où les Noirs accèdent à une représentation élue. Il est difficile toutefois de donner une appréciation générale de l'évolution des *civics* dans la période post-apartheid: certains auteurs annoncent leur affaiblissement ou leur disparition, d'autres proclament leur vigueur maintenue; les études de cas montrent une réelle diversité de situations. L'on peut seulement constater que les leaders des *civics* les plus actifs et les plus

⁸ On les appelait alors, dans les négociations, les "*non statutory bodies*".

dynamiques dans leur lutte contre l'apartheid ont quitté le *civic*, pour des fonctions politiques à des niveaux supérieurs de gouvernement local (métropolitain, provincial, national).

Les *wards committees* ont assez clairement un rôle de contournement, ou en tout cas de cadrage, des *civics*, dont ils font une des parties de la société civile parmi d'autres, et qu'ils tentent souvent de remplacer en tant que lien direct entre les résidents et les pouvoirs locaux – la fonction contestatrice pouvant demeurer, mais étant largement atténuée par les affiliations politiques des *ward councilors*.

De ce côté aussi, donc, le caractère progressif des réformes du gouvernement urbain et de la mise en place de ces structures élues de participation locale a permis de limiter l'opposition massive de *civics* encore très puissants à l'échelle métropolitaine au milieu des années 1990, et dont un gouvernement local élu ne pouvait que craindre la légitimité concurrente.

3... ou des objectifs changeants des pouvoirs métropolitains et nationaux? Le glissement des politiques urbaines, du développement à la croissance

La structure du gouvernement urbain et son évolution, si elle s'explique principalement par les dynamiques politiques exposées ci-dessus, obéit également toutefois à des considérations fonctionnelles.

Ainsi les formes de gouvernement urbain des périodes pré-intérimaire et intérimaire correspondaient à un objectif explicitement redistributeur:

- la mise en place d'un gouvernement métropolitain (Metropolitan Chamber puis Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council) constitue une réponse directe au slogan des *civics*, "one city, one tax base", qui dénonçaient dans les années 1980 la captation de la richesse et des impôts locaux, fondés sur le travail des Noirs, par les résidents des espaces blancs;
- le système dual de municipalités intégrées et d'un gouvernement métropolitain devait permettre d'opérer des péréquations aux deux échelles à la fois (municipale et métropolitaine), des espaces favorisés vers les espaces défavorisés. Ainsi les recettes municipales d'Eastern MLC, fondées sur l'impôt foncier principalement perçues à Sandton, étaient en partie investies dans le développement du township d'Alexandra. Tandis que les recettes issues de la taxe professionnelle, en partie prélevées elles aussi dans le quartier d'affaires de Sandton par le conseil métropolitain, étaient redistribuées à l'échelle de l'agglomération.

Toutefois, une même forme de gouvernement local peut correspondre à des objectifs très différents : ainsi la recentralisation opérée en 2000 avec la suppression des municipalités au profit d'un conseil métropolitain unique avait-elle pour objectif moins la redistribution que la constitution d'un interlocuteur unique face aux investisseurs privés, notamment dans le contexte d'une privatisation des services urbains.

Les transformations du gouvernement local reflètent donc également, avec un peu de retard sans doute, les glissements politiques opérés à l'échelle nationale, d'une stratégie fondée sur le développement et la redistribution (présentes dans le RDP) à une stratégie plus libérale fondée sur la croissance économique (qui entraînerait à terme croissance des emplois, réduction du chômage et donc développement, comme le programme le GEAR adopté en 1997).

La crise fiscale du gouvernement de Johannesburg en 1997-98, liée en grande partie à une crise de confiance des investisseurs privés, a signé le passage de la première à la seconde stratégie.

Glissement très explicitement affiché par le maire de Johannesburg, Amos Amasondo, dans son discours du 30 janvier 2003⁹:

“[La stratégie Joburg 2030 implique que] nous devons redimensionner la municipalité, d’une municipalité vouée à l’administration de la ville et à la gestion des services, à une municipalité qui soit un agent de croissance économique”.¹⁰

Le gouvernement urbain instauré en décembre 2000 s’inscrit en effet dans un plan de restructuration, *IGoli 2010*, qui organise la privatisation des services urbains et tente d’organiser la gestion urbaine selon les principes du management privé¹¹. Un des résultats de cette restructuration est l’adoption d’un plan de développement à long terme, *Joburg 2030*, adopté en 2002, centré sur le développement économique métropolitain. Le premier postulat de ce plan énonce en effet qu’ “on ne peut créer une ville meilleure que par une croissance économique accrue”¹². La stratégie choisie s’appuie sur trois éléments :

- la création d’un environnement favorable à la croissance (“*Conducive environment for growth*”), où la lutte contre la criminalité est essentielle ;
- l’encouragement à de forts taux de profit pour les entreprises (“*Enhancing corporate profitability*”), qui implique de réduire le coût des services urbains pour les entreprises, et d’autre part, aspect original, de combattre l’étalement urbain (qui en accroît les coûts) en définissant une limite spatiale au delà de laquelle l’extension des services primaires et des transports est stoppée.
- l’accélération de la croissance économique (“*Accelerating growth*”), qui prend notamment la forme d’une politique de l’image : informatisation et système d’information géographique métropolitain ; projets-phares (“*catalytic*” ou “*flagship projects*”) destinés à renforcer ou à créer des pôles de croissance économique (l’accent mis sur la régénération du centre-ville en est un élément important).

Ces objectifs prennent formes spatiales à travers un Schéma directeur pour Johannesburg, *Spatial Development Plan*, adopté en 2002 et qui reprend les éléments du Schéma de 1997, dans les nouvelles frontières administratives de Johannesburg.

Parallèlement, le maire propose un “programme social” (*social package*), visant à rendre gratuit l’accès des plus pauvres aux services élémentaires (*Mayoral Budget Speech*, 2002-2003). Par une subvention versée à JHB Water Company, 6.000 litres mensuels sont fournis gratuitement à chaque ménage¹³. Le maire de Johannesburg annonce en outre l’extension de ce programme aux autres services urbains : 50kWh d’électricité gratuite seront fournis aux ménages de Johannesburg, et les ménages gagnant moins de 1.000R mensuels pourront, s’ils en font la demande, bénéficier gratuitement du ramassage des ordures. Le coût estimé de ce programme

⁹ Accessible sur le site officiel de la ville, <http://www.joburg.org.za>, accédé le 5 janvier 2004.

¹⁰ “[...] We must redimension the Council away from being essentially an administrator and a service provider to benign an agent for economic growth”.

¹¹ Qui répond à une réglementation nationale : le *Municipal Systems Act* (2000) et le *Local Government : Municipal planning and performance Management Regulations* (2001).

¹² “a better city can only be founded on increased GGP growth”. (City of Johannesburg, *Joburg 2030*, 2002).

¹³ Cette décision, présentée comme une initiative du maire de Johannesburg, a en réalité été prise à l’échelle nationale, à la suite d’une épidémie de choléra née dans une commune du Kwazulu Natal, conséquence d’une hausse du coût local de l’eau.

social est estimé à 335M de rands, pour bénéficier à un nombre de ménages estimé à 250.000 (ce qui apparaît une estimation basse). Toutefois, l'implantation de ce programme sociaux tarde à se mettre en place, et le plan *Joburg 2030* n'en fait nulle part mention (il est vrai qu'il est plus destiné aux entreprises et aux visiteurs internationaux qu'aux résidents de Johannesburg).

Enfin, autre mesure de ce "programme social", la Ville de Johannesburg renonce à prélever la taxe d'habitation sur les propriétés ayant une valeur inférieure à 20.000 rands : c'est moins un nouveau manque à gagner qu'une entrée dans le droit d'une situation de fait (ces impôts locaux étant très peu payés dans les quartiers défavorisés).

Par ailleurs, des subventions nationales et provinciales continuent de financer la construction rapide et massive de logements pour les plus pauvres, à la périphérie de la ville; financements publics et privés équipent progressivement les townships et les nouveaux lotissements en réseaux de services urbains –auxquels la difficulté d'accès devient parfois financière plus que physique, désormais.

Mesures d'incitation à la croissance économique et à l'investissement privé d'un côté, mesures d'accompagnement ou d'atténuation de la pauvreté de l'autre: les politiques urbaines menées par le Conseil métropolitain de Johannesburg ont abandonné toute velléité de restructurer physiquement la ville –en construisant de l'habitat bon marché près des pôles d'emploi, par exemple- ce qui serait contraire à la logique de croissance économique. La "justice sociale dans la ville" post-apartheid prend des allures comptables plus que spatiales, et s'appuie d'avantage aujourd'hui sur la conception post-moderne (le processus) que sur une conception structuraliste (le projet). Ce sont ces processus que j'ai cherché à mettre à jour à travers l'étude de différents projets urbains, en m'interrogeant sur les effets de justice et d'injustice créés par le mode de gouvernement mis en place depuis décembre 2000.

II. Etudes de cas

Comme mon temps était très limité, j'ai préféré mesurer les transformations politiques et structurelles à travers les projets urbains -ce qu'il aurait fallu, idéalement, compléter par des entretiens plus généraux avec les responsables de chacune des nouvelles structures. Je l'ai fait en partie, en effectuant des entretiens auprès des différentes échelles du pouvoir (Conseil métropolitain, région administrative, gouvernement provincial, *ward committee*, *civic*, promoteur, consultant¹⁴), mais seulement dans la mesure où elles étaient parti-prenantes du projet étudié. Cette approche a des avantages (parler d'un projet permet d'éviter dans une certaine mesure la langue de bois) et des inconvénients (la généralisation est difficile).

Trois études de cas seront successivement présentées, chacune apportant un éclairage sur les formes de gouvernance (et en particulier les relations entre les pouvoirs élus et les résidents) dans des environnements urbains soumis à des transformations rapides. L'analyse simultanée des processus de décision et de négociation à l'échelle locale, et des conséquences sociales et spatiales des politiques urbaines ainsi menées permettra d'approfondir la réflexion sur la notion de justice sociale en ville, ou justice spatiale, en tentant de dépasser le clivage théorique entre justice comme contenu et justice comme processus.

¹⁴ Voir liste des entretiens en annexe.

1) Qui décide de l'aménagement d'Alexandra ?

L'intervention publique à Alexandra, ancien *township* au nord-est de l'agglomération, fournit un exemple éclairant de la difficile définition d'une nouvelle forme de gouvernement urbain dans la métropole johannesbourgeoise.

a) Le développement d'Alexandra : des enjeux multi-scalaires et une profusion d'acteurs locaux

Le développement d'Alexandra est probablement un des principaux enjeux métropolitains, comme le montre la concentration des investissements publics sur cet espace. Plus que Soweto, Alexandra et ses environs concentrent l'attention de tous les niveaux de gouvernement, au sein d'un Plan pour le Renouveau d'Alexandra (*Alexandra Renewal Project*) : l'Etat central, l'administration provinciale, le Conseil métropolitain y participent. Le développement d'Alexandra a ainsi été déclaré "projet présidentiel", bénéficiant à ce titre d'un programme de renouvellement urbain de plus d'1,3 milliards de rands¹⁵ sur sept ans. C'est également là que le gouvernement métropolitain investit le plus de moyens, humains et financiers, et que les arrangements institutionnels se font les plus originaux et innovants : dès 1995, la municipalité y créait une *Housing Association* pour gérer plusieurs centaines de logements publics (Riverpark, autour d'Alexandra) et bénéficier ainsi de la subvention maximale (*institutional subsidy*) et d'un système complexe de financements croisés¹⁶. Ces associations multiples, indépendantes les unes des autres, ont chacune une politique de gestion plus ou moins autonome, bien que toujours fortement liées au gouvernement métropolitain ou provincial ; associations embryonnaires, elles ont beaucoup recours à la sous-traitance, entreprises privées de construction ou d'entretien, qui ont également leur propre logique (économique et politique...).

Pourquoi Alexandra plus que Soweto, dont la renommée internationale et l'ampleur démographique sont sans commune mesure avec celles d'Alexandra ? L'ancien *township* d'Alexandra jouit d'une rente de localisation. Anomalie dans la géographie de l'apartheid, il se situe en effet aux portes du CBD de Sandton¹⁷, centre financier de Johannesburg, le long de l'axe de croissance économique métropolitain -de Johannesburg CBD à Pretoria CBD, en passant par Sandton et Midrand- qui concentre la plupart des investissements privés actuels. Alexandra est en outre entouré de nombreux terrains vacants, qui faisaient office de zone-tampon entre le *township* et les espaces autrefois classés "blancs" : terrains fortement convoités, notamment par les investisseurs privés, mais aussi par les résidents d'Alexandra. Alexandra est en effet un espace privilégié pour ses quelque 300.000 résidents : à proximité des lieux de richesse et d'emploi, très bien desservi par les transports collectifs privés -du moins comparativement aux autres espaces défavorisés-, habiter Alexandra, même surpeuplé et marqué par l'insécurité, est un avantage certain¹⁸.

¹⁵ En juillet 2002, un rand équivaut environ à 0,11 euros.

¹⁶ Depuis, d'autres associations de logement ont été créées, principalement autour d'Alexandra ; ces expériences servent de modèle à l'Association du logement social que cherche aujourd'hui à mettre en place le gouvernement provincial du Gauteng.

¹⁷ Il constitue la vitrine de la politique urbaine post-apartheid -au point qu'un "tour" d'Alexandra est souvent prévu lors des visites de partenaires internationaux, publics ou privés -comme on put le voir lors du Sommet de la Terre d'août 2002 à Johannesburg.

¹⁸ Cela n'empêche évidemment pas l'existence d'une très grande pauvreté à Alexandra. Toutefois, la proximité des opportunités d'emploi, des services de tous ordres et d'une clientèle solvable donne aux résidents d'Alexandra plus de chance qu'ailleurs d'accéder à l'emploi, d'avoir un revenu minimal, et d'entamer une ascension sociale (Bénil 2001).

La question de l'avenir des alentours d'Alexandra est donc un enjeu multi-scalaire. Ces espaces doivent-ils être laissés aux appétits privés, évolution libérale d'un espace économiquement valorisé et valorisable ? Doivent-ils être mis, au moins en partie, à disposition des résidents d'Alexandra dont la plupart des résidents souffrent de conditions de logement déplorables et réclament un relogement ? D'un point de vue stratégique métropolitain, faut-il réserver cette espace unique dans la géographie johannesbourgeoise au rapprochement habitat-emploi pour les résidents modestes ou favoriser le pôle de croissance économique moteur qu'est Sandton ?

b) Les logements publics d'Alexandra ne profiteront pas directement à ses résidents

Parmi les 20.000 nouveaux logements aidés prévus par le Plan de Renouveau d'Alexandra, bien peu seront destinés aux résidents d'Alexandra. L'aménagement prévu des terrains publics vacants entourant le *township* leur interdit une vocation sociale autre que marginale. Il est en effet prévu de construire à Frankenwald, Westlake, Waterval, et Far East Bank (les terrains vacants autour d'Alexandra) des programmes de logements intermédiaires, en partie subventionnés par l'Etat mais nécessitant le recours à un emprunt, excluant donc la population sans emploi formel¹⁹. Le Projet de Renouveau d'Alexandra prévoit déjà de permettre l'accès à ces logements aux non-Alexandrites -tant il sera difficile de trouver la "bonne clientèle" parmi les candidats au relogement d'Alexandra.

“Dans les conditions actuelles du marché, le prix de vente des logements neufs sera selon toute probabilité supérieur ou égal à R80.000. Tout en encourageant les résidents d'Alexandra à profiter de cette opportunité, il faut savoir que ces produits seront inaccessibles à la plupart des ménages alexandrites.”²⁰ (Johannesburg Metropolitan Council, 2002, Alexandra Renewal Project : Housing Strategy, Final, August, p. 47).

Que faire alors des alexandrites mal-logés ? En août 2002, près de 7.000 familles résidant dans des bidonvilles le long de la rivière Jukskei ont été déplacées vers le bidonville de Diepsloot, à la périphérie nord de la ville. Plus de 1.000 autres se sont vues attribuer des logements RDP dans le lotissement de Braam Fisherville, à plus de 50 km à l'ouest d'Alexandra : le “déguerpissement” des espaces publics squattés continue, sous une forme négociée ou non. Le Plan pour le Renouveau d'Alexandra (ARP) prévoit de déplacer ainsi environ 20.000 autres familles, “vivant dans des conditions dangereuses ou indécentes”.

c) La participation instrumentalisée ?

L'Etat central est très présent dans la destinée de l'ancien *township*, directement (à travers le statut de projet présidentiel) ou indirectement (à travers l'intervention de l'administration provinciale, qui attribue notamment les subventions au logement et décide des grands projets d'équipement).

¹⁹ La politique nationale du logement consistait jusqu'en 2001 à attribuer à chaque ménage bénéficiaire un logement minimal (dit logement RDP, du nom du projet : *Reconstruction and Development Programme*), fourni gratuitement de manière à éviter la nécessité du recours à l'emprunt. Des subventions plus réduites sont attribuées aux tranches de revenus plus élevés, le ménage devant compléter la subvention par un emprunt, pour des logements en général de qualité supérieure.

²⁰ “Under current market conditions housing for sale in these areas is likely to be products selling for R80.000 and above. [...] While this should be encouraged as necessary housing opportunities for the residents of Alexandra, such products will be unaffordable to a substantial proportion of households” (Johannesburg Metropolitan Council, 2002, Alexandra Renewal Project : Housing Strategy, Final, August, p. 47).

Le Conseil métropolitain est lui aussi présent, mais son rôle semble se réduire à la gestion quotidienne des projets -et notamment des questions épineuses de l'attribution des logements publics et des déplacements de population, en négociation plus ou moins ouverte avec les associations locales préexistantes ou créées *ad hoc*.

Quelle est la place de la participation locale dans les décisions qui orientent l'avenir d'Alexandra ? Force est de constater qu'elle semble instrumentalisée pour légitimer une politique d'obédience libérale, qui va dans le sens de la remise d'Alexandra au niveau du marché. Le déplacement prévu vers la périphérie métropolitaine d'une grande partie de la population alexandrite, l'utilisation des terrains publics vacants à des fins spéculatives, sont en effet légitimés par le recours à une participation qui semble se limiter au *lobby* des propriétaires fonciers et immobiliers d'Alexandra et de son voisinage.

- Ce n'est pourtant pas faute d'avoir organisé des forums consultatifs, comme au sein du *Greater Alexandra Development Forum* (GADF), créé en 1998, où les projets municipaux pour Alexandra et ses environs étaient présentés dans des réunions ouvertes au public, dont le bureau était constitué par les *leaders* des principaux *civics* et présidé de manière assez dynamique par un élu local qui en était issu, Sisa Njikellane. Le forum qui lui a succédé en 2001, *Alexandra Development Forum* (ADP), est moins ouvert : il fonctionne davantage comme un comité restreint, composé de fonctionnaires locaux et des *leaders* de chaque *civic*, ainsi que des présidents des branches locales des deux partis politiques principaux à Alexandra (ANC et IFP)²¹. Charge ensuite aux *leaders* des *civics* de répercuter l'information vers la base. Mike Maile, employé provincial chargé de la coordination avec les *civics* au sein de l'ADF, a une vision pour le moins critique de ces *leaders* :

“Chaque *civic* veut nous rencontrer séparément [au sein de l'Alexandra Renewal Project]. La plupart de ces *civics* ne sont absolument pas représentatifs des résidents. Ils suivent tous leur intérêt personnel. [...] Il y a vraiment un déclin dans le niveau de *leadership*, dans tous les *civics* quels qu'ils soient. Opportunistes, populistes, démagogiques : ça rend les négociations difficiles” (Mike Maile, Gauteng Government : ARP communication and site coordination, entretien 25 août 2002).

La plus grande confusion règne quant à la représentativité de chacune de ces associations locales, aux intérêts et à la “base” locale très variés. Parallèlement, les élus locaux sont largement exclus du processus de consultation : la structure mise en place par la réforme de 2000 (les *ward committees*), qui visait à organiser la consultation de la société civile par leur truchement, est étonnamment absente du processus de développement. Les puissantes associations locales vident de leur contenu les structures de la démocratie représentative locale, notamment en captant les personnalités politiques majeures du quartier. Ici l'institutionnalisation de la “société civile” a échoué, sans doute pour le pire : les conflits entre *civics* reflètent moins la diversité des groupes d'intérêt alexandrites que les conflits de personnalités et les rivalités des *leaders*, chacun tentant

²¹ Le Bureau d'Alexandra Development Forum est composé comme suit : le président est représentant de l'ANC, le vice-président est le président -et unique membre connu!- d'ACA (Alexandra Civic Association), le secrétaire est le président d'ALPOA, (Alexandra Land and Property Owners Association), le vice-secrétaire est représentant du PAC, le trésorier représentant de l'IFP. On remarque les absences de ce Bureau : le Parti communiste, les syndicats, et deux *civics* alexandrites plus “populaires” : ACO et SANCO.

d'obtenir une place dans le projet de développement considérable qui s'annonce autour d'Alexandra.

- Cette confusion se retrouve à l'échelle des promoteurs et des gestionnaires des programmes de logement publics. La multiplication des structures engagées rend illisible les responsabilités et empêche la mise en place d'une négociation ou même d'un dialogue. Ainsi, la rumeur d'une mort par électrocution dans le lotissement de Tsutsumani (attribuée par les résidants à un mauvais état du réseau électrique dans les logements neufs) a conduit à des émeutes. Les résidants sont allés saccager et incendier l'antenne locale de la Semag, association de logement chargée de l'entretien du lotissement. Or la Semag rejette la responsabilité du réseau électrique sur les acteurs d'amont : Thebe Housing, compagnie auparavant chargé de l'attribution des logements aisés, qui l'a engagée comme sous-traitant ; le Conseil métropolitain ; ou City Power, l'agence d'électricité de l'agglomération.

- Une troisième difficulté réside dans la question de l'échelle de la participation, les enjeux de l'aménagement des espaces entourant Alexandra dépassant largement l'échelle du quartier. La participation est souvent confinée à une échelle micro-locale : ainsi, c'est seulement au sein d'un comité *ad hoc* regroupant les propriétaires voisins (noirs et blancs, d'ailleurs) qu'a été discuté l'avenir des espaces vacants de Westlake, au nord-est d'Alexandra. Ce comité s'est évidemment opposé à la construction d'un lotissement public, arguant qu'un quartier de classes moyennes, ou un pôle de haute technologie, s'accorderait davantage aux valeurs immobilières avoisinantes. L'échelle locale de la participation favorise ici l'expression immédiate d'un NIMBYsme classique.

Dans le même sens, la question brûlante des attributions des 300 logements publics²² dans la Zone de Reconstruction (RCA, *Reconstruction Area*, dit aussi Beirut), ancien lieu d'affrontement entre Zulus et non-Zulus autour d'un foyer de travailleurs à Alexandra, a été écartée des débats collectifs. Les négociations se sont faites à l'échelle micro-locale, sans aucune transparence de la part des pouvoirs publics, et ont abouti à un partage politique et ethnique des logements (70% iraient à des membres de l'IFP, 30% à des membres de l'ANC). Ces négociations ont été menées en comité réduit, hors de tout regard collectif alexandrite, entre la municipalité et les *civics* présents dans le périmètre de la reconstruction. Comme souvent, la présence d'un investissement public a encouragé l'organisation des résidants : un nouveau *civic* est né à cette occasion : Alexandra Residents Association (ARA), à la suite de la division de l'IFP alexandrite en plusieurs branches²³. La difficulté des négociations, la peur de l'embrasement social, la puissance locale de l'IFP et des *civics* Zulus, expliquent sans doute la confiscation de la participation par un comité réduit de résidants, privant les autres Alexandrites de droit au logement et même de droit de regard. Toutefois, ce procédé de décision au sein de comités réduits à l'échelle micro-locale privent la "participation" d'une grande partie de son sens.

²² 1880 logements prévus à terme : des appartements locatifs de bonne qualité, au loyer très abordable par rapport au pouvoir d'achat local.

²³ A la branche alexandrite de l'IFP (Inkatha Freedom Party), s'ajoutent divers *civics* qui se sont développés dans les foyers, se réclamant de l'IFP (euphémisme pour revendiquer une ethnicité Zulu). On distingue le *civic* IFP de Madala Hostel du *civic* IFP de Nobutele Hostel (dans chacun de ces deux foyers, un conflit de pouvoir oppose également le *civic* aux chefs traditionnels). S'y est juxtaposée par la suite le *civic* ARA, Alexandra Residents Association, qui réunit les résidants Zulus extérieurs au foyer (anciens résidants qui ont construit une cabane dans les alentours, ou ont envahi les logements formels vidés de leurs occupants par les violences des années 1990), et qui réclament eux aussi leur part dans le relogement.

Enfin, la participation à l'échelle du Grand Alexandra a été progressivement réduite, comme en témoigne d'ailleurs le changement de nom du forum participatif, de *Greater Alexandra Development Forum* à *Alexandra Development Forum*. Les frontières du Grand Alexandra sont pour le moins floues, et les plans présentant le Plan pour le Renouveau d'Alexandra s'arrêtent à Far East Bank, excluant désormais les terrains vacants alentours (Westlake, Frankenwald, Waterval)... : on ne saurait mieux dire qu'ils ne font pas véritablement partie des négociations locales. En outre, au sein de ces forums, la discussion s'est jamais orientée sur les enjeux régionaux de l'aménagement d'Alexandra. Les interventions restent très fragmentées (sur les projets, entre les *civics*, sur un nom de rue ou une localisation de zone commerciale), sans que le débat sur "Alexandra pour les Alexandrites" versus "Alexandra pour la croissance économique" n'ait été lancé. Les déclarations d'intentions de l'ADF sont en décalage flagrant avec les évolutions réellement programmées et les enjeux du Renouveau d'Alexandra:

"Le profil d'Alexandra présente les caractères suivants : chômage élevé, criminalité élevée, pénurie de logements, problèmes de viols et manque d'équipements sociaux. [...] Ce qu'il nous faut, dans ce programme, c'est de faire en sorte qu'il réponde aux problèmes du *township*. Il ne doit pas se contenter de fournir un équipement matériel, mais doit faire naître des opportunités et transformer la communauté. [...] Nous devons compter sur nous mêmes et encourager l'auto-suffisance au sein de la communauté. Nous devrions utiliser ce programme pour lancer de petites entreprises. [...] Le Plan de Renouveau fournit l'occasion de mettre en place des partenariats entre les résidents locaux et les industries établies."²⁴

(Discours de lancement d'Alexandra Development Forum, été 2001).

Le discours sur le "processus" (de construction, de mise en œuvre du projet) a remplacé tout discours sur le "contenu". Si le Forum fait bien le diagnostic de la misère sociale et urbaine à Alexandra, c'est surtout pour souligner le besoin -indéniable- de développement économique, et le désir des résidents d'être associés notamment aux chantiers de construction. Ce souci légitime semble toutefois écarter la réflexion du "produit". Que devient la participation au chantier des Alexandrites si une grande partie d'entre eux doit être relogé à plusieurs dizaines de kilomètres d'Alexandra ?

d) Quel porte-parole pour les plus pauvres ?

L'expulsion d'Alexandra des populations insolvables est-elle seulement le résultat d'une participation locale biaisée par l'échelle de la consultation, et brouillée par la multiplicité des enjeux, des projets, des acteurs ? Une véritable consultation eut-elle eu lieu que le résultat n'eût pas nécessairement été différent. L'ensemble des *civics* et les partis politiques se prononcent en faveur de l'éradication des bidonvilles de la Jukskei et du déplacement de leurs populations, toujours considérées comme des "squatters" étrangers à Alexandra, bien que la plupart y résident

²⁴ "The profile of Alexandra would feature the following : high unemployment, high crime rate, lack of housing, rape problem and lack of facilities. [...] What we need out this programme is to ensure that it is responsive to the problems of the township. It does not only have to deliver material infrastructure but has to generate opportunities and transform the community. [...] Our people must be encouraged to promote self-reliance and self-sufficiency. [...] This programme should be used to set our people up into small enterprises and the tender process is important in this regard. The ARP provides an opportunity of putting together business partnerships between local people and established industries".

depuis une vingtaine d'années²⁵. Pourtant, nombre des Alexandrites se considérant comme résidents légitimes²⁶ risquent de connaître un sort similaire à celui des “squatters” des bidonvilles...

SANCO seul²⁷ commence à prendre la défense de ces “squatters”, sous une forme juridique non dénuée d'efficacité mais qui semble dérisoire à l'aune des amples mouvements urbains sociaux des années 1980. Le *civic* a lancé en juin 2002 un recours en justice contre la municipalité, bloquant l'expulsion des quelque 900 familles installées sur un terrain public destiné à l'extension d'une école, en plein cœur d'Alexandra. Le *leader* de la branche alexandrite de SANCO, Goodwill Qushwana, explique :

“Nous sommes favorables au développement d'Alexandra, mais nous ne voulons pas que ces gens soient déplacés vers Braam Fisherville. On a des terrains disponibles autour d'Alex' ! [...] Le développement intégré, ça veut dire quoi pour nous ? Tout ce qu'on fait, c'est séparer les pauvres du reste.”²⁸

Face à l'invisibilité des responsables, à la dilution des pouvoirs publics, à la multiplication des acteurs (promoteurs, développeurs, entreprises privées spécialisées dans l'éviction), le recours n'est plus politique mais juridique. Faut-il se réjouir de cette judiciarisation de la lutte sociale ? Si elle montre une capacité de résistance des sociétés locales, et une mobilisation de moyens d'action inédits, elle reste très coûteuse en argent, en temps, en compétences, et demeure limitée à quelques cas symboliques.

2. Diepsloot et la réception des squatters d'Alexandra : la naissance d'une démocratie locale ?

Diepsloot est un immense lotissement en grande périphérie nord de Johannesburg, construit sous formes de trames assainies au début des années 1990 par les pouvoirs d'apartheid pour en faire un “Norweto” (et y réunir la main d'œuvre nécessaire aux quartiers suburbains nord), puis étendus par le régime post-apartheid qui y a regroupé la plupart des squatters de la partie nord de Johannesburg. Le Schéma Directeur de Johannesburg en fait une zone qu'il s'agit d'équiper mais non pas d'agrandir : Diepsloot est éloigné de tout, bien au delà de la limite d'urbanisation (*urban boundary*) définie par le Schéma directeur dans sa volonté de limiter l'étalement. En outre, la municipalité Nord de Johannesburg, qui gérait cet espace jusqu'en décembre 2000, avait annoncé que l'équipement en services urbains (eau et réseau d'assainissement) suffisait tout juste à desservir les quelque 20.000 ménages habitant la zone. L'arrivée de ménages supplémentaires nécessiterait un important surcoût d'équipement, vu l'éloignement de Diepsloot des zones urbanisées.

²⁵ La venue de ces “squatters” fut encouragée dans les années 1980 par un des *civics* locaux, SANCO, (*South African National Civic Organisation*), afin de créer une agitation sociale et politique dans le *township* (Lucas, 1992).

²⁶ Notamment les habitants des logements locatifs en fond de parcelle (*backyard shaks*), habitat informel également destiné à disparaître dans le Plan pour le Renouvellement Urbain d'Alexandra.

²⁷ On pourrait y ajouter *Alexandra Civic Organisation*, autre association locale, dont le président et seul membre actuel connu a organisé -moyennant finance- l'invasion des logements neufs demeurés vacants dans un des lotissements publics de Far East Bank, par une cinquantaine de familles issues des rives de la Jukskei. Toutefois, les squatters, conscients d'être instrumentalisés par cette association, ont vite cessé d'en suivre le leader.

²⁸ “*We support developemnt , but we don't want these people to be moved to Bramfisherville. We have empty space around Alex ! Integrated Development, what do we mean? We just separate the poor from the rest*” (communication personnelle, août 2002).

Toutefois, les besoins du redéveloppement d'Alexandra ont conduit à réviser cette politique : une grande partie des "squatters" des rives de la Jukskei, à Alexandra, ont été tout simplement amenés et déposés, par camions entiers, à Diepsloot.

a) L'organisation de l'accueil des Alexandrites

Les fonctionnaires métropolitains chargés de la gestion de Diepsloot le déclaraient apte à accueillir 1.200 familles en provenance d'Alexandra. En fait, on y a envoyé tous les "squatters" qui n'avaient pas droit à une subvention logement: les propriétaires de maison rurale et les hommes célibataires notamment. Alan Kitchen, ancien fonctionnaire municipal passé au Conseil métropolitain (rescapé des restructurations administratives), s'occupant du développement et de la gestion de Diepsloot depuis 1995, raconte l'arrivée des Alexandrites :

"En fait, plus de 6.000 familles ont été tout simplement "balancées" (*dumped*) à Diepsloot, dans la Zone de Transit (*Reception Area*) : ça en devenait effrayant ! On voyait se succéder les camions chargés à ras bord de familles avec leurs maigres possessions... ça ne voulait pas s'arrêter. La criminalité a explosé, c'était le désordre complet, il y a eu une énorme pression, très soudaine, sur les services existants. Sans parler du fait que ça a fait complètement capoter le plan de développement de la Zone de Transit. On était en train de la dédensifier, on voulait consolider les logements et équiper la zone une fois qu'il ne serait plus resté que 1.000 familles. Là, on se retrouve avec 7.000 familles : plus qu'il n'y en avait quand on a commencé..." (Alan Kitchen, CoJ, Housing Dpt).

Des fonds publics ont été attribués dans l'urgence à Diepsloot, afin de gérer au mieux cet afflux soudain de population. En tout, 33 millions de rands ont été attribués au développement de la *Reception Area*, au titre du *Human Settlement Funding* (fonds réservés à l'équipement en services des communautés défavorisées): ce fonds est financé directement par l'Etat central, secondairement pris sur le budget d'Alexandra Renewal Project. S'y adjoignent certains financements provinciaux (au titre du *Mayibuye Project*: c'est à dire le transfert de parcelles non équipées, et d'un *Essential Services Project*, c'est à dire l'équipement en services urbains des parcelles). Y sont prévus notamment : 14,5 millions de rands pour construire un centre multifonctionnel (services administratifs, clinique, pompiers et ambulance, police, équipement sportif, etc.), qui sera géré par la Région 1 ; 0,6 millions de rands (attribués par la Province) pour l'achat de citernes, afin de desservir en eau la *Reception Area* ; 1 million de rands pour construire un réseau d'eau relié à celui qui dessert actuellement Diepsloot ; 7,8 millions de rands pour le réseau secondaire d'eau et d'assainissement ; 5,2 millions de rands au titre du programme *Essential Services* (financement provincial).

Cette arrivée crée d'importants problèmes de gestion locale :

- pour équiper la Zone de Transit en services permanents, il faut structurer l'espace. Or l'afflux de population est tel que les routes ont été construites de cabanes. Il a donc fallu déplacer ces cabanes en les dispersant dans l'ensemble de Diepsloot : sur l'espace de la station de taxis, sur les terrains de sport, sur un site d'enfouissement des déchets, etc., au grand mécontentement de la "communauté" qui voit disparaître ses rares espaces publics. A présent, il y a plusieurs petits bidonvilles éparpillés dans tout Diepsloot.

- où reloger à terme ces populations nouvelles ? La Province a attribué 1.365 subventions individuelles supplémentaires. Ce n'est pas assez ; en outre, la plupart des ménages n'ont pas

droit à ces subventions. Il y avait des maisons en surplus, dans le programme de logement de Diepsloot, mais elles avaient été promises implicitement aux locataires (*backyard shacks*) de Diepsloot West.

Il n'a donc pas été donné de réponse au problème pour l'instant, mais des décisions en sous-main ont été prises : Rand Water et Johannesburg Water²⁹ ont lancé un programme d'investissement pour approvisionner Diepsloot en eau par l'est : il s'agit de relier Diepsloot au réservoir de Centurion³⁰. Cette décision a été fortement influencée par le gouvernement provincial du Gauteng, favorable à l'extension de Diepsloot à l'est -ce à quoi s'oppose la Ville de Johannesburg, et le Schéma Directeur (qui s'oppose à la continuation de l'étalement urbain).

Le gouvernement provincial est déjà passé outre la volonté de la Ville en déplaçant les squatters d'Alexandra vers Diepsloot ; il se prépare à réitérer cette pratique en préparant le réseau d'eau à une extension importante de Diepsloot.

- La "communauté" de Diepsloot a plutôt bien réagi : il n'y a pas eu d'émeute ni de rejet violent des familles alexandrites. Mais quand, en mars 2002, une soixantaine d'autres familles ont été amenées par de nouveaux camions, les résidants se sont mobilisés : barricades, blocages des routes.

b) Le *ward committee* et la pacification de Diepsloot

Pourtant, Salphina Mulauzi, l'élue locale de Diepsloot (anciennement secrétaire du *Community Development Forum* de Diepsloot, structure participative qui a donc fonctionné comme un "ascenseur" politique), prévoyait de grands troubles quand les camions sont arrivés.

"On n'aurait jamais pensé que les gens accepteraient ceux d'Alex'. On avait prévu de émeutes [...]. Au début, on ne savait pas quel parti prendre : celui de la communauté ou celui du Conseil. Les gens vous ont élue : ils disent qu'on doit être avec eux [...]. Après une semaine de réunions, on est arrivé à les faire accepter : « ce sont des gens comme nous ; vous avez souffert, ils souffrent aussi » ... On doit parler comme un prêtre ! Supplier pour ces gens, rassurer tout le monde."³¹ (Salphina Mulauzi, *ward councillor*, entretien du 20 août 2002)

Salphina détaille son métier de politicienne, et raconte comment elle a surmonté, au sein de la nouvelle structure du *ward committee*, une extrême division de la "communauté" de Diepsloot déchirée entre des *civics* refusant tout dialogue :

"Quand je suis arrivée [au pouvoir], en 2000, on avait des problèmes avec les *civics*. Il y avait des malentendus entre les *civics* et le *Community Development Forum* (CDF). Tout le monde voulait être le chef. Si le CDF décidait qu'on allait construire ce type de maisons, un *civic* -SANCO par exemple- disait "non, c'est à nous de le faire", et commençait à organiser des manifestations ; un autre, Simunye [association et société de construction]

²⁹ Rand Water sur le territoire de l'East Rand, JHB Water sur celui de Johannesburg.

³⁰ Actuellement, Diepsloot est relié au seul réservoir d'Olievedale. Il suffit d'une trop grande demande à Diepsloot pour vider le réservoir.

³¹ "We never ever thought people would accept people from Alex'. We've foreseen a big fight. [...] We didn't know where to stand, with community or with council. People have elected you : they say you must stand with them. [...] After a week of meetings, we reached an agreement. « They're human being like us. You have suffered, they suffer as well » ... You act as a priest ! You beg for those people. You comfort them."

bloquait la négociation et occupait le chantier... tout en refusant de venir discuter au sein du CDF. Bref, le CDF ne fonctionnait pas.”³²

La création d’une nouvelle institution de participation, prévue par la réforme municipale de 2000, a permis, grâce au talent politique de Salphina, de dépasser ces divisions.

La première stratégie politique a consisté en la constitution même du *ward committee*. Après des entretiens individuels avec chaque leader de *civic*, Salphina a donné aux plus coopératifs une responsabilité au sein du *ward committee*. Sur les 10 membres du *ward committee*, 5 sont des leaders locaux ; les autres sont souvent d’anciens membres du CDF, qui ont établi des liens avec la municipalité. Quant aux leaders récalcitrants, Salphina est parvenue à les faire évincer au sein de leur propre *civic*. Ainsi, le leader de SANCO a perdu la direction du *civic* : Salphina a usé de la Constitution (exigeant un changement régulier de direction au sein des *civics*) de la conviction (ralliant à sa cause un certain nombre de membres du *civic*) et de l’infiltration (envoyant quelques uns de ses partisans à participer aux réunions du *civic*).

Diesploit était également marqué par des luttes politiques entre ANC et IFP, qui ont pris forme violente par le passé. Les organisations se réclamant de l’IFP, notamment, refusaient de participer au CDF, dénoncé comme une branche de l’ANC. En 2001, Salphina a réussi à faire rentrer un membre de l’IFP au sein du *ward committee* (pourtant plus ouvertement ANC que ne l’était le CDF) : le contexte s’y prêtait, les élections locales de 2000 ayant été très défavorables à l’IFP. Mais surtout, le *ward committee* apparaît désormais comme le seul interlocuteur légitime des pouvoirs publics et le seul instrument du développement : sa structure institutionnelle (l’élection de son président, le *ward councillor*), l’attitude des pouvoirs publics (qui en consolident le pouvoir), la popularité des personnes qui le composent, en ont fait une structure incontournable et pacificatrice.

Salphina a dû surmonter une autre crise : celle de l’arrivée des Alexandrites,, qui a non seulement provoqué des remous parmi les résidents de Diesploit, mais a aussi failli provoquer un conflit de pouvoir, les Alexandrites étant venus avec leurs propres leaders...

“Quand les gens d’Alex sont venus, je me suis adressée à eux en disant :

« Je suis l’élue locale. A Diesploit, il n’y a pas de gens d’Alex : à Diesploit, il n’y a que des gens de Diesploit. Je sais que vous venez d’Alex ; moi, je viens de Zevenfontein : nous sommes maintenant tous de Diesploit. Ne me parlez pas d’Alex. Parlez-moi des problèmes que vous rencontrez à Diesploit. Vous n’êtes plus des résidents d’Alex. Si vous êtes un leader, soyez un leader de Diesploit : un membre de la communauté ».

Ils sont très actifs : ils ont fait un recensement de tous les nouveaux venus, alors qu’ils ne se connaissaient pas entre eux. Ils n’étaient pas structurés comme la précédente communauté d’Alexandra³³. A présent, nous voulons élire des chefs de blocs dans la *Reception Area*. ”³⁴

³² “When I arrived, in 2000, we had problems with civics. We had misunderstanding between civics and CDF. Everybody wanted to be a leader. If CDF decides of a type of house, civic [SANCO] would say : “No! It’s our job !” and start toy-toying. [...] Simunye would block the whole process and invade the land : they would refuse to come to CDF and discuss. CDF wasn’t functioning.”

³³ Diesploit, réunion autoritaire de différents groupes de squatters du nord de l’agglomération, avait en effet déjà reçu des squatters en provenance d’Alexandra : il s’agissait de familles ayant envahi un chantier de construction publique à Far East Bank. Cette invasion, qui a longtemps résisté aux tentatives d’éviction, était alors très organisée,

Ce discours témoigne d'une grande habileté politique, sur deux plans : dans la gestion des rapports de pouvoir (se pose un problème de légitimité, disputée entre des *leaders* de *civics* venus d'Alexandra, et elle-même), et dans la mise à l'écart de ce qui pourrait être une "identité minoritaire" alexandrite réclamant une expression politique, au profit d'une nouvelle identité locale.

Salphina commence par se poser en *leader* incontesté, légitimé par l'élection, et reconnu sur son territoire ("je suis l'élue locale"). Elle conforte son pouvoir par les responsabilités qu'elle assume au sein de sa circonscription ("parlez moi des problèmes que vous rencontrez à Diepsloot"). Quant à la question des *leaders* alexandrites, potentiellement opposants, elle parvient à la fois à évacuer leur pouvoir fondé sur le passé alexandrite ("si vous êtes un *leader*..., vous êtes un membre de la communauté") et à leur proposer un nouveau rôle dans l'architecture politique locale qu'elle a elle-même construite : rôle d'organisateur (recenseur, pour le compte de la "communauté" de Diepsloot qui cherche à organiser l'installation des familles), puis éventuellement rôle de *block leader* élu, inscrit dans la pyramide du pouvoir instaurée par Salphina.

Dans le même temps, elle réduit la question de l'origine spatiale à une question personnelle, en mettant en parallèle leur origine géographique (Alexandrite) avec la sienne ("moi, je suis de Zevenfontein"), comme dans une présentation personnelle réciproque. Elle fait en outre de cette identité une question du passé ("vous n'êtes plus des résidents d'Alexandra"), tout en proposant une nouvelle identité locale porteuse d'avenir (être membre de la "communauté" de Diepsloot). Salphina est en train de construire un espace public local, où s'affirme un principe d'égalité démocratique ("à Diepsloot, il n'y a que des gens de Diepsloot") essentiel dans un espace où plusieurs groupes de squatters ont été autoritairement rassemblés ; cet espace public local relègue les questions d'origine (spatiale, mais aussi souvent ethnique) dans la sphère privée. Au sein de cet espace public, l'identité locale n'est pas vide : il y a des "problèmes" locaux à résoudre, pour lesquels chacun est invité à se mobiliser.

Enfin, l'élue doit également faire face à un autre facteur de division de la "communauté" de Diepsloot, qui n'est pas près de se résoudre : l'inégalité d'équipement entre Diepsloot West (où est programmé le centre multifonctionnel ; où sont localisés les services, écoles, station de taxi, antenne de police, etc.) et les nouvelles extensions de Diepsloot, exclusivement résidentielles, sans aucun espace prévu pour les équipements.

"Tout se passe à Diepsloot West. Il y a de la vie, là-bas. C'est là que tout le monde vient : Eskom, les taxis, les commerçants. On me demande : « Pourquoi on ne peut pas avoir la

à la différence de ces Alexandrites installés individuellement, depuis une vingtaine d'années pour les plus anciens, sur les rives de la Jukskei.

³⁴ "When Alex' people went, I addressed them and said : « I am the ward councillor. We don't have Alex people in Diepsloot : we have Diepsloot people in Diepsloot. I know you are from Alex, I am from Zevenfontein. We are all from Diepsloot. Don't tell me about Alex. Tell me about the problems you have in Diepsloot. You are no more Alex' residents. If you are a leader, you're a leader of Diepsloot, you're a member of the community.» They're very active : they surveyed everybody. They don't know each other : they weren't structured as the previous Alex community. Now, we want to elect block leaders."

même chose ? Pourtant c'est le gouvernement qui possède le terrain! ». En plus, Diepsloot est grand maintenant : ce n'est pas facile de venir à Diepsloot West.”³⁵

Au point que Salphina ne peut tenir un meeting unique dans Diepsloot West, lorsqu'elle veut atteindre sa base électorale. Elle doit en organiser une dans presque chaque extension (chacune regroupant un millier de ménages environ). Elle y a favorisé l'émergence de Comités, à qui elle rend régulièrement visite : ces comités sont composés des *leaders* de blocs (un bloc étant un ensemble de parcelles délimité par des rues), un peu à la manière des *civics* des années de lutte contre l'apartheid :

“On n'a pas eu de mal à trouver des *leaders*. Ce sont des volontaires. Ils ne sont pas éduqués : il faut d'autant plus leur montrer qu'on les respecte. Si j'envoie des membres du *ward committee* les rencontrer, ils se vexent : « c'est le conseiller qu'on veut voir ! ».”³⁶

La démocratie locale ici s'organise progressivement, et permet, grâce à la conjonction entre une structure bien appuyée par la municipalité et une personnalité politique locale forte et dévouée à la “communauté”, de surmonter les crises et les divisions locales. Cette démocratie locale permet de maintenir la paix sociale et de construire un sentiment collectif : mais elle est totalement démunie face aux décisions politiques qui façonnent cet espace. Ni sur la réception des Alexandrites, ni sur l'extension probable de Diepsloot, ni même sur l'aménagement des équipements collectifs au sein des lotissements en cours de construction, les résidants n'ont droit à la parole. Si les deux premiers enjeux dépassent l'échelle locale et même métropolitaine (le pouvoir est entre les mains de la Province), la troisième question peut être saisie par la “communauté”, si perdure l'équilibre politique et social savamment construit par Salphina.

3. Braam Fisherville : l'absence des pouvoirs publics et la gestion bricolée d'un lotissement de 20.000 logements

Actuellement 12.000 logements ont été construits sur l'ancienne zone tampon séparant Roodepoort de Soweto, occupée par les terrils des mines d'or aujourd'hui fermées. 6.000 logements supplémentaires sont en cours de construction ; on attend l'accord provincial pour en lancer 6.000 autres. A terme, ce programme -bien que très contesté car il rappelle fâcheusement l'urbanisme d'apartheid- abritera jusqu'à 50.000 logements !

a) Un urbanisme d'apartheid ?

Ce lotissement immense, situé à l'écart du tissu urbain existant et des centres d'emplois métropolitains, souffre d'un important sous-équipement : pour les 20.000 familles présentes sur le site, une seule école dans des locaux préfabriquée a été installée tout récemment³⁷, et on ne dispose pas de clinique ni d'antenne de police.

³⁵ “Everything is happening in Diepsloot West. There is life here. Everybody comes here : Eskom, taxis, vendors, ... People say : «Why can't we have the same thing ? Doesn't government have land ? ». Diepsloot is so big now : it's not easy to come to Diesploot West.”

³⁶ “We find leadership easily. They're volunteers ; they're not educated. You have to show you respet them. If I send a ward committee member to meet them, they say “We want the councillor!”.”

³⁷ La plupart des enfants se rendent dans les écoles de Meadowlands et de Dobsonville, en taxi : 6 rands aller-retour par jour soit 180 rands par mois et par enfant.

Les services urbains de base (eau, électricité, ramassage des ordures) sont présents. Pour l'électricité, on achète des cartes (R50 minimum par mois, si on use peu d'électricité). Le coût des services (eau, ramassage des ordures, tout-à-l'égoût) s'élève à R123 par mois : la gratuité des 6.000 litres d'eau n'est pas encore en place. Le taux de paiement est très bas, d'autant plus peut-être qu'il n'y a pas de point de paiement sur place : il faut aller jusqu'à Dobsonville... Johannesburg Water a coupé l'eau à quelques ménages, mais la communauté s'est mobilisée, faisant intervenir la municipalité. Pour l'instant, c'est encore à la municipalité que l'on verse les redevances : ce n'est qu'en 2003 que les paiements s'effectuèrent directement à Johannesburg Water et à Pickitup (agence de ramassage des ordures).

Quant aux transports, ils sont essentiellement assurés par les taxis collectifs (R6 pour aller faire ses courses à Dobsonville). Il y a un service de bus, qui fonctionne entre 4 :30 et 7 :00 le matin et 4 :30 et 7 :00 le soir : un abonnement mensuel pour aller à Wynberg (zone industrielle près d'Alexandra), par exemple, coûte R309 : beaucoup des familles originaires d'Alexandra ont dû renoncer à leur emploi.

b) L'absence des pouvoirs publics, le relai du secteur privé

La conduite de cet immense chantier de construction a souffert d'une part des restructurations institutionnelles municipales, d'autre part de sa faible visibilité dans la politique urbaine johannesbourgeoise : Braam Fisherville n'est pas sous la responsabilité d'un fonctionnaire municipal spécifique, et le programme souffre d'un évident manque de suivi et de coordination. Cela conduit les acteurs locaux, publics, privés ou entre les deux³⁸, à prendre des initiatives à la limite de la légalité, et à dépasser bien souvent leurs prérogatives légales.

Ainsi, alors que 8.000 logements étaient achevés à la mi-2000, l'agence privée jouant le rôle de chef de projet, lassée d'attendre l'autorisation de transfert des logements de la part de la Ville de Johannesburg et sous la pression des futurs résidents qui menaçaient de les envahir, a commencé à y faire emménager les bénéficiaires (juin 2000). La réponse du Conseil est arrivée en juillet 2001, disant qu'il ne fallait pas emménager³⁹ !

De même, l'autorisation municipale de lotir (*township approval*) tarde bien souvent à parvenir au constructeur (le grand groupe de construction M5), pour les logements qui ont obtenu l'autorisation provinciale. Lancé sur un rythme de construction de 400 logements par mois, M5 n'attend pas toujours l'autorisation municipale... et parie sur l'obtention future, a posteriori, de l'accord administratif.

Enfin, Rand Lease Mine Properties, le propriétaire du terrain et maître d'ouvrage du projet, est allé jusqu'à avancer des fonds pour équiper en services les logements construits, afin de pouvoir les transférer aux résidents (la subvention provinciale n'est versée au constructeur qu'une fois le logement transféré au ménage bénéficiaire) :

“Bien que ce soit le plus grand projet de logements de la région de Johannesburg, très peu de financement complémentaire a été prévu par le Conseil métropolitain. Ce n'est pas le

³⁸ Les acteurs publics concernés par le chantier sont le gouvernement provincial et la ville de Johannesburg. Les acteurs privés sont le propriétaire du terrain et maître d'ouvrage, Rand Lease Mine Property, et le promoteur constructeur, le grand groupe M5 (spécialisé dans la construction de logements bon marché). Entre les deux, on trouve : une agence de consultants employée en sous-traitance par la Ville, qui joue le rôle de chef de projet et a notamment pour mission de gérer l'attribution des logements à Braam Fisherville ; les agences de services urbains (Johannesburg Water et Johannesburg electricity).

³⁹ Entretien avec Blaise Jones, consultant et chef de projet à Braam Fisherville.

cas d'autres projets plus en vue, qui ont bénéficié d'un complément de financement très substantiel. En conséquence, le Conseil métropolitain n'a pas tenu ses engagements en matière d'installation de services primaires et secondaires. Le maître d'ouvrage, Rand Lease Mine Properties a été obligé d'installer lui-même les services nécessaires, et réclame aujourd'hui à la Province le remboursement du coût de ces équipements" (Technical Task Team Committee for Braam Fisherville, July 2002).

Ce bricolage légal, institutionnel et financier permet l'avancement du chantier, mais n'est évidemment pas une garantie de la réponse aux besoins locaux.

On retrouve un bricolage similaire dans la réponse à la "crise alexandrite" : l'agence de consultant a organisé dans l'urgence -et sans l'autorisation officielle du transfert des logements- le relogement de 500 familles en provenance d'Alexandra, dans les logements initialement prévus pour les mal-logés de Dobsonville. Ce bricolage se fait avec la complicité du gouvernement provincial : un accord entre le Gauteng Department of Housing et Rand Lease Mine Properties attribue par la suite, au titre du relogement des familles d'Alexandra, 1.632 subventions individuelles au logement (d'un montant de 18.400 rands par famille), et accorde un supplément de 4.159 R par famille, pris sur le budget d'Alexandra Renewal Plan. Cette prime au relogement des familles alexandrites ne s'effectue pas dans les conditions de Diepsloot, où elle avait été versée à la Ville de Johannesburg pour l'équipement en services des nouveaux quartiers : ici, les fonds publics sont versés directement à la compagnie privée. Ils sont voués exclusivement au logement ; il n'y aura donc pas d'équipement supplémentaire construit.

Face au sous-équipement, et même face à l'arrivée des ménages alexandrites, le lotissement de Braam Fisherville, très récent, semble bien moins organisé que Diepsloot. Le *ward councillor*, résidant à Tsepisong (un lotissement voisin de 15.000 logements), représente une superficie trop vaste⁴⁰ pour être véritablement présent, aux dires du *civic* de Braam Fisherville⁴¹ : l'élu est également inconnu des consultants et des techniciens chargés du lotissement. Quant au *civic* lui-même, il paraît démuné face aux transformations institutionnelles publiques : son président garde un contact à la municipalité (la responsable de Braam Fisherville dans l'ex-municipalité Ouest), mais les seuls représentants avec lesquels le contact est fréquent sont les agents du groupe M5, qui répondent aux défauts de constructions, aux inondations et autres incidents locaux.

Même cette présence des constructeurs et techniciens privés est remise en cause par le nouvelle politique provinciale du logement : le programme RDP classique va être remplacé par le *People's Housing Process* (PHP), retour implicite à la politique des trames assainies (*site and services*). L'objectif est d'améliorer le niveau des services (à financer par la totalité de la subvention désormais) au détriment de la construction des murs du logement, et de permettre l'emploi de "constructeurs émergents" -il est vrai que sur les 20.000 logements construits à Braam Fisherville, c'est un grand groupe de construction (M5) qui a pris en charge le chantier : seulement 500 logements ont été construits par des constructeurs locaux. Cependant, le *civic* de Braam Fisherville ne voit pas sans crainte partir les constructeurs, techniciens privés et agents de Rand Lease Mine Properties, seuls interlocuteurs formels accessibles...

⁴⁰ Sa circonscription recouvre en effet Tsepisong, Braam Fisherville, et une partie des anciens townships de Dobsonville et de Meadowlands. Le découpage s'est effectué alors que Tsepisong et Braam Fisherville n'étaient que de vastes chantiers inoccupés ; leur peuplement massif rend cette circonscription démesurée. Un redécoupage est attendu lors des prochaines élections locales.

⁴¹ Entretien avec Mpho Tschoma, leader de SANCO à Braam Fisherville, 27 août 2002.

III. Conclusions provisoires et pistes de recherche sur la “gouvernance” à Johannesburg

Ces études de cas ont fait transparaître plusieurs évolutions :

- La réforme de l’ “unicity”, loin de conduire au renforcement de l’acteur métropolitain, semble avoir signé son déclin : le gouvernement Provincial est l’acteur public décisionnel dans les grands projets urbains de l’agglomération.
- On assiste à une importante dilution de la visibilité des acteurs locaux dans la ville, favorable à la multiplication des malentendus et des malversations. Cette confusion des pouvoirs exaspère d’autant plus les associations locales de résidants que le discours ne cesse de mettre l’accent sur les mérites de la participation. La transformation des structures de la “gouvernance” s’apparente plutôt à une dépossession des résidants.
- La participation est alors reléguée à la gestion locale de la pauvreté, tandis que les véritables enjeux de la planification métropolitaine (politique des transports, de l’emploi, du logement, des services) sont confiés à des partenariats publics-privés dans une logique de croissance économique, ce qui conduit à renforcer les effets de concentration de la pauvreté.

1. Déclin du pouvoir métropolitain, essor du pouvoir provincial et des acteurs privés

D’un point de vue institutionnel, le Conseil métropolitain s’est lui-même dépossédé de ses outils d’intervention principale sur l’espace. La privatisation partielle de l’eau, de l’électricité, la prise d’indépendance de la branche de développement métropolitaine (Johannesburg Development Agency), semblent poser d’importantes difficultés de coordination, que l’on constate aussi bien à Alexandra (Tsutsumani), qu’à Braam Fisherville.

D’un point de vue politique, c’est la Province qui s’est appropriée une partie des prérogatives métropolitaines, en réaction à l’inefficacité proclamée du Conseil métropolitain. Ainsi, c’est désormais la Province qui joue le rôle de maître d’ouvrage (*developer*) dans tous les programmes de logement public, tant que le Conseil métropolitain n’aura pas constitué une agence métropolitaine de maîtrise d’ouvrage agréée par la Province. C’est aussi la Province qui tente de mettre en place une Agence du Logement Social, alors qu’on parlait depuis plusieurs années de mettre sur pied une telle agence au niveau métropolitain. Sur le plan des transports, (mais ce n’est pas nouveau), c’est également la Province qui décide des grands projets d’aménagement, tandis que la compétence métropolitaine ne fait que s’affaiblir avec l’abandon progressif de la compagnie Metrobus (privatisation et réduction progressive des subventions publiques, pour un service jusqu’alors subventionné à 70%).

D’un point de vue fonctionnel enfin, il semble en outre que les compétences aient largement fui le niveau métropolitain.

- La restructuration de 2000 (suppression des municipalités, élargissement des frontières métropolitaines) a conduit au départ de nombreux fonctionnaires, et à une perte certaine de compétence et d’expertise. Si certains fonctionnaires sont restés, c’est pour assurer la transition et former la relève : ils sont relégués progressivement à des fonctions de second plan. La question raciale ici est centrale : la discrimination positive est patente.
- La structure des différents départements-clefs (logement, transport, planification) fonctionne dans le vide, sauf autour des projets principaux (le développement d’Alexandra, la régénération du CBD de Johannesburg), où est assurée une certaine continuité des personnels. Ces personnels ont été regroupés au sein de la nouvelle structure Johannesburg Development Agency (JDA),

qu'on peut considérer comme la branche d'investissement de la Ville de Johannesburg, constituée en "Agence" afin de capter les investissements privés éventuels.

- Les agences administratives régionales, chargées de déconcentrer le pouvoir à l'échelle des 11 régions, de le rendre plus accessible aux résidents et plus proches des réalités de terrain, sont pour l'instant essentiellement des coquilles vides.

Question de temps, d'adaptation progressive aux mutations institutionnelles ? Il semble que la succession rapide de trois réformes institutionnelles des pouvoirs locaux à Johannesburg ait été très destructrice des volontés et des compétences pourtant extraordinairement puissantes au lendemain de 1994. Le départ des compétences, vers le secteur privé ou vers l'échelle provinciale ou nationale du gouvernement, apparaît d'autant plus durable que ce sont ces échelles de pouvoir qui ont aujourd'hui le vent en poupe.

On assiste donc au remplacement tacite d'un pouvoir métropolitain élu au suffrage direct par un pouvoir provincial nommé par l'Etat : l'expérience d'une réelle innovation institutionnelle - donnant la possibilité d'initiatives spatiales à l'échelle métropolitaine- aura été de courte durée.

Mais le gouvernement provincial, lui aussi, est limité, notamment en personnel... Certains projets -qui ne sont ni "cruciaux" ni "stratégiques"- sont laissés de côté, comme l'immense lotissement de Braam Fisherville (12.000 logements en l'état, 6.000 en cours, 6.000 supplémentaires éventuels). L'absence d'attention métropolitaine et provinciale se traduit par une totale imprévision des équipements collectifs indispensables à la vie quotidienne des résidents. Pas de clinique, pas d'école au sein de ce nouveau quartier ; pas même -c'est plus étonnant- d'antenne locale de paiement des services et des taxes : les résidents doivent se rendre à Dobsonville (à pied ou en taxi) pour payer ! Le pouvoir métropolitain aurait dû depuis longtemps faire une demande de subvention à la Province pour équiper ce lotissement : c'est l'immobilisme qui a prévalu.

Cependant, il faut noter que les réseaux urbains élémentaires sont présents : réseaux d'eau et d'électricité sont en place ; une ligne de bus (privée) fonctionne -même si elle est largement insuffisante, et donc largement concurrencée par les taxis collectifs-, le ramassage des ordures est effectué (Pikitup a fourni des poubelles standard à chaque ménage, très visibles dans le paysage). La privatisation des services les aurait-elle "sauvés" du marasme métropolitain ? On ne peut vraiment conclure en ce sens puisque le marasme en question s'explique justement en partie par la dépossession des outils, des moyens d'action, des ressources et des personnels...

Ce sont en effet désormais les acteurs privés qui mènent le développement local, en l'absence d'interlocuteurs publics. Le consultant engagé par la municipalité, le constructeur et le propriétaire se chargent donc et de la gestion physique et de la gestion sociale du lotissement. Les agents techniques sur le terrain réparent et entretiennent les logements, voire les équipent ; l'agence de consultants attribue les logements, organise les déménagements voire les déplacements. C'est cette agence qui, sans attendre une autorisation métropolitaine qui n'arrivait pas, a relogé 500 familles dans des logements vacants menacés d' "invasion" ; c'est elle qui est allé proposer aux Alexandrites vivant dans des bidonvilles de venir individuellement prendre possession des logements (sans disposer des titres de propriété trop longs à venir).

On peut se demander, à l'issue de cette analyse, pourquoi le désintérêt des pouvoirs publics est si patent. Braam Fisherville n'est pas un projet très "en vue" ("*high profile*"), comme le souligne son comité de gestion. On peut l'entendre de deux manières : d'une part, ce n'est pas un projet de

développement économique -on ne cherche pas à attirer d'investisseurs privés, c'est un programme résidentiel exclusivement public : tout marketing urbain est sans objet. Mais c'est toutefois un programme massif de construction de logements publics à l'échelle de Johannesburg : 20.000 logements actuels, 50.000 à terme ! Il faut se repencher sur l'histoire du projet. En 1999, la première tranche portait sur 5.000 logements, dans un projet qui en comportait 15.000 à terme. A l'époque, le programme était dénoncé comme relevant d'un urbanisme d'apartheid, et la réalisation effective des 15.000 logements était sujette à caution, le Conseil métropolitain souhaitant remettre en cause le projet. Trois ans après, 20.000 logements ont été réalisés, le programme a été étendu avec l'accord du gouvernement provincial. Tout se passe comme si la Ville de Johannesburg était honteuse d'un projet de type "apartheid", mais qu'elle n'avait ni les moyens ni la volonté politique de supprimer un programme bien utile, après tout, au relogement des populations défavorisées... Seule la Province se vante du nombre de logements aidés construits à Johannesburg en un temps record, sans en préciser la localisation.

2. La complexité institutionnelle et la sous-traitance généralisée sont facteurs de confusion et de mauvais "management urbain"

Toutefois, ces acteurs privés ne sauraient remplacer l'intervention publique, pour plusieurs raisons :

- Ce n'est pas la vocation des entreprises privées de gérer un quartier : leur intervention est de court terme, tant que le chantier est en cours, pour éviter les dérapages (invasions, vandalisme, émeutes). Ces entreprises et ces agences sont vouées à partir dès le chantier achevé. En outre, elles sont évidemment spécialisées dans un produit (le logement, l'eau, l'électricité) : leur souci de voir fonctionner le chantier et de travailler dans un relatif équilibre social local ne va pas jusqu'à prévoir un développement intégré.

- Le recours fréquent à la sous-traitance en matière de gestion urbaine (chefs de projets, coordinateurs de terrain, etc... sont désormais des consultants et non plus des employés municipaux) conduit à une importante perte de compétences. J'ai pu le constater en interrogeant d'une part les fonctionnaires chargés depuis une dizaine d'année du développement de Diepsloot (et en cours de marginalisation : les nouveaux projets locaux sont confiés à de nouveaux fonctionnaires de la Ville de Johannesburg), qui ont gagné la confiance de la "communauté" et ont développé d'importants réseaux de relations avec des structures locales très organisées, et d'autre part les consultants engagés par la Ville pour diriger les opérations sur le terrain, un peu perdus devant la complexité des problèmes locaux⁴². Deux agences de consultants ont ainsi été engagées par la Ville pour s'occuper du relogement des 1.000 familles installées sur les routes de la *Reception Area* à Diepsloot : l'une est chargée de l'est de la zone, l'autre de l'ouest. Pour la Ville, engager deux agences permettrait d'abattre le travail plus rapidement ; surtout les petites agences sont moins coûteuses ; maintenir une compétition permet enfin d'engager les "sous-traitants émergents" (c'est à dire "Noirs"). Toutefois, la multiplicité de ces acteurs privés, sous prétexte de libre concurrence et de discrimination positive, conduit à la fois à une perte d'efficacité (moindre connaissance du terrain et de son histoire), et à la confusion pour les populations locales (qui ne peuvent mettre en place des partenariats durables pour une meilleure gestion locale).

⁴² Au point que lors de l'entretien menée avec l'une d'entre elle, j'en savais plus qu'eux, après deux ans d'absence, sur le terrain qu'ils étaient censés gérer !

- La multiplication de ces entreprises et agences privées sur un même projet peut en outre mener à des malentendus graves, qui peuvent s'avérer fatals au développement local, surtout lorsqu'il est mené dans un espace complexe.

Un exemple : la gestion du programme de logement Tsutsumani (1800 logements en bordure d'Alexandra). En apparence, un emboîtement de compétences : le propriétaire du terrain est la Ville de Johannesburg; le constructeur engagé à l'issue de l'appel d'offre est la compagnie Tsepo. La société chargée de l'attribution des logements est une société privée, Thebe Housing. Thebe a constitué une association locale de logements, Semag, chargée d'entretenir les logements et de gérer la collecte des loyers et des remboursements⁴³. Seulement, d'importants problèmes de coordination et de répartition des fonctions ont conduit à la dégradation des relations avec les résidants :

- Thebe Housing n'a pas transmis à la Semag la liste de prix des différents logements. La Semag n'a donc pas pu vendre les logements à leurs occupants, mais elle n'a pas pu non plus retarder l'occupation des logements (la pression à l'invasion étant trop forte). Elle a donc organisé une "fausse" vente, faisant croire aux résidants qu'ils signaient un accord de vente (pour qu'ils entament leurs remboursements) alors que rien de tel n'a été signé. Semag pensait que la situation se régulariserait au bout de quelques mois : trois ans après, Thebe n'a toujours pas transmis les informations...

- Semag est l'association de logement chargée de leur gestion, mais, n'ayant pas de droit sur le sol (propriété de la Ville de Johannesburg), n'a donc pas de droit d'éviction des mauvais payeurs. Elle doit alors demander une délégation de pouvoir (*power of attorney*) à la municipalité, ce qui crée un allongement des délais, et compromet l'efficacité de son action.

- La multiplication des acteurs sur le chantier rend confuse la répartition des responsabilités : on ne sait pas, par exemple, qui est responsable du réseau secondaire d'électricité : Johannesburg Electricity, la Ville de Johannesburg, la Semag ? Or le réseau (qui a été vandalisé à la suite d'une occupation illégale de logements restés vides) est défaillant. A la suite de la mort d'un locataire, attribuée faussement à une électrocution, les résidants en colère se sont soulevés, et s'en sont pris à la Semag, leur interlocuteur direct : ils sont allés incendier l'antenne de la Semag sur le site, occasionnant notamment la perte du fichier des résidants.

On perçoit à quel point la relation entre bailleur et locataires est dégradée, et plus largement entre les résidants (structurés par leur *civic*, EBCA) et les pouvoirs publics. La confusion des responsabilités entre de trop nombreux acteurs souvent mal coordonnés sape les fondements mêmes de la démocratie locale : absence de visibilité, de responsabilité, de réponse, d'un interlocuteur para-public sans pouvoir, paralysé par la multiplication des procédures nécessaires à une action dont il ne maîtrise plus qu'une infime partie⁴⁴. A Alexandra, et Tsutsumani en particulier, où la situation est à la fois complexe et tendue (par les enjeux fonciers et immobiliers du site, par la pression des résidants attendant un relogement), ces "cafouillages" accumulés ont engendré des révoltes graduées : du boycott des paiements (loyers et mensualités d'accession) au

⁴³ Contrairement aux programmes RDP classiques, les logements de Tsutsumani, qui ont bénéficié d'une subvention plus élevée (*Institutional Subsidy*) ne sont pas gratuitement transférés à leurs occupants. Une partie des logements est en location ; une autre est vendue à un prix dépassant le montant de la subvention publique : la différence doit être payée, par mensualités, par les accédants, à l'association de logement mise en place par le promoteur.

⁴⁴ Une association de logements qui ne possède pas le terrain sur lequel sont construits les logements qu'elle gère, qui n'a pas été associée depuis le début au développement du projet, qui n'est pas parvenue à se faire transmettre les caractéristiques des logements ni des occupants,... a bien peu de pouvoir et pour se faire respecter des locataires, et pour répondre à leurs demandes légitimes. Dans l'incapacité d'agir, elle sert de bouc émissaire : on est au degré zéro de la responsabilité (*accountability*).

recours en justice, jusqu'à l'émeute : plusieurs invasions de logements vacants⁴⁵, vandalisation de ces logements après une expulsion en partie inefficace, mise à sac et incendie d'une antenne de quartier... Dans le seul quartier de Tsutsumani, la perte financière est évaluée à 4,5 millions de rands (en termes de dégâts sur les logements vandalisés, et d'arriérés de loyers). Mais les mêmes problèmes frappent l'ensemble des lotissements publics entourant Alexandra, pour des raisons à peu près identiques.

Comment s'étonner ensuite d'une reproduction de ce qu'on appelle rapidement la "culture du non paiement" chez les résidants modestes ? En décembre 2002, la Ville de Johannesburg est confrontée à R4 milliards d'arriérés de taxes locales (impôts et redevances)⁴⁶ ; en 1997, ce montant s'élevait à R2 milliards... A travers ces différentes études de cas, on a pu voir comment le boycott des loyers, des mensualités, ou des services, est souvent le moyen d'action le plus immédiat et le plus efficace, en l'absence d'un interlocuteur accessible, repérable et responsable. Dans les nouveaux quartiers d'Alexandra (où la Semag a abusé de la confiance des résidants par ses pratiques de corruption et de bricolage avec la légalité) comme de Braam Fisherville (où les équipements publics sont absents du site, même une antenne de paiement des taxes locales), les pouvoirs publics ont échoué à établir une relation de confiance avec leurs administrés. De fait, les résidants de ces nouveaux lotissements ont un très faible niveau de paiement des impôts locaux d'une part, des redevances de service d'autre part⁴⁷. La privatisation des services urbains vise sans doute à dissocier les deux, afin de récupérer une partie des coûts ; mais elle démultiplie encore les acteurs locaux et fractionne les responsabilités.

- La multiplication des niveaux de décision (imparfait emboîtement d'échelles de compétences) est également la porte ouverte aux détournements et au clientélisme. Si de telles pratiques ne sont nullement absentes du secteur public, la décentralisation et la gouvernance n'apparaissent pas comme des moyens efficaces de les éradiquer : au contraire, l'illisibilité des opérations d'urbanisme et la multiplication des intermédiaires et sous-traitants accroissent le nombre d'entrées possibles sur des marchés publics très profitables.

Ce n'est pas un hasard si presque chaque *civic leader*, à Alexandra ou à Diespoot, possède sa propre entreprise de construction : en ces périodes de fort investissement public dans le logement, ces personnalités locales sont très bien placées pour profiter, ne serait-ce qu'au titre d'"entreprise émergente", des contrats de travaux locaux. Darkie Rametsi, ancien caïd local d'Alexandra bien vu de l'ancienne municipalité de Johannesburg, s'est ainsi vu attribuer plusieurs contrats de construction à Tsutsumani, et un poste à la Semag : il en a profité pour détourner une partie des fonds alloués par le gouvernement provincial pour réparer les constructions vandalisées par les émeutes. Ne voyant pas venir les réparations promises, les résidants ont provoqué de nouvelles émeutes...

⁴⁵ 300 logements sont envahis à Tsutsumani en juillet 2001 ; une centaine à Far East Bank, autre lotissement public, cette fois provincial ; une cinquantaine à Riverpark, troisième lotissement public sur les terrains entourant Alexandra.

⁴⁶ Dont elle se dit prête à effacer la moitié (R2 milliards), due à des entreprises en faillite.

⁴⁷ A Braam Fisherville se pose sans doute également un problème aigu de pauvreté ; à Alexandra, c'est beaucoup moins le cas.

3. Les acteurs publics de proximité ont un rôle de gestion de la pauvreté

L'autre volet de la réforme des institutions urbaines est l'insistance sur la participation et la démocratie locale : pour pallier à l'éloignement d'une centralisation relative (disparition des municipalités au profit du pouvoir métropolitain en théorie, du pouvoir provincial en pratique), pour instaurer un interlocuteur public visible dans la confusion de la multiplication des acteurs, deux échelles locales de pouvoir ont été mises en place : les *wards committees*, organisés par et autour de l'élue local d'une circonscription ; et les régions administratives, au rôle de gestion déconcentrées.

a) Les *ward committees*, organisateurs de la démocratie locale

Les *wards committees* ont pour rôle de permettre une participation démocratique à l'échelle locale, notamment en contournant une structure de *civics* et d'associations devenue trop complexe et parfois trop peu représentative. Leur réussite au sein de sociétés locales marquées par la pauvreté dépend d'une multiplicité de facteurs, parmi lesquels l'attitude du pouvoir métropolitain et provincial n'est pas la moindre : soit ces derniers ont conforté la structure locale naissante, soit ils l'ont abandonnée.

On peut ainsi distinguer plusieurs cas de figure :

- Le *wards committee* s'est imposé comme institution participative démocratique, permettant notamment d'unifier des quartiers divisés. C'est le cas à Diepsloot, où la conjonction entre la personnalité forte de l'élue locale, et le soutien des pouvoirs publics qui en font leur interlocutrice exclusive, a permis au *ward committee* d'unifier la "communauté" jusqu'alors très divisée en *civics* selon des critères imbriqués d'origine géographique, d'appartenance politique et d'identité ethnique.
- Le *ward committee* est resté une structure vide, impuissante face à des *civics* très revendicatifs et qui prennent le devant de la scène publique locale. C'est le cas à Alexandra, où l'institutionnalisation des *civics* par le biais des *ward committees* a échoué. Les élus locaux ont peu de pouvoir face aux présidents de *civics*, peu d'influence dans le quartier. Les pouvoirs publics ayant pris acte du peu d'audience de ces élus locaux, ont renoncé à renforcer cette échelle de pouvoir, et traitent directement avec les *civics*, contribuant ainsi en retour à dévaloriser les *ward committees*. Ainsi, le forum de consultation d'Alexandra s'organise entre pouvoir métropolitain et *civics* ; de même que les comités locaux d'attribution des logements.
- Dans un troisième cas de figure, on constate l'échec des structures participatives quelles qu'elles soient. C'est le cas à Braam Fisherville : le *ward councillor* est absent (ayant trop d'espaces à gérer) ; les *civics* sont démunis, face à une absence d'interlocuteur autre que les acteurs privés. La restructuration qui a fait disparaître les réseaux de relations antérieurs, la centralisation des pouvoirs qui a éloigné les responsables publics de la gestion du site, l'absence d'intérêt pour un projet sans enjeu de développement économique (mais qui constitue pourtant le plus grand lotissement public de Johannesburg), ont conduit à cette dépossession. Incapables de faire entendre leur voix pour obtenir les équipements élémentaires (école, clinique), les 20.000 résidents actuels sont *a fortiori* peu mobilisables pour remettre en cause une forme d'urbanisation périphérique et monofonctionnelle qui rappelle l'urbanisme d'apartheid.

b) Les régions administratives : la gestion des espaces laissés pour compte

Il est sans doute trop tôt pour conclure sur le rôle des 11 régions administratives qui se partagent l'espace du grand Johannesburg. Administrations sans grand pouvoir, leur personnel est peu expérimenté -les compétences locales se sont concentrées aux échelles provinciales et nationales-

et fait parfois double emploi avec le personnel métropolitain. Dotées d'un budget minimal, elles sont chargées de la gestion quotidienne de la ville : relai administratif déconcentré, mais aussi antenne d'alerte en cas de crise. Il est fort probable qu'on leur confiera à terme la gestion quotidienne des bidonvilles, notamment la prise en charge de leurs services, catégoriquement refusées par les agences privatisées de services urbains.

Ainsi, à Diepsloot, Johannesburg Water refuse de prendre en charge le service d'eau dans le nouveau bidonville de Diepsloot créé par l'arrivée des 7.000 ménages alexandrines (*Reception Area*). L'agence se dit prête à prendre en charge les services temporaires d'eau et d'assainissement dans les *townships* formels, mais pas dans les bidonvilles : c'est aux régions administratives de prendre en charge le coût des services temporaires (toilettes, citernes). Mais cela coûte cher, et elles n'ont pas de budget ! Surtout, cette gestion des services élémentaires temporaires (souvent amenés à durer) était auparavant financé par un système de subventions croisées, soit au sein de la gestion de l'eau, soit à travers le budget de fonctionnement des services techniques de la Ville, ou encore du département du logement. Ce flou institutionnel permettait une prise en charge partagée des services dans les bidonvilles ; elle est désormais exclusivement à la charge des régions administratives.

Plus généralement, il est important de souligner que la participation n'est réellement efficace qu'à l'échelle micro-locale (sauf à "faire la révolution", comme ce fut le cas dans les années 1980). A petite échelle, sur des questions liées à l'usage quotidien des espaces, avec des interlocuteurs connus et repérables, la construction de compromis et la négociation est possible et même souhaitable. Elle contribue activement à créer une identité collective et peut effectivement jouer comme une "école de la démocratie", sous certaines conditions de représentativité. A l'échelle supra-locale, c'est à dire qui dépasse celle des espaces quotidiens, la participation n'apparaît pas comme le vecteur le plus efficace de démocratie locale : une démocratie de représentation revalorisée semble indispensable. Evidence ? Sans doute, mais évidence masquée derrière les discours unanimes sur les bienfaits de la "gouvernance", pour qui la "participation" ne saurait se réduire à l'échelle micro-locale. En attendant, on cherche en vain les instances, élues ou non, de défense des populations défavorisées de la métropole. Les *civics* tentent bien parfois de sortir de leur rôle local de gestion de la pauvreté, par l'action en justice ; toutefois la judiciarisation des luttes sociales semble encore assez limitée dans ses effets. Leur deuxième arme, la médiatisation, peut-être puissante ; mais elle reste très aléatoire et très éphémère dans ses effets.

4. Les projets métropolitains de développement économique local : l'argent public au service des plus aisés ?

Si l'on assiste à une centralisation des pouvoirs publics, ce n'est pas en vue d'une meilleure organisation des péréquations mais pour constituer un meilleur interlocuteur face au secteur privé, et dépasser d'éventuelles résistances locales au projet de croissance économique qui créent (et qui nécessitent ?) de fortes inégalités sociales et spatiales. On assiste ainsi à la mutation du rôle des pouvoirs publics, qui ne se cachent plus d'employer l'argent public à des projets de croissance économique "élitistes".

Outre les programmes de logement public financés par l'Etat à travers l'administration provinciale, les formes principales d'investissement public dans l'espace métropolitain portent sur les projets de développement économique local, dans des lieux pourvus d'une certaine centralité (existante ou potentielle). Les projets principaux sont ceux de la Province, à travers 11

projets (dénommés “Blue IQ”) financés par un surplus budgétaire provincial. Ces projets s’orientent dans trois directions : le tourisme (en espace rural ou dans les *townships*), le développement industriel (reconversion et industries *high tech*), et les transports.

Liste des projets provinciaux dans la région du Gauteng (Projets blue IQ)

	Nature du projet	Localisation du projet	Financement provincial (millions de R)
Cradle of Humankind	touristique (site préhistorique)	NW du Gauteng	150
Kliptown	touristique/logements	Soweto, Kliptown	299
Constitutional Hill	touristique	Johannesburg CBD (Braamfontein)	357
Dinokeng	touristique	est de Pretoria	140
Newtown	touristique/culturel	Johannesburg CBD (Newton)	300
JHB Airport Industrial Development Zone	développement industriel	East Rand	190
City Deep Industrial Development Zone	développement industriel	Johannesburg City Deep	60
Gauteng Automobile Cluster	développement industriel	Pretoria	300
Innovation Hub	développement industriel	Pretoria	258
Wadeville Alrode Industrial Corridor	transport	East Rand	72
Gautrain Rapid Rail Link	transport	Johannesburg-Sandton-Pretoria, Airport	hors budget*

*Le projet du Gautrain, projet provincial majeur, n’est pas inclus dans les R3,7 milliards prévus pour financer les 11 projets Blue IQ. Son coût total est évalué à 7 milliards.

Parmi ces projets, c’est sans doute le train rapide régional, le Gautrain, qui est le favori. Son coût est tellement élevé qu’il n’est pas inclus dans le budget Blue IQ : il bénéficie déjà, pour les années 2001 à 2004, d’un investissement public prévu de R1,6 milliards (en 2001-2002, le budget total de Blue IQ s’élève à R3,7 milliard).

Il s’agit de deux lignes de train rapide : l’une reliant l’aéroport international de Johannesburg à Sandton, l’autre reliant Johannesburg CBD à Pretoria CBD, en passant par les centres d’affaires déconcentrés de Sandton, Midrand, Halfway House. Il a deux objectifs :

- le corridor Johannesburg- Pretoria est l’axe de développement principal en Afrique du Sud ; il s’agit de renforcer ce corridor, d’une part en encourageant la densification urbaine (autour des stations) et d’autre part en captant une partie des flux afin de limiter la congestion urbaine.
- l’aéroport doit être relié rapidement à la ville, comme c’est le cas dans les autres métropoles internationales.

La cible visée est donc explicitement les hommes d'affaires et les automobilistes. Pour les attirer, il faut proposer un service de qualité, et aussi les protéger du voisinage des populations "indésirables". Les populations défavorisées sont ainsi explicitement exclues de la clientèle visée, dans la présentation officielle du projet :

"Le projet vise une clientèle capable de payer ces trajets, et désireuse de payer pour un service de qualité. Les tarifs devraient donc être plus élevés que les services existants de Metro Rail. [...] La partie la plus pauvre de la communauté bénéficiera du projet à travers le développement économique et la création d'emplois ; elle pourra utiliser ce nouveau service si elle en a les moyens."⁴⁸

"Les tarifs ne descendront pas en dessous d'un certain plancher⁴⁹ : nous ne sommes pas autorisés à entrer en compétition avec les taxis, sinon c'est la guerre. Ils occupent une "niche" spéciale dans le secteur des transports : notre objectif n'est pas de viser cette niche. [...] On nous dit « c'est un train élitiste, le gouvernement a la responsabilité des pauvres ». Mais le gouvernement continue de construire les routes ; et les transports classiques - Metro Rail, les bus, les taxis, ... ne vont pas disparaître : il s'agit juste d'un équipement de plus. [...] Il ne s'agit pas d'un transport interne à Johannesburg : on va mettre l'accent sur les plus longues distances. Pour les trajets courts, les gens paieront davantage au kilomètre."⁵⁰

Ce refus explicite de la proximité physique entre classes sociales (et catégories raciales ?) distantes se retrouve dans les négociations locales autour de la localisation des gares du Gautrain. Une de ces gares se situe en effet à proximité d'Alexandra, en bordure du quartier de classes moyennes de Malboro Gardens (ancien *township* indien), où résident d'ailleurs un certain nombre de responsables politiques. Les résidents de Malboro se sont apparemment mobilisés pour écarter la gare de leur quartier, dans la crainte d'y voir confluer les "Noirs" d'Alexandra...

Ce ne sont ici que des pistes de recherche, que j'aimerais poursuivre. Elles posent plusieurs questions sur l'intervention publique en ville :

- est-on dans une forme traditionnelle d'intervention urbaine -un projet public (provincial) relativement bien défini, soumis à un appel d'offre, et offert en concession à la multinationale privée la plus offrante- ou dans une forme novatrice ? Le projet est-il un équipement mondialisé (comme en témoignerait la référence aux 146 autres métropoles internationales dotées d'une liaison ferrée entre aéroport et centre-ville) ou est-il appropriable par la population locale ?

⁴⁸ "There is a bias towards commercial users who can afford the trips and are willing to pay for a good service. Fares should thus be higher than on existing Metrorail services. [...] The poorer part of the community will benefit from the projet through economic development and job creation, and will be able to use the new service if they can afford it." (Site officiel du projet, août 2002, www.gautrain.co.za).

⁴⁹ Les tarifs prévus s'élèvent à R20 sur la ligne Johannesburg-Pretoria, R70 pour aller de l'aéroport à Sandton.

⁵⁰ "Tariffs may not go lower than a certain level : we're not allowed to compete with taxis : otherwise it's war ! They use a specific niche in the transport sector. Our focus is not this niche. [...] The big argument is : "it is an elitist train. Government responsibility is toward the poor. But government still builds the roads. And Metro Rail, buses, taxis, will stay. It's just an additional facility. [...] It's no internal Johannesburg service : we'll make sure that emphasis is on longer trips. For shorter trips, people will pay more per kilometer." (Olaus van Zyl, Gautrain Project coordinator, entretien 18 août 2002)

- quelle est la légitimité d'un tel usage de l'argent public -explicitement destiné aux fractions les plus aisées de la société locale ? quelles sont ses formes de légitimation, et par qui sont-elles contestées ? La forme élitiste du projet n'est-elle pas un moyen de contourner les oppositions locales (des taxis notamment, des riverains des gares également) ? Cet équipement d'une utilité sociale forte servira aussi en effet, selon toute vraisemblance⁵¹, aux résidents défavorisés (quitte à créer un système de première classe).
- Le projet conduit à l'ouverture de négociation avec l'industrie des associations de taxis, dont la formalisation et la régularisation a été amorcée par d'autres projets métropolitains (notamment la construction de gares de taxis dans le centre de Johannesburg et dans les nouveaux lotissements). Comment ces associations divisées se constituent-elles en interlocuteur des pouvoirs publics ? Quel est le rôle de telles négociations dans la formalisation de ce secteur ?
- Autour de Malboro et d'Alexandra, quelles sont les formes de territorialités exprimées à travers la réaction au projet de construction de la gare ? La fermeture et le rejet d'Alexandra en sont-elles les seules modalités ?

Conclusion: gouvernance et justice sociale urbaine

Trois remarques plus générales pour conclure, sur la gouvernance et la justice sociale urbaine:

- Le processus de participation locale, négociation entre groupes d'intérêts dans le cadre d'une transformation des espaces urbains orchestrée si ce n'est organisée par les pouvoirs publics, conduit indéniablement à créer du lien social, de l'identité locale et une mobilisation de quartier, comme l'a montré l'exemple de Diepsloot. On peut même soutenir (je l'ai montré ailleurs, à propos de Riverpark, projet de déségrégation autour d'Alexandra) que ces négociations sont nécessaires à la réussite des projets urbains, a fortiori lorsqu'ils ont une ambition forte de réduction des inégalités (et peuvent donc susciter des réactions de nimbysme).
- Cette forme processuelle de "justice sociale urbaine" nécessite toutefois la présence et la visibilité d'un interlocuteur public, nécessaire aussi bien à la légitimation des associations d'habitants (cas de Diepsloot) qu'à la naissance, chez les résidents, de l'espoir d'être écoutés, voire entendus, faute de quoi la mobilisation retombe (cas de Braam Fisherville). Or, la forme prise par la gouvernance à Johannesburg (privatisation, recours à la sous-traitance, multiplication des acteurs publics comme privés), va à l'encontre de cette exigence. L'exemple de Tsutsumani et de Braam Fisherville ont montré l'extrême confusion dans laquelle est plongé le projet urbain, l'invisibilité de l'acteur public, la dilution des responsabilités, qui rendent impossible au résident toute initiative si ce n'est la révolte, à la violence graduée (du boycott au vandalisme et à l'émeute).
- Les exemples étudiés ont surtout montré le cas d'une justice sociale processuelle dans le cadre d'une politique urbaine aux effets ségrégatifs (la politique de croissance économique conduisant, au moins à court terme, au renforcement des inégalités, sociales mais aussi spatiales). Cet abandon de la conception structuraliste de la justice sociale urbaine rend parfois assez vaines les ambitions de la justice sociale processuelle – celle-ci sert même, si l'on adopte une lecture plus cynique, de leurre à des inégalités manifestes...

⁵¹ Il répond à un manque dans la partie nord de la ville, où se concentrent désormais les emplois même non qualifiés, mais qui n'est desservi que par les taxis collectifs (chers) et les bus (rares) ; tandis que le centre de Johannesburg (où les emplois se font plus rares) est relativement bien desservi par Metro Rail.

Renegotiating local governance in a post-apartheid city the case of Cape Town

Peter Wilkinson
School of Architecture, Planning and Geomatics
University of Cape Town
Private Bag
7701 RONDEBOSCH
South Africa
tel: +(27) (21) 650 2387
fax: +(27) (21) 689 9466
email: wilkinsn@eng.uct.ac.za

This paper presents an initial and still somewhat speculative exploration of the process through which local governance arrangements are being renegotiated in Cape Town in the post-apartheid era. Using elements of the conceptual framework offered by regulation theory, it focuses, in particular, on the recent installation of 'integrated development planning' as a key instrument of territorialised local regulation which has, however, yet to be effectively realised in practice. Against a broad overview of the current situation in Cape Town, it attempts to track dynamics of transformation in the arenas of socio-economic and spatial development, political contestation and administrative reform which appear to be shaping the city's overall trajectory of change in significant ways. Some preliminary conclusions are offered about the prospects of successfully institutionalising a new mode of governance for the city which will prove capable of addressing the major problems which presently confront it.

Local government restructuring in South Africa: towards a new mode of territorialised local regulation?

In very broad summary, the process of social transformation initiated in South Africa just over a decade ago has involved a negotiated transition -- always historically contingent in nature -- from the profound systemic crisis in which the apartheid state had become mired by the end of the 1980s to the establishment of an apparently fully-fledged representative democracy and active re-engagement with the liberalising global economy in the mid-1990s. This transition has been interpreted as an uneven and as yet unfinished re-ordering of the apartheid growth model labelled 'racial Fordism' by Gelb (1991) to a complex and perhaps still not particularly coherent hybrid of neo-liberal and social democratic policies and practices (Marais 1998). The introduction, or proposed introduction, of new modes of planning and managing public service delivery, particularly at the level of local government, has been central to efforts by the present ANC-led government and its co-élites in the business sector and civil society to stabilise and consolidate the emerging new growth model. Shifts in policy discourse in the field of urban planning and management -- as in many other fields of social and economic policy -- can therefore be conceptualised as being significantly implicated in the attempted formation of a new 'post-apartheid' mode of regulation.

A widely accepted specification of the concept of a mode of regulation would be that it refers to “social and political institutions of various sorts, cultural norms and even moral codes” which interact contingently, rather than as a matter of functional necessity, to allow the relatively stable set of relationships between production, consumption and investment activities termed a ‘regime of accumulation’ to be sustained for a relatively long period (Painter 1995: 278). The conceptual apparatus of ‘regulation theory’ continues to be the subject of intensive debate in an expanding literature which I have no intention of entering here. Rather, I want to deploy ‘regulation’ primarily as a terminological marker of the notion that issues of urban governance are indeed bound up with broader processes of social change, themselves importantly shaped by efforts to secure the conditions for continued economic growth. If ‘discourse’, in general, is “a specific ensemble of ideas, concepts and categorisations that is produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities” (Hajer 1995: 44), then discourse about urban planning and management policies and practices can be seen as part of a broader discourse about constituting the practices and institutions of local governance as a ‘territorialised’ or ‘spatialised’ site of regulation (Goodwin & Painter 1997: 21-22; cf. Feldman 1997: *passim*, on the necessary or intrinsic spatiality of ‘structures of regulation’).

At the core of this concept of the ‘territorialisation’ of regulatory practices lies the observation that networked infrastructures providing basic utility services (water, electricity, sanitation), physical connectivity (road and rail networks) and telecommunications are by no means universally accessible, even in highly developed metropolitan areas. On the one hand, the spatially differentiated provision of increasingly complex infrastructure networks contributes to the production of ‘territorial inequalities’ (Offner 2000) which threaten the formerly dominant (high modernist) ideal of universal, standardised access to basic urban services while, on the other, consciously manipulated in the name of market efficiency, it also leads to the emergence of what Graham (2000) has labelled ‘premium network spaces’. Consequently, the management of these inequalities – and indeed their systematic planning in the form of ‘premium network spaces’ – has become a central concern of local authorities attempting to regulate or, perhaps more precisely, re-regulate the provision of urban infrastructure and services.

In post-apartheid South Africa, the lineaments of the broader mode of regulation that may be emerging in the wake of the abandonment of the growth model of ‘racial Fordism’ are by no means clear as yet. An influential line of critical analysis has suggested that efforts to reconcile “the imperatives of growth and redistribution within a new accumulation strategy” under the banner of the Reconstruction and Development Programme (RDP) have been decisively displaced by the triumph of a neo-liberal orthodoxy, signalled by the government nailing “its colours to the mast of export-oriented growth”, ‘liberalising’ its framework of protective tariffs and adopting the fiscal austerity advocated in the Growth, Employment and Redistribution (GEAR) macroeconomic strategy of 1996 (Marais 1998: 105, 130). Part of the explanation of such developments is no doubt to be situated in the context of an international environment which seems to have favoured transition towards modes of ‘market-led’ regulation during the 1990s (Boyer 2000). On the other hand, it has also been argued that South Africa’s ‘double transition’ -- towards a liberalised economy and a consolidated democracy – has been achieved through a process of ‘class compromise’ or bargaining between the forces of capital and labour

which requires “an active and strong developmental state to maintain a system of social welfare” integrated with a degree of ‘regulated flexibility’ in labour market agreements (Webster & Adler 1999: 372). While it is doubtful that any such outcome would reflect a reversion towards what Boyer (2000) labels ‘state-led’ or ‘social democratic’ modes of regulation, it could explain the persistence of prominent strands of the discourse of state interventionism or ‘developmentalism’ which were initially embodied in the RDP within the more general framework of macroeconomic orthodoxy espoused in the GEAR strategy.

In the arena of discourse around systems of urban governance, such strands are explicitly present in the definition of ‘developmental local government’, incorporated in the preamble to the Municipal Systems Act (No. 32 of 2000), as a process through which municipalities “move progressively towards the social and economic upliftment of communities and the provision of basic services to all our people, and specifically the poor and the disadvantaged”.⁵² At the same time, however, local government in South Africa has been undergoing a protracted and extensive process of restructuring and rationalisation since the passage of the Local Government Transition Act in 1993. In the final phase of this process, completed just prior to local government elections held in December 2000, the number of local authorities was reduced from 843 to 284 in terms of the Local Government: Municipal Demarcation Act (No. 27 of 1998) and the Local Government: Municipal Structures Act (No. 117 of 1998). It has been suggested that key developments in this process of restructuring -- paralleled by changes at the other levels of government -- can be linked to an approach labelled the ‘new public administration’ or ‘new public management’, whose characteristics include decentralisation, the privatisation of state-owned enterprises, the formation of public-private partnerships, reduction in the size of bureaucracies, greater public service accountability, an emphasis on service delivery and the implementation of performance management systems (Pycroft 2000; cf. Polidano 1999, on the adoption of new public management reforms in developing countries). In addition, given the dire financial situation of many municipalities – already apparent after the initial round of rationalisation and restructuring initiated by the first elections held under the provisions of the Local Government Transition Act in 1995 and 1996 -- there has been a strong emphasis in urban governance discourse on establishing local authorities which are able to deliver services, or to facilitate their delivery by contracting external private or non-governmental agencies, on a sustainable financial basis with a clear emphasis on the promotion of improved efficiency, ‘value for money’ and cost-recovery (Sykes 2000).

These essentially operational aspects of administrative reform in the sphere of local government have been explored extensively elsewhere -- for example, in the broadly based programme of research undertaken by the Municipal Services Project (McDonald and Pape 2002) and, with a specific focus on water supply infrastructure and service delivery management issues in Cape Town, the work of Sylvie Jaglin (Jaglin 2002). By contrast, what I want to focus on here is the installation, still in progress, of ‘integrated development planning’ as a key instrument of local regulation which brings together issues of service delivery, including performance management, with those of land use or spatial planning and development control. In the conceptual framework deployed here, the production of an integrated development plan (IDP) in terms of the

⁵² The concept of ‘developmental local government’ can be traced back through the White Paper on Local Government released in March 1998 and Chapter 7 of the final Constitution adopted in 1996 to discussions in the Local Government Negotiating Forum which preceded the passage of the Local Government Transition Act (No. 209 of 1993) (Pycroft 2000).

regulations outlined below can be seen to be pre-eminently an exercise in ‘territorial’ regulation at the local scale, in that it constitutes an attempt to institutionalise practices among both public and private sector actors which promote or sustain explicitly framed and normatively derived patterns of socio-spatial development in an urban system.

The genesis and the subsequent trajectory of institutionalisation of integrated development planning in South Africa has been traced systematically by, amongst others, Harrison (2001) and Pycroft (1998, 2000). Harrison (2001) suggests that the ‘first round’ of IDPs, prepared under the Local Government Transition Act, Second Amendment Act (No. 97 of 1996) during the ‘transitional’ phase of local government restructuring, were subject to various shortcomings and limitations. The initiation of the current ‘final’ phase of local government restructuring, marked by the December 2000 local elections, laid the foundation for the preparation of ‘second round’ IDPs by the new local authorities as a statutory requirement of the Local Government: Municipal Systems Act (No.32 of 2000), signed into effect by the Acting President in November 2000. Regulations specifying the content of such plans were published in the Government Gazette in August 2001 (Republic of South Africa 2001).

In brief, as articulated in the seminal White Paper on Local Government issued by the Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development in March 1998, the purpose of integrated development planning is to provide a framework within which municipalities can “understand the various dynamics operating within their area, develop a concrete vision for the area, and [formulate] strategies for realising and financing that vision in partnership with other stakeholders” (Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development 1998: 27). To this end, the Municipal Systems Act identifies the nine ‘core components’ of an IDP as comprising:

- the municipal council’s vision for the long term development of its area with special emphasis on the most critical development and internal transformation needs;
- an assessment of the existing level of development, including an identification of communities which do not have access to basic municipal services;
- the council’s development priorities and objectives for its elected term (five years), including its aims in terms of local economic development and internal transformation;
- the council’s development strategies, which must be aligned with any legislatively binding national or provincial sectoral plans and planning requirements ;
- a spatial development framework, including the provision of basic guidelines for a land use management system;
- the council’s operational strategies;
- applicable disaster management plans;
- a financial plan, including a budget projection for at least the next three years; and
- key performance indicators and targets (Republic of South Africa 2000: s.26).

The land use or spatial planning aspects of an integrated development plan are governed primarily by the requirements of its spatial development framework (SDF) component. As specified in the relevant regulations, spatial development frameworks are required, *inter alia*, to “give effect to the principles contained in Chapter 1 of the Development Facilitation Act, 1995”; to “set out objectives that reflect the desired spatial form of the municipality”; and to propose strategies and policies which “indicate desired patterns of land use within the municipality ...

address the spatial reconstruction of the municipality ... [and] provide strategic guidance in respect of the location and nature of development within the municipality” (Republic of South Africa 2001: s.4). The various principles enunciated in Chapter 1 of the Development Facilitation Act (No. 67 of 1995), promulgated in October 1995, are somewhat disparate in nature but include a commitment to promoting “efficient and integrated land development” which involves, as one of eight ‘sub-principles’, contributing “to the correction of the historically distorted spatial patterns of settlement ... and to the optimum use of existing infrastructure in excess of current needs” (National Development and Planning Commission 1999a: 27). This would seem to provide a clear mandate for SDFs to tackle directly the socio-spatial inequities inherited from the apartheid era -- a mandate, however, which may be seen to be qualified, at least to some extent, by the further commitment to promoting “open markets and competition” in land development. Whatever the difficulties of reconciling such potentially conflicting commitments in practice, the formulation of the ‘Chapter 1’ principles has been seen to be particularly significant in establishing, for the first time in South Africa, a framework for the shift from a ‘control-orientated’ to a ‘normatively-based’ spatial planning and land use management system (National Development and Planning Commission 1999b; Ministry of Agriculture and Land Affairs 2001).⁵³

At the level of normative or prescriptive discourse, then, the specification of the IDP and its component SDF as statutory requirements of the now extensively reorganised system of local government would seem to represent an important innovation in the planning framework intended to regulate patterns of social and economic development in urban territories. As a key instrument of ‘developmental local government’, the integrated development planning process is explicitly intended to provide a forum in which municipalities “continuously engage with citizens, business and community groups” on four levels: as voters, as participating ‘stakeholders’ in the policy process, as consumers and end users of municipal services, and as “organised partners involved in the mobilisation of resources for development” (Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development 1998: 33). It therefore lies at the heart of efforts to establish structures and processes to promote more effective local governance in South Africa’s cities and towns. I now want to turn to a discussion of how this overarching objective is being translated into practice, specifically in Cape Town.

The dynamics of local governance in contemporary Cape Town: emerging trends and problems

Background

Cape Town is a medium-sized city with an ethnically diverse population currently estimated to be some 3.2 million people and a local economy which employed a formal labour force of 1.02 million people producing an overall output of some R94 billion in 2001 (about US\$11.5 billion at the mid-2001 exchange rate). Since South Africa was reintegrated into the global community in the early 1990s, the economic, social and political and administrative landscape of the city has

⁵³ While the ‘Chapter 1’ principles may eventually be superseded in the field of spatial planning and land use management by a set of less substantively specific ‘directive principles’ embodied in Chapter 2 of a draft Land Use Management Bill first circulated for comment by the Ministry of Agriculture and Land Affairs in March 2001 (Ministry of Agriculture and Land Affairs 2001), they currently retain statutory effect through the set of regulations cited above.

undergone dramatic change. The opening up of the local economy to global competition has forced a major restructuring of the city's traditional manufacturing industrial base, most significantly in the clothing and textiles sectors, which resulted in extensive retrenchments, but simultaneously has stimulated the emergence or consolidation of a range of service or export-oriented sectors, in particular the tourism industry. In general, the economy has tended to perform better than those of most other South African cities in recent years, recording an average annual growth rate of 2.5% for the period 1996-2000, as against a national growth rate of 2.1%. Employment creation remains a critical problem, however, with some 18% of the economically active population recorded as formally unemployed and some 22% as employed in the 'informal sector' in 2000.

Despite ongoing efforts by government at the national, provincial and local levels to actively redress the social inequities inherited from the apartheid era, those inequities have tended to deepen in at least some respects. Consequently, although there has been some upward social mobility evident in certain strata of the 'Coloured' and 'African' sectors of the population, in aggregate, these population groups continue to record consistently lower levels on human development or social welfare indices than does the 'White' population group.⁵⁴ At least 26% of all households were earning less than the official household subsistence level of R15 000 a year in 1999. In socio-spatial terms, the so-called 'metropolitan south east' zone represents a geographical concentration of some 296 000, generally poorer African and Coloured households living either in formerly segregated 'sub-economic' or subsidised public housing estates ('townships') or in informal settlements, in most of which at least basic levels of urban infrastructure and services have been provided. It is nevertheless here that the incidence of unemployment, health problems (particularly tuberculosis and HIV/AIDS-related illnesses), gang-related criminal activity and various other social pathologies is highest within the metropolitan area.

The fundamental restructuring of the system of local government initiated by national legislation in 1993 resulted, in December 2000, in the formation of a unitary metropolitan local authority with a jurisdiction encompassing a total land area of some 2 160 km², of which 670 km² are currently built up. The city administration's total budget amounted to some R9.3 billion in the current financial year (2002/2003), of which 21% was allocated to capital expenditure. Intergovernmental transfers, mainly in the form of 'equitable share' and 'consolidated infrastructure' grants from the national treasury are directed primarily to rural localities with high rates of poverty and, accordingly, as is the case with the other major metropolitan areas, Cape Town's budget is largely self-funded. Approximately half of its revenue stream is derived from 'trading services' (of which water and electricity tariffs comprise the largest components), a quarter from property taxes (levied on a rateable property base valued at some R108 billion in 2002), about 8% from levies on the turnovers and payrolls of local businesses, and the remainder

⁵⁴ These 'population group' categories were established under the apartheid regime but have been maintained by the present government in official documentation, including the census statistics, to provide a means of monitoring social change, particularly efforts to transform the legacy of the apartheid era. In Cape Town, roughly 50% of the population enumerated in the 1996 census (the most recent official data available) was recorded as 'Coloured' (i.e. generally of mixed ethnic origins), 25% as 'African' (i.e. descended from one or more of the Bantu-speaking peoples), and 20% as 'White' (i.e. originally of European descent), while the remainder elected not to classify themselves. This particular socio-demographic mix -- which can be explained historically in terms of systematic efforts to contain African urbanisation in the Western Cape sustained by successive segregationist and apartheid governments over some six decades or more -- makes Cape Town quite different from other major South African cities, in which the African population group generally constitutes a large majority.

from intergovernmental grants and the levying of trading and other licensing fees. Capital investment in infrastructure is funded primarily through loans raised from the private financial sector. Ongoing reform of the property tax system inherited from the previous dispensation in terms of local government finance is being driven by national legislation and, in the case of Cape Town, has involved a metropolitan-wide general valuation exercise and protracted debate over the type of rating system to be applied (van Ryneveld and Parker 2002). It would be correct, however, to recognise that the essential objective embodied in the rallying call for ‘one city, one tax base’, which was central to the struggle against the urban segregation and administrative fragmentation imposed by apartheid, has now largely been achieved.

After a period of political turbulence associated with the decline and eventual collapse of the former opposition party alliance governing the city, it is now effectively under the control of the nationally dominant African National Congress (ANC). This has occasioned a further shuffling of personnel in the upper tiers of the administrative hierarchy but it is likely that the ANC-dominated executive committee will now feel able to pursue its stated agenda of transforming the distribution of public resources in the city specifically by addressing the needs of the poorest sectors of the population. This commitment, however, has been qualified by a recognition that the city needs to remain globally competitive in terms of attracting both investment and visitors – a recognition evident in the continuation of local government support for various large-scale projects in the city’s historic core aimed primarily at the international tourist and business convention markets. Successfully negotiating the potential conflict between these commitments undoubtedly lies at the heart of the city’s current efforts to plan and manage its development in a more strategic and integrated way.

It is against this broadly sketched overview of contemporary Cape Town that I now want to undertake a somewhat closer examination of certain current developments which seem to be shaping or influencing the trajectory of change in the city in significant ways. In the interests of clarity and convenience, I propose to do this in terms of three major dimensions or facets of that transformation – recognising, however, that this may be at the expense of establishing a more nuanced and complete understanding of how these aspects of the process interlock and mutually affect one another in various more or less subtle ways.

Socio-economic and spatial development patterns

The accelerating ‘tertiarisation’ of the city’s economy, specifically the rise of the tourist industry and the expansion of the ‘FIRE’ (financial services, insurance and real estate) and other services sectors, together with the restructuring of its traditional manufacturing base under the pressure of global competition, has fundamentally reconfigured the local labour market, throwing the employment and income prospects of a significant proportion of the established working class population into question. An important consequence has been the growing ‘informalisation’ of many economic activities and the associated ‘casualisation’ of employment practices. While the relationship between the ‘formal’ and ‘informal’ sectors of the economy remains complex and fluid, a degree of social polarisation between those with access to regular waged employment and those whose survival is bound up with access to irregular casual employment is becoming increasingly apparent. In important ways, this is reflected in the continuing spatial division of the city into zones of relative advantage and disadvantage which are now perhaps defined

increasingly in terms of the categories of socio-economic status or class rather than those of 'population group' or ethnicity which predominated in the apartheid era. The city's dualistic social geography is clearly manifested in the differentiation of levels of unemployment and poverty as well as in the incidence of informal and criminal activities across these zones.

In addition to this pattern of socio-economic differentiation, it has been suggested that there has been a deepening or entrenchment of the dynamic of uneven spatial development within the city. Turok (2001) has labelled this phenomenon 'persistent polarisation' and has ascribed it to four principal trends in the local space economy: the decentralisation of retail and office activities away from the central business district to suburban centres generally associated with higher income residential areas; a broader tendency for various economic activities to shift away from established centres towards a more dispersed pattern of development; a gradual shift in the locational centre of gravity of economic activity towards the city's major northern growth corridor; and a tendency for economic activity centres to specialise in serving different market segments. All of these have the effect of reinforcing the already established disparities and territorial dualism noted above between the city's more developed northern and western areas and the major zone of socio-economic disadvantage concentrated in its metropolitan south-east sector. A further dimension of the process has been the establishment during the last few years of 'premium network spaces' (Graham 2000) taking the form of 'city improvement districts' (CIDs) -- enclaves in which localised public-private partnerships provide an enhanced level of municipal services, particularly the cleaning and policing of public spaces, through levying an additional rate on property owners within the area. Inevitably, perhaps, the installation of such CIDs has so far been confined to the central business district, the Victoria and Alfred Waterfront development, some of the major suburban centres, and a few higher income residential areas, with a strong emphasis on managing 'crime and grime' issues which serves directly to sharpen the contrast with the situation apparent in the 'townships' of the Cape Flats.

Efforts to counter such disparities and to establish a less dualistic pattern of spatial development have taken essentially two forms: short to medium term commitments to redistribute resources to the zones of disadvantage through specific programmes and projects, of which the still somewhat inchoate National Urban Renewal Programme targeted on Mitchells Plain and Khayelitsha may be only the most prominent example; and commitments to promoting the emergence over the long term of a major development node in, or proximate to, the metropolitan south east sector embodied in the two spatial development frameworks formulated for the metropolitan area during the late 1990s. The latter refer specifically to the Metropolitan Spatial Development Framework (MSDF), published by the former Cape Metropolitan Council in 1996, and the Municipal Spatial Development Framework (MuniSDF), published by the former Cape Town metropolitan local council in 1999 -- neither of which has yet been translated into an implementationally feasible programme of action. There remains, in any case, some question as to whether either of these plans has adequately taken into account the inertia of market-driven development processes, on the one hand, and the institutional constraints to which public sector interventions are subject, on the other, both of which would have to be overcome if the current patterns of spatial development were to be significantly transformed. The overall picture, then, is one in which the dynamic of 'persistent polarisation' identified by Turok (2001) continues to predominate while attempts to move away from the pattern of dualistic spatial development it seems to be entrenching in the city remain, at best, somewhat marginal in their effects. In the

face of the limitations on public action embedded in the system of local governance and regulation that is now emerging, there appears to be little, if any, prospect that the large scale and sustained social engineering employed to systematically segregate the city during the apartheid era will now be replicated in the effort to overcome its legacy. This will be discussed further when I turn to examine the impact of the recent administrative reforms on the planning and management of urban development processes.

Political developments

The advent of a fully democratic, 'deracialised' system of local government in Cape Town was heralded by the full adult suffrage elections held in 1996 on the basis of a complex electoral framework incorporating both proportional and ward-based representation. This normalised the development of party-based local politics which had in fact already displaced the city's earlier tradition of 'non-partisan' and exclusively ward-based politics during the 'pre-interim transitional' era of the early 1990s. It also disrupted the often cosy relationships developed in some of the former White local councils between well-established cabals of powerful councillors, strategically positioned officials and local business and property interests which had characterised the earlier period. While these by no means constituted urban 'growth coalitions' in the classic sense of the concept formulated originally by Harvey Molotch (cf. Logan and Molotch 1987), they certainly provided vehicles for ensuring that business interests remained central to the activities of the local councils concerned.

I have no space here to try to trace the complex evolution of local politics through the 1990s -- which, to date, appears to have been poorly documented and inadequately analysed. It will have to suffice to indicate that, by the time elections were held for the unitary metropolitan council in December 2000, the contestation of local power between the ANC, explicitly representing the more disadvantaged sectors of the population (primarily African but with a significant minority of Coloured supporters), and the recently formed Democratic Alliance (DA), effectively representing the wealthier White and Coloured sectors of the population, had become highly charged. The DA, always a rather uncomfortable affiliation of the classically liberal Democratic Party and the partially reformed New National Party, narrowly defeated the ANC in the election and set about shaping the administrative structures of the new metropolitan government to serve its political agenda, including firing a number of senior officials inherited from the former Cape Town local council perceived to be too closely aligned with the ANC. The subsequent fracturing of the DA with the implementation of controversial 'floor crossing' legislation in 2002, which permitted councillors to transfer their allegiance to another party without losing their seats, enabled the ANC to form an arguably somewhat opportunistic alliance with the disaffiliated rump of the New National Party and take control of the council's executive committee in October of that year. The takeover was marked by the initiation of a review of the political acceptability of the cadre of senior officials appointed by the DA executive committee which, for the moment, has led to the replacement only of the City Manager but may yet lead to further changes in the hierarchy of officials at this level. Anecdotal evidence, however, suggests that uncertainty associated with the manifest instability of the relationship between senior officials and their political masters in the executive committee, which has now persisted over two years, has had a significant impact on the morale of the city's administrative and professional staff. This has undoubtedly exacerbated the effects of the protracted and far-reaching process of

restructuring and merging local government bureaucracies initiated in the metropolitan area in 1996, which will be considered further below.

In the wider arena of local politics, the general disruption of networks of collective understanding and collaboration established between actors located in the public and private sectors associated with this rationalisation of the system of local government has undoubtedly impeded the formation of an effective governance coalition. Such coalitions are based on potentially fragile relationships of trust and reciprocity built up over time and are not easily maintained in the face of a rapidly changing legislative and policy environment or the volatile employment conditions brought about by major personnel redeployments. No doubt, the possibility of forming such a coalition in Cape Town has also been affected by the emergence of entirely new categories of actors on the political scene, in particular those representing 'previously disadvantaged' sectors of the population who have injected a qualitatively different dynamic into the process. In the wake of the political realignments induced by the 'floor crossing' legislation, it is possible that some stability may now be introduced into the situation but it should be remembered that the next local government elections are due in 2005, only two years away, and that manoeuvring for short term advantage in this respect is likely to dominate local politics during the intervening period. Under these circumstances, the prospects of establishing a sustainable governance coalition around any form of developmental agenda would appear to be quite remote.

Administrative reform

A number of the key elements of the process of administrative reform in Cape Town were alluded to earlier. These include the formation of the unitary system of metropolitan government,⁵⁵ with the concomitant reorganisation of the local administrative apparatus and redeployment of its personnel (involving some 27 000 staff members), together with a generalised shift towards the overtly 'managerialist' approach to administration known as the 'new public management'. A further element of the process is the installation of integrated development planning as, putatively, the central instrument of effective 'developmental local government'. In principle, as can be seen from the specification of its content outlined earlier, a municipality's IDP is intended to set out both its 'internal' organisational management framework and its 'external' framework for regulating, amongst other matters, urban development processes and the delivery of urban services to its constituent population. The regulation of spatial development is incorporated in this latter framework -- in a perhaps not very adequately defined way -- in the form of the SDF. Overall, the IDP supposedly provides a vehicle for integrating the planning, budgeting, service delivery and performance monitoring functions of local government, within a time frame specified most directly and immediately as the current council's five year term of office. Given that the rhythm of many spatial

⁵⁵ The present City Of Cape Town's administrative structure was established in December 2000, effectively through the amalgamation of the former Cape Metropolitan Council and the six 'metropolitan local councils' which had existed in a supposedly non-hierarchical relationship with it. These explicitly transitional bodies had been established in 1996 as an 'interim' phase in the construction of a fully democratic system of local government and had replaced the previous, highly fragmented system present in the metropolitan area, comprising the Western Cape Regional Services Council, 19 'White' local authorities (some of which administered Coloured residential areas on an agency basis through an array of some 29 'Coloured Management Committees'), 6 local councils administering semi-rural 'White' jurisdictions, and 7 'Black Local Authorities' operating under the direct control of the Cape Provincial Administration.

development processes tends to be of considerably longer duration than this, possibly fifteen to twenty years, it would seem to be appropriate to extend the time frame for the SDF accordingly. This would, however, pose difficult questions about the relative weight or priority to be accorded to the implementation of different components of the IDP, which have yet to be addressed systematically by the proponents of the process, let alone resolved.

In Cape Town, as required by the national regulations published in August 2001, the preparation of the city's first 'non-interim' IDP was completed in April 2002, ostensibly to give clear direction to its budget for the 2002/2003 financial year. A number of the 'core components' of the plan specified in the regulations outlined earlier did not appear in the published document, including the SDF, which was attributed to it still being work in progress. There have been indications subsequently, however, that efforts set in motion during 2002 to reformulate the MSDF published by the former Cape Metropolitan Council in 1996 in order to meet this requirement have now been abandoned and it is not clear that any alternative is to be put forward. Moreover, it has also been suggested that the process of formulating the IDP has had only a relatively marginal direct impact on the reorientation of existing programmes of service delivery and infrastructure provision,⁵⁶ and therefore on the preparation of the budget itself, but testing of any such hypothesis must await a detailed analysis of the budget and subsequent expenditure patterns that has yet to be undertaken.

Nevertheless, what does seem evident even at this stage is that, in practice, implementing the 'new public management' approach and framing a comprehensive development strategy for the city in the form of the IDP has proved to be a great deal more difficult than may have been anticipated. A particular problem in this regard, despite the extensive reorganisation of the administrative apparatus, has been the tendency to maintain what is essentially a 'line function' departmental structure, in which specific services continue to be planned, budgeted and delivered by individual departments, while the 'integration' function is relegated to a separate entity with, at best, the capacity to perform an oversight rather than a direct command role. The installation of a layer of senior officials to engage in 'strategic' management and co-ordination at the head of each of the city's seven new major departmental clusters or directorates does not appear to have countered this tendency effectively, possibly as a consequence of the endemic uncertainty associated with the shifting locus of political power in the city which was discussed earlier. Moreover, if the problem is more appropriately considered to be underpinned by the inertia of institutional cultures and professional discourses within the administrative apparatus, it is not clear that it will be readily overcome even if the council's political direction should settle into a more stable configuration. In the final analysis, then, it is likely that the disjuncture identified here between intention and practice in the implementation of integrated development planning as the focal point of the framework for local regulation will remain a significant impediment, at least for the foreseeable future.

⁵⁶ Apart from the presentation of a vision, a mission statement and nine 'strategic pledges' or objectives, the substantive content of the IDP is contained in the specification of some 20 'corporate lead projects' explicitly linked to the identified priorities of combating the spread of HIV/AIDS, fighting crime, alleviating poverty, providing 'lifeline' services, creating jobs, overcoming the housing backlog, promoting tourism, and undertaking internal organisational restructuring. Arguably, with the exception of the last, all of these priorities were already on the local agenda in one form or another but it would require more detailed analysis than is currently available to reveal whether the formulation of the IDP has significantly increased the actual commitment of resources to each of them.

Conclusion: prospects for a successful transition to the new mode of local regulation

On the basis of this necessarily somewhat compressed and still inadequately documented review of the trends shaping local governance arrangements in Cape Town and of the problems that have already been encountered, at least one preliminary general conclusion may be drawn. Concisely stated, that conclusion is that the institutionalisation of governance or regulatory systems is a complex and difficult process which does not readily or unproblematically accommodate itself to the instrumental rationalities of 'top-down' design or engineering. This is not to suggest that attempts to consciously order the process are of no consequence or effect – clearly they do give it shape and direction in important ways -- but rather that they run up very quickly against the obduracy of embedded patterns of perception and behaviour, the inertia of established institutional cultures and discourses referred to above.

In Cape Town, within the administrative apparatus, this institutional inertia has taken the concrete form of a significant proportion of often disaffected and demoralised officials who are resistant or indifferent to the introduction of new approaches and practices. While it is possible that rigorous management reinforced by consistent political support from the council's executive committee could prevail against such resistance, it is clear that that is precisely what is required, rather than the production of yet more mission statements and organisational charts. Whether or not such an initiative will emerge from the latest round of efforts to construct a more stable relationship between the city's bureaucratic and political élites remains to be seen.

Beyond the administrative apparatus, the prospects of constructing an effective governance coalition or network which draws in active participants from the private sector and civil society, as well as elected representatives and local officials, also appear to remain moot. The heart of the matter is that, despite the rhetoric embodied in the IDP, there is as yet no generally accepted framing of the key objectives which direction or regulation of the city's development trajectory should be seeking to promote. It seems self-evident that commitments such as that to alleviating poverty will be likely to sit somewhat uneasily alongside, for instance, the commitment to promoting tourism as development priorities and that, inevitably, some trading-off between them will be required. A collective political rationality to govern the terms of that trade-off is exactly what appears to be missing from the current situation so that the inherent tensions between 'pro-growth' and 'pro-poor' agendas in the city will tend to persist rather than to be resolved. While the divisions between the socio-spatial zones of advantage and disadvantage remain as starkly drawn as they are in contemporary Cape Town -- and are exacerbated by the construction of 'premium network spaces' which introduce further territorial disparities -- it will undoubtedly prove difficult to establish an appropriately inclusive and stable compromise in terms of governance and regulatory discourse.

That it is possible to achieve such a compromise obviously must continue to be an article of faith for anyone who is concerned to see Cape Town become a city that more effectively accommodates the real needs of all of its diverse inhabitants. Equally clearly, however, any such faith must remain qualified by the recognition that its realisation will require an act of collective political imagination and will which so far seems to have escaped the city's leaders and citizens.

Acknowledgements

I am grateful to Benoît Antheaume of the Institut de Recherche pour le Développement and to Alain Dubresson for organising the generous financial support which has enabled me to attend this workshop.

References

- Boyer R (2000): The political in the era of globalization and finance: focus on some *Régulation* School research. *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2): 274-322.
- Feldman M M A (1997): Spatial structures of regulation and urban regimes. In Lauria M (ed): *Reconstructing Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Sage.
- Gelb S (1991): South Africa's economic crisis: an overview. In Gelb S (ed.): *South Africa's Economic Crisis*. David Philip.
- Goodwin M & Painter J (1997): Concrete research, urban regimes, and regulation theory. In Lauria M (ed): *Reconstructing Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Sage.
- Graham S (2000): Constructing premium network spaces: reflections of infrastructure networks and contemporary urban development. *International Journal of Urban and Regional Research* 24(1): 182-200.
- Hajer M A (1995): *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press.
- Harrison P (2001): The genealogy of South Africa's Integrated Development Plan. *Third World Planning Review* 23(2): 175-193.
- Jaglin S (2002): Transformation of infrastructure management and integrated city in South Africa: the case of Cape Town. Paper presented at the International Symposium on *Government, governance and urban territories in Southern Africa*, University of Zambia, Lusaka, 20-21 November.
- Lauria M (ed) (1997): *Reconstructing Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Sage.
- Logan J R and Molotch H L (1987): *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. University of California Press.
- Marais H (1998): *South Africa: Limits to Change. The Political Economy of Transformation*. Zed/UCT Press.
- McDonald D A and Pape J (eds) (2002): *The Crisis of Service Delivery in South Africa*. Zed Press and HSRC Publishers.
- Ministry of Agriculture and Land Affairs (2001). Draft White Paper on Spatial Planning and Land Use Management. Ministry of Agriculture and Land Affairs, Pretoria.
- Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development (1998). *White Paper on Local Government*. Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development, Pretoria.
- National Development and Planning Commission (1999b). *Manual on the Chapter 1 Principles of the Development Facilitation Act 1995*. National Development and Planning Commission Document DPC28/99, Department of Land Affairs, Pretoria.
- National Development and Planning Commission (1999b). *Green Paper on Development and Planning*. National Development and Planning Commission Document DPC4/99, Department of Land Affairs, Pretoria.

- Offner J-M (2000): 'Territorial deregulation': local authorities at risk from technical networks. *International Journal of Urban and Regional Research* 24(1): 165-182.
- Painter J (1995): Regulation theory, post-Fordism and urban politics. In Judge D, Stoker G & Wolman H (eds): *Theories of Urban Politics*. Sage.
- Polidano C (1999): The new public management in developing countries. Public Policy and Management Working Paper No. 13, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester
- Pycroft, C. (1998). Integrated development planning or strategic paralysis? Municipal development during the local government transition and beyond. *Development Southern Africa* 15(2), 151-163.
- Pycroft C (2000): Democracy and delivery: the rationalization of local government in South Africa. *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 143-159.
- Republic of South Africa (2000). *Local Government: Municipal Systems Act (No. 32 of 2000)*. Government Printer, Pretoria.
- Republic of South Africa (2001): Local Government: Municipal Planning and Performance Management Regulations, 2001. *Government Gazette* No. 7146 of 24 August 2001. Government Printer, Pretoria.
- Sykes G (2000): Public-private partnerships: towards a more equitable definition of efficiency. Unpublished MCRP dissertation, City and Regional Planning Programme, University of Cape Town.
- Turok I (2001): Persistent polarisation post-apartheid? progress towards urban integration in Cape Town. *Urban Studies* 38(1): 2349-2377.
- van Ryneveld P and Parker M (2002): Property tax reform in Cape Town. In Bell M E and Bowman J H (eds): *Property Taxes in South Africa: Challenges in the Post-Apartheid Era*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Webster E & Adler G (1999): Toward a class compromise in South Africa's 'double transition': bargained liberalization and the consolidation of democracy. *Politics & Society* 27(3): 347-385.

Service d'eau et différenciations socio-économiques. Les difficultés de l'intégration urbaine au Cap (Afrique du Sud)

Sylvy Jaglin

Institut français d'Urbanisme (Université Paris 8)

Latts (UMR 8134)

Jaglin@latts.enpc.fr

Une des difficultés auxquelles se heurte le gouvernement des grandes villes est celle de la différenciation socio-économique⁵⁷ croissante des sociétés urbaines. Quel statut conférer aux différences⁵⁸ qui s'ensuivent, comment en réguler la cohabitation et les éventuels antagonismes ?

Une large partie de la littérature qui s'est intéressée à ce sujet ces dernières années a privilégié les figures de la séparation, de l'enclosure, de la désolidarisation... de la fragmentation urbaine (Navez-Bouchanine, 2002) et renvoie notamment aux "nouvelles" formes de la division ou partition sociale de l'espace urbain (emmurement et fermeture, mutations de l'espace public, privatisation de l'espace, transformation de l'environnement bâti en fonction de préoccupations sécuritaires, etc.). Elle analyse comment les riches d'un côté, les pauvres, appauvris et exclus de l'autre s'alignent sur des logiques de l'entre soi, comment ces voies de l'appariement sélectif "défont la société" (Donzelot, 2003), la désorganisent en fonction de logiques de séparation et d'individuation (Caldeira, 2000 ; Blakely, Snyder, 1997). Elle s'interroge sur les conséquences en termes de démocratie, de fonctionnement des espaces publics, de gestion de la chose publique. L'hypothèse dominante est que la fragmentation, en multipliant les acteurs et en dévoilant des logiques plurielles antagoniques, réduit la gouvernabilité des villes, valorisant de ce fait de nouvelles formes d'exercice du pouvoir - dont rend compte la notion de gouvernance - fondées sur la coordination d'acteurs organisés (négociation, coopération, ajustement) et diverses modalités de participation des citoyens-usagers.

Au cœur de l'analyse de la gouvernance métropolitaine, la question du traitement des différences est ainsi surtout abordée dans les études sur les institutions du pouvoir politico-administratif. Or, elle est aussi centrale dans les mutations actuelles des institutions de pilotage des réseaux techniques urbains⁵⁹ et une perspective centrée sur le fonctionnement de ces derniers, leur capacité à répondre aux demandes spécifiques comme aux grands problèmes collectifs, contribue utilement à la compréhension du gouvernement des villes.

⁵⁷ Par là nous entendons la diversification des positions sociales évaluées en termes d'échelles de revenus mais aussi de capacités d'accès aux ressources urbaines.

⁵⁸ Les différences socio-économiques, telles qu'elles influencent les pratiques et comportements urbains, les usages des services publics. D'autres travaux géographiques observent les différences culturelles, ethniques, religieuses, de genre... qui s'expriment également avec force et pourraient être utilement intégrées dans l'analyse, mais il s'agit là d'un autre travail.

⁵⁹ Soulignons qu'elle alimente aussi une réflexion très féconde sur les enjeux de la planification urbaine. Pour une synthèse, voir par exemple Watson, 2002.

L’Afrique du Sud est à cet égard un cas d’étude particulièrement intéressant puisque les métropoles, où la gestion de la diversité “ raciale ”⁶⁰ fut au cœur de l’apartheid urbain, y sont soumises à la fois à une réforme institutionnelle du pouvoir politico-administratif local et à des mutations importantes de leurs services municipaux. Les premières élections démocratiques nationales d’avril 1994 ont ouvert une double transition : celle d’un régime autoritaire, fondé sur l’idéologie de l’apartheid, vers un régime démocratique libéral ; celle d’une libéralisation économique et d’une insertion dans l’économie mondialisée. À l’échelle nationale, des efforts considérables ont été réalisés en ce sens, notamment au moyen d’une abondante production normative. À l’échelle des villes, l’abolition de l’apartheid s’accompagne d’une injonction au rattrapage en faveur des communautés antérieurement défavorisées et d’une transformation des sociétés locales par rééquilibrage des rapports de pouvoir. La création, en décembre 2000, des six *Unicitys*⁶¹, dotées d’un conseil métropolitain élu au suffrage universel, répondait à ce double objectif.

Analysant les changements en cours dans les modes de gouvernement et de gestion de la ville du Cap, ce travail⁶² cherche à comprendre la façon dont le processus d’unification politico-administratif de la métropole prend en compte la différenciation socio-économique, jusqu’alors masquée par l’encasernement racial.

L’objectif affiché des réformes est de combiner développement économique et “ intégration ” urbaine. Cette notion recouvre, en Afrique du Sud, à la fois des objectifs d’équité spatiale (que traduit le concept de “ ville compacte ” : densification physique, mixité fonctionnelle, égalisation d’accès aux ressources urbaines), d’équité sociale (redistribution, solidarité, garantie d’un minimum vital pour tous) et d’inclusion politique (déségrégation, participation, démocratisation). Sa promotion doit néanmoins s’accommoder des contraintes et objectifs de la construction métropolitaine d’une part, d’un ensemble de réformes d’inspiration néo-libérale, à l’origine d’une pénétration généralisée des logiques de marchandisation⁶³ dans les services et des principes du nouveau management public dans la modernisation des administrations locales, de l’autre.

L’indicateur retenu est un service essentiel, celui de l’eau potable. La place que nous lui accordons se justifie doublement. Il fut d’abord étroitement associé à l’effondrement du système des gouvernements locaux antérieurs⁶⁴, lequel a joué un rôle important dans l’amorce du

⁶⁰ Nous reprenons par commodité les catégories “ raciales ” de l’apartheid (Noirs, Blancs, *Coloured*, Indiens), avec les ambiguïtés qui leur sont attachées : l’usage de ces termes n’implique pas que nous adhérons à la philosophie qui a présidé à cette classification ni bien évidemment au régime politique qui l’a utilisée.

⁶¹ Cape Town, Durban, East Rand, Johannesburg, Pretoria, Port Elisabeth.

⁶² Réalisé dans le cadre du programme de recherche “ Gestion urbaine et développement local en Afrique australe ”, MAE, 2001-2003, il s’appuie notamment sur 35 entretiens avec des acteurs locaux et l’exploitation de documents nombreux et divers.

⁶³ Par là nous entendons l’introduction des principes et règles du marché dans la gestion des services publics, celle-ci pouvant ou non se traduire par diverses formes de participation du secteur privé. Voir par exemple la distinction opérée par Karen Bakker (Bakker, 2002) et reprise dans certains documents sur l’Afrique du Sud (McDonald, Smith, 2002) entre la notion générale de *marchandisation* des services publics d’un côté, et ses deux composantes, la *commercialisation* et la *privatisation*, de l’autre.

⁶⁴ Mais on pourrait en dire autant du service électrique, qui était mieux étudié à l’échelle des collectivités locales avant que la mise en délégation des services d’eau ne place ceux-ci sous les feux de l’actualité à la fin des années 1990.

processus de négociation dont est issue l'abolition du régime d'apartheid⁶⁵. Aujourd'hui, les services urbains demeurent un enjeu majeur des scènes politiques nationales et locales comme l'indiquent à la fois les plates-formes électorales en compétition à l'échelle locale (EISA, 2000), les mouvements sociaux (*Anti-privatisation Forum*, campagnes anti-évictions, front syndical de défense des services publics, etc.) et la littérature qui les relaie (Bond, 2000-a ; McDonald, Pape, 2002⁶⁶).

Dédiées aux problèmes concrets de la desserte, les institutions en charge du service de l'eau potable sont au carrefour de ces influences. Entre les inerties d'un chemin de dépendance largement entretenu par la stabilité du personnel technique et les impératifs de la continuité du service, et les objectifs contradictoires d'équité et d'efficacité, elles sont, en coordination plus ou moins étroite avec les institutions politico-administratives, un " lieu " stratégique de production des règles qui instruisent le changement réel. Dans quelle mesure les réponses apportées aux défis pratiques posés par l'approvisionnement en eau sont-elles compatibles avec les objectifs d'intégration et d'unification affichés par le pouvoir politique⁶⁷ ?

L'article illustre d'abord certains des processus de différenciation qui travaillent la métropole. Il décrit ensuite le processus d'unification du service d'eau à l'échelle métropolitaine, avant d'analyser les causes des écarts constatés entre les objectifs et les résultats obtenus, en soulignant que le changement a en partie buté sur un impensé, celui de la diversité de la société capetonienne.

I. Polarisation socio-économique et différenciation de la demande en eau

Les métropoles sud-africaines sont, contrairement à la plupart des autres villes d'Afrique subsaharienne, bien dotées en réseaux d'infrastructure⁶⁸. Même si la question des *squatters* pose un problème, réel, d'accès à l'infrastructure pour une fraction de la population, le problème principal est ailleurs. Définissons-le comme un problème d'adaptation du service public à une population dont la diversité des conditions de vie et d'insertion dans la ville s'est accrue.

D'une situation de ségrégation limitant à un petit nombre les figures de la différenciation, les villes post-apartheid sont entrées dans une ère de diversification, accélérée par le relâchement des contrôles publics répressifs (sur les migrations, l'occupation des sols, le développement des activités informelles et leur localisation, etc.). Parmi les questions posées par les nouvelles

⁶⁵ Le système de gouvernement local racialement séparé avait été une pierre angulaire des politiques d'apartheid tardives avant d'être ruiné, à la fin des 1980, par l'effondrement financier de nombreuses autorités locales noires précipité par les boycotts de loyers et de redevances. Confrontées à l'ingouvernabilité des *townships*, de nombreuses autorités blanches avaient engagé des négociations informelles avec leurs structures d'encadrement sur les questions de paiement et de maintenance des services en réseaux (Watson, 2001, p. 64). C'est largement en réponse à ces multiples initiatives locales qu'ont ensuite été pensés des arrangements puis une législation nationale sur les pouvoirs locaux (*The White Paper on Local Government*, 1998).

⁶⁶ Voir également le site internet du *Municipal Services Project* (<http://qsilver.queensu.ca/~mspadmin/index.html>).

⁶⁷ Voir par exemple cet extrait du site officiel de la ville du Cap : " *Every time we pay our rates and tariffs it is not just for the services we as individuals receive. We are also contributing to the considerable services which the City provides to the community as a whole – to the maintenance and provision of infrastructure and importantly towards providing new infrastructure and facilities in formerly deprived areas* " (www.capetown.gov.za).

⁶⁸ Ce n'est pas le cas de l'ensemble du pays où les statistiques nationales révèlent que 12 millions d'habitants n'avaient pas accès à l'eau potable à la veille des premières élections démocratiques nationales de 1994. C'est aussi à cette échelle, et notamment dans les campagnes, que, depuis, des progrès spectaculaires ont été enregistrés, avec 7 millions de personnes supplémentaires disposant d'un accès à l'eau potable selon le bilan 2002 du gouvernement.

formes de l'urbanisation, figure celle de l'accessibilité financière aux services publics locaux et celle du branchement privé comme solution universelle à l'accès à l'eau potable.

Une ville aux contrastes marqués

Alors que de nombreuses indications d'une déségrégation des espaces publics et semi-publics témoignent de changements à l'œuvre, la ville conserve nombre des traits distinctifs de la période d'apartheid et les inégalités entre communautés riches et pauvres, déjà considérables, tendent à s'accroître. Outre l'échec, jusqu'à présent, de la planification spatiale à guider le développement urbain en fonction des objectifs d'équité qui était ceux de la "ville compacte" au lendemain de l'abolition de l'apartheid (Watson, 2001), deux principales raisons expliquent cette amplification des inégalités.

La première est la dynamique démographique. La métropole est peuplée d'environ 3 millions d'habitants en 2000 (3 053 763 estimés d'après des projections réalisées à partir du recensement de 1996) et devrait en compter 3,4 en 2005 si le rythme actuel de croissance démographique est maintenu. De plus, les composantes "raciales"⁶⁹ et économiques de ce croît démographique évoluent : tandis que l'immigration des *Coloured* ralentit sensiblement, celle des Noirs s'enfle et l'urbanisation de la pauvreté s'accélère.

Le deuxième ressort important de la polarisation métropolitaine réside dans les évolutions de la base économique locale. Le Cap conserve une importante industrie manufacturière (28% de la production en 1996 contre 21% pour le commerce et 36% pour les services, y compris financiers) et présente encore, de ce fait, la marque du système de production fordiste. Toutefois, les secteurs économiques qui manifestent la plus forte croissance sont actuellement le commerce et la finance, en partie soutenus par un boom des activités touristiques et de loisir. Dépendants d'une main-d'œuvre qualifiée, ils contribuent à la recomposition d'une élite socio-économique aux revenus relativement élevés. En crise, le secteur du textile et de l'habillement, fleuron manufacturier traditionnel de la ville, connaît à l'inverse d'importantes pertes d'emplois faiblement qualifiés (principalement occupés par des femmes *coloured*) qui contribuent à l'augmentation globale du chômage et à une expansion rapide de l'économie informelle dont les ménages tirent une part croissante de leurs revenus (Wilkinson, 2000).

De fait, le chômage mesuré et la pauvreté ont augmenté ces dernières années. Le premier est ainsi passé de 10,2% en 1991 à 18% au moins en 2000. Pour absorber la demande totale en emplois, il faudrait atteindre, dans l'aire métropolitaine, un taux annuel de croissance économique de +7%. Or, les perspectives les plus optimistes sont de +4,1%/an de 2000 à 2005, ce qui devrait seulement permettre de stabiliser le taux de chômage à 18-21% (CMC, 1999 ; Dubresson, 2001).

Par ailleurs, le revenu moyen des ménages dans la région métropolitaine se situe aujourd'hui entre 800 et 2 499 rands⁷⁰ et les perspectives ne sont guère favorables à une diminution rapide de la pauvreté. D'après les données de l'*October Household Survey 1999*, 15% des ménages de l'aire métropolitaine vivent avec moins de R800 et sont considérés comme indigents : 32% des ménages noirs sont dans cette catégorie tandis que 33% des ménages blancs ont un revenu supérieur à R10 000 (Mosdell, Bayat, 2001, p. 6). Génératrices d'inégalités accrues dans la

⁶⁹ En reprenant les catégories raciales de l'apartheid, Le Cap comprenait, en 2000, 46% de *Coloured*, 31% de Noirs, 21% de Blancs.

⁷⁰ 1 rand = 0,126 euros mi-2003.

distribution, sociale et spatiale, du revenu, ces dynamiques démo-économiques contrecarrent les espoirs d'une atténuation post-apartheid des disparités (entre 1991 et 1996, le revenu des 40% de ménages les plus pauvres s'est effondré de 20%). Si ces inégalités sont moins racialement déterminées qu'auparavant (la part des Noirs s'est améliorée), elles n'en contribuent pas moins à une polarisation sociale aggravée du Cap, comme des autres grandes villes sud-africaines.

Les conséquences sur la diversification de la demande dans le secteur de l'eau potable

Les écarts de revenu se reflètent tout d'abord dans les niveaux d'équipement : bien que le Cap présente, au regard d'autres villes africaines, d'excellents niveaux d'équipement (90% des ménages disposent d'un branchement privé, dont 11% à l'extérieur du logement), de nombreux ménages noirs en sont encore privés (35% dépendent des bornes-fontaines publiques en accès libre).

Il existe cependant peu de travaux disponibles sur la question de la différenciation de la demande au Cap, les usages, les modes de consommation des riches et des pauvres. La seule source d'enquête disponible est celle d'un bureau d'études local (Palmer Development Group) qui, à partir de douze quartiers de l'agglomération, propose une analyse de la "volonté de payer" des ménages les plus pauvres et suggère, en totale rupture avec le discours officiel d'égalisation, d'utiliser les résultats comme révélateur des niveaux de service acceptables.

Estimation de la volonté de payer des ménages pauvres (revenu inférieur R 3 500/mois) pour les taxes et services municipaux

Income (R/month)	0 – 800	801 – 1 500	1 501 – 2 500	2 501 – 3 500
Water	16	35	50	60
Sanitation	6	14	20	30
Electricity	16	37	60	90
Solid waste	4	9	12	15
Other user charges	8	23	40	60
Property rates	4	12	20	30
Total (R/month)	54	129	202	285
Total as % of mean income	14%	11%	10%	10%

Source: Palmer Development Group, 1999, p. 18.

Il en ressort tout d'abord que, même parmi les ménages pauvres⁷¹, situations et demandes varient. Si l'on accepte l'hypothèse des auteurs, celle que les ménages peuvent raisonnablement contribuer à hauteur de 10% de leur budget aux paiements municipaux (impôts et redevances facturés ensemble mensuellement), on infère de ce tableau que les plus pauvres, compte tenu de l'offre actuelle, font face à des taux d'effort insupportables : de fait, 50% des ménages enquêtés dans les quartiers noirs de Gugulethu et Vryvong ne peuvent honorer les dépenses minimales d'accès aux services (Palmer Development Group, 1999). L'ampleur de la variation de la "volonté de payer", de R 54 à R 285/mois (et beaucoup plus si l'on prenait en compte les ménages des couches moyennes et supérieures), indique clairement la nécessité d'accommoder l'inégale capacité des ménages à assurer le paiement des services municipaux. À la municipalité, Mike Parker⁷², rare parmi les cadres interrogés à porter un regard critique sur cette question,

⁷¹ Définis comme ayant un revenu familial inférieur à R3 500/mois, plafond retenu pour l'obtention des subventions dans la politique du logement nationale.

⁷² Aujourd'hui décédé.

conclut quant à lui que “ *with the present tax and tariff system [...] local authorities are themselves guilty of causing non-payment for services and thereby creating their own financial problems in respect of increased arrears* ” (Parker, 2000, p. 13).

Face à ce constat d'une polarisation croissante de la société urbaine et de ses incidences sur la diversification de la demande, il est plusieurs réponses possibles, mais la démarche du pouvoir métropolitain capetonien, tout entière dominée par les objectifs d'unification du processus “ d'amalgamation ” politico-administratif euphémise ces différences.

II. La création de la (Uni)city of cape town : unification versus intégration ?

Dans un contexte où les pouvoirs locaux étaient discrédités, inefficaces et corrompus (les *Black local authorities*) ou paralysés par une crise de légitimité (les municipalités blanches), le redécoupage des entités politico-administratives a été pensé comme une des conditions de réalisation des objectifs d'unification et d'intégration urbaines. Les premières élections locales démocratiques de 1995-96 furent ainsi précédées d'une redéfinition territoriale des collectivités associant anciennes municipalités blanches et *townships* noires. Le redécoupage devait apporter une réponse aux inégalités intra-urbaines en opérant *de facto* une péréquation entre riches et pauvres et en assurant l'uniformisation des conditions de fonctionnement des pouvoirs politico-administratifs.

Face à des résultats jugés insuffisants, le gouvernement prit la décision d'une réorganisation politico-administrative d'ampleur dans les six métropoles, afin de les doter d'un pouvoir métropolitain. Celui-ci est supposé accroître l'efficacité et la performance de l'administration locale, tout en facilitant l'homogénéisation des systèmes fiscaux et tarifaires au profit d'une redistribution à destination des *townships* défavorisées (Cameron, 1999). Cette “ métropolisation ”⁷³ s'est accompagnée d'une réduction drastique du nombre des municipalités dans le pays, passé de 843 en 1995 à 284 en 2000, afin de concentrer les moyens humains et matériels sur l'administration de collectivités locales viables.

La recherche d'un optimum technico-institutionnel et de l'échelle adéquate, censée améliorer la gestion d'espaces urbanisés discontinus et éclatés, est donc très présente dans ce processus (Cameron, 1999). Pour les services en réseau, elle recouvre trois enjeux importants : la fusion des administrations, la modernisation de la gestion technique et managériale, la promotion de l'intégration urbaine.

Unifier les structures du gouvernement local

Avant 1994, le système de gouvernement de l'aire urbanisée du Cap était éclaté en 61 autorités locales racialement séparées⁷⁴ et chapeautées, à l'échelle métropolitaine, par une instance de gestion habilitée à prélever des taxes sur les entreprises mais dépourvue de légitimité démocratique, le RSC (*Regional Services Council*). En 1994, le forum de négociation sur le gouvernement local du Cap parvient à un accord formel de gouvernement pré-intérimaire (en vertu du *Local Government Transition Act*, 1993) réduisant à 39 le nombre des instances. Puis, en 1996, une seconde étape d'intégration porte à six municipalités, coiffées d'un conseil

⁷³ Au sens de création d'un pouvoir métropolitain.

⁷⁴ 19 municipalités blanches dont le Cap est la plus importante et joue un rôle de ville-centre en fournissant certains services à d'autres entités locales de l'aire métropolitaine, 6 *local councils* (localités blanches semi-rurales), 7 *Black local authorities*, dépourvues de toute viabilité financière, 29 *Coloured management committees*, aux ressources et au pouvoir très médiocres.

métropolitain (*Cape Metropolitan Council*), les structures de gouvernement local. C'est cette seconde architecture institutionnelle, dont le processus de réorganisation est resté inachevé, qui, sous l'impulsion de l'État, a donné naissance lors des élections du 5 décembre 2000 à la nouvelle municipalité métropolitaine, la (*Uni*) *City of Cape Town*.

Cette création a des conséquences considérables pour l'organisation, la gestion et la régulation des services. Elle occasionne tout d'abord un ensemble de difficultés, mais aussi d'opportunités, liées à la fusion des administrations. Le discours politique local affirme surtout un souci de rationalisation et de modernisation (suppression des postes en "double", amélioration de la productivité du travail, modernisation des outils et techniques...). Les syndicats stigmatisent à l'inverse une rationalisation responsable de pertes d'emploi (et ils ont averti qu'ils feraient respecter le droit du travail en vigueur pour rendre les licenciements excessivement coûteux pour le conseil municipal : *Cape Argus*, 12/01/2000), une uniformisation prétexte à la perte d'avantages acquis (horaires, retraites, etc.), un redéploiement géographique des affectations incohérent avec les contraintes résidentielles des agents⁷⁵. Ces débats et tensions ont suscité des rapports et expertises contradictoires (voire polémiques, par exemple sur la productivité des agents de certains services) ; ils avaient déjà ralenti le processus de fusion postérieur à 1996 et freinent à présent l'instauration de l'administration métropolitaine. La création d'un régime unique pour les employés de la ville est si difficile que, en 2000, les quelque 30 000 travailleurs municipaux étaient encore régis par 26 statuts différents (*Cape Times*, 23/05/2000).

La tâche est énorme en effet, les anciens conseils locaux ayant chacun développé leurs contrats de travail, leurs procédures, leurs systèmes informatiques, leurs normes de services... La Unicity Commission⁷⁶ avait formulé des recommandations ambitieuses dans ce domaine en proposant une réorganisation par tâches plutôt que par secteurs professionnels et en suggérant une différenciation raisonnée des services en fonction des espaces sociaux de la métropole (Unicity Commission of Cape Town, 2000). Ces recommandations ont semble-t-il été oubliées après les élections, enlisées dans des enjeux de court terme et bridées par la méconnaissance ou la maîtrise trop partielle des données qui auraient dû servir de base à la réorganisation (entretien MP 10/04/01).

Soulignons néanmoins qu'en dépit de ces turbulences institutionnelles répétées, la fourniture de services n'a pas été perturbée au Cap : si la stabilisation de l'institution locale tarde aux yeux de nombreux responsables rencontrés, du moins ne remet-elle pas en cause une organisation du travail technique solidement ancrée dans des savoir-faire, des corporatismes et des routines bien huilées. Peut-être cette continuité du fonctionnement est-elle en partie redevable à la stabilité de l'encadrement (encore largement composé d'ingénieurs blancs issus de l'ancien appareil bureaucratique et dont les "*management skills and experience... appear to be very good*" d'après certains consultants : McDonald, Smith, 2002, p. 48). Dans le service d'eau, cette stabilité est flagrante, même si elle s'accompagne d'une circulation des élites techniques au sommet de la hiérarchie (des anciennes municipalités vers l'administration métropolitaine par exemple).

⁷⁵ Et ce fait est plus qu'anecdotique compte tenu de l'extrême étalement de l'agglomération et du coût des transports.

⁷⁶ Structure intérimaire constituée en novembre 1999 pour préparer l'unification des administrations de l'aire métropolitaine du Cap après les élections de décembre 2000. Une des tâches essentielles de cette commission fut de préparer une stratégie pour la fourniture des services dans la future métropole.

Intégrer et moderniser les services

Il faut, pour comprendre la réforme du service d'eau, la resituer dans la restructuration technico-financière (informatisation, modification des règles de comptabilité) et managériale (redéploiement plus efficace des personnels et équipements dans l'ensemble de l'agglomération, réorganisation du fonctionnement sur des bases plus entrepreneuriales) de la gestion municipale que cherche à promouvoir le pouvoir métropolitain, en l'alimentant aux logiques de marché que lui propose le nouveau management public. Cette évolution est en fait antérieure à la réforme institutionnelle : mise en sommeil par la transition politique, elle resurgit en 1996 à la faveur du tournant néo-libéral national (incarné par la nouvelle stratégie macro-économique, la GEAR⁷⁷), que relaie localement une “ *hegemonic pro-privatization philosophy among decision-makers and managers of the new Unicity of Cape Town* ” (McDonald, Smith, 2002).

Les choix captenoniens ne sont pas isolés en la matière. Proposant une analyse générale du processus de rationalisation/modernisation des gouvernements locaux en Afrique du Sud, Vanessa Watson montre ainsi l'influence du *new public management* dans l'idée que les inefficacités bureaucratiques sont à l'origine des problèmes des gouvernements locaux et dans les solutions proposées pour les contrer (Watson, 2001, p. 73 *et sq.*). Management d'entreprise, concurrence, benchmarking, régulations marchandes, contractualisation et privatisation sont ainsi censés insuffler un nouvel “ esprit entrepreneurial ” dans les collectivités locales. La “ doctrine ” du *new public management* fut officiellement importée en Afrique du Sud lors de la Conférence de Mount Grace en novembre 1991, organisée par la *South-African Based New Public Administration Initiative*, puis catéchisée par l'influente publication américaine *Reinventing Government* (Osborne, Gaebler, 1992), largement diffusée dans les collectivités locales.

De nombreux indices suggèrent que cette philosophie managériale a fortement inspiré la création des gouvernements métropolitains sud-africains et est à l'origine d'une conception de la planification intégrée, transversale et coopérative (connue sous le nom de *Integrated Development Planning*) comme enjeu procédural plutôt que comme visée substantielle (Watson, 2001, p. 71). Les contacts établis dès 1992 entre des personnalités sud-africaines engagées dans les forums sur les politiques et les gouvernements locaux et le personnel de la Business School (Local Government Center) de l'Université de Warwick en Grande-Bretagne peuvent expliquer dans une certaine mesure la pollinisation croisée des idées, à laquelle ont aussi probablement contribué les nombreuses missions de la Banque mondiale en Afrique du Sud au début des 1990.

Le même souci d'efficacité et le même environnement idéologique expliquent l'attention croissante portée à de nouveaux arrangements institutionnels pour la gestion des services publics. De même que l'on peut traquer les voies particulières de la fertilisation dans le domaine de la planification intégrée (Watson, 2001), il est possible de traquer celles qui ont conduit au modèle dominant du partenariat public-privé et à ses prétendus avantages (Tomlinson, 2002).

En est ainsi directement issue la notion de *ring-fencing* (autonomisation comptable au sein de l'administration et apprentissage de l'équilibre budgétaire), aujourd'hui présentée comme le préalable à toute modernisation du service d'eau et première étape, pour de nombreux cadres municipaux, d'une réforme dont l'horizon demeure celui d'une mise en délégalation. Au-delà de la rhétorique libérale, il est pourtant bien difficile de trouver, dans les discours, des arguments convaincants sur le rôle que pourrait jouer le *ring-fencing* dans la réalisation des objectifs affichés par ailleurs.

Hormis la conviction, largement répandue et répétée *ad nauseam*, que le *ring-fencing* et la corporatisation régleront les problèmes de main d'œuvre (*labor problems*), mettront un terme aux surcoûts et inefficacités des services de soutien, notamment financiers (“ *inefficiencies of corporate services* ”) comme aux interférences politiques (“ *undue political interference* ”) (interviews AS 11/04/01, HM 12/04/01, DR 12/07/01), les arguments demeurent vagues, déconnectés des réalités

⁷⁷ *Growth, Employment and Redistribution : a Macro-Economic Strategy.*

empiriques, notamment financières (interview DR 12/07/01). Ainsi, pas plus les coûts des services de soutien que les coûts d'exploitation ne sont connus avec certitudes pour les services d'eau et d'assainissement (CCT, 2001-a, p. 86), cette ignorance étant liée aux “ *disguised cross-subsidization between the different services and the general rates funds through direct transfers or 'loaded' and opaque recharge systems* ” (Parker, 2000, p. 5).

Les documents sectoriels ne sont pas plus explicites. Le *Water Services Development Plan (WSDP)* de la ville ne mentionne aucune donnée concrète sur les problèmes de fourniture auxquels le *ring-fencing* est censé répondre. Pour certains, le parti pris en faveur de la réorganisation tient à la volonté de clarifier les comptes du service en centralisant l'ensemble des coûts afférents, qui incluent “ *capital and redemption, maintenance and staff costs, administrative costs, recovery and overhead costs, as well as any costs incurred in environmental restoration and the accumulation of a contingency reserve fund* ” (Parker, 2000, p. 11). Pour d'autres, il s'agit surtout de redéfinir les responsabilités et le pouvoir en donnant aux ingénieurs municipaux les outils nécessaires à la maîtrise totale de l'ensemble de la chaîne de distribution, notamment la gestion financière et commerciale, aujourd'hui partagée avec les services financiers (entretien DR 12/07/01 ; CCT, 2001-a, p. 83). Il s'agit là d'un enjeu stratégique et, de fait, le *ring-fencing* améliorera sans aucun doute leur contrôle sur le service. Améliorera-t-il les performances ? Permettra-t-il de réduire les coûts, alors que la “ désintégration ” supprime des économies d'échelle (pour la facturation par exemple, aujourd'hui unique pour l'ensemble des services et les taxes) et crée de nouveaux coûts de transaction et de coordination (par exemple pour la gestion de la politique d'indigence, par nature transversale) ?

Au-delà des déboires juridiques de 2001⁷⁸ et de la temporisation des ardeurs réformatrices, il demeure bien difficile d'anticiper ce que les dividendes de la réforme seront pour les pauvres, la marchandisation rampante manifestant déjà ses effets par un renforcement de la politique de recouvrement des coûts.

“ *The fairest Cape, a city that works for all* ” : promouvoir l'intégration urbaine

Comme l'affiche crânement le slogan officiel du Cap, la métropolisation du gouvernement local doit favoriser l'intégration urbaine. Le débat sur la façon de promouvoir ces objectifs, dans le domaine des services publics locaux, a été organisé autour de trois thèmes: la convergence fiscale et tarifaire, le rattrapage d'investissement au profit des *townships* et l'égalisation d'accès, la redistribution sociale (création de services universels avec tarification sociale accessible à tous : *lifeline tariffs*).

La convergence tarifaire au cœur du dispositif

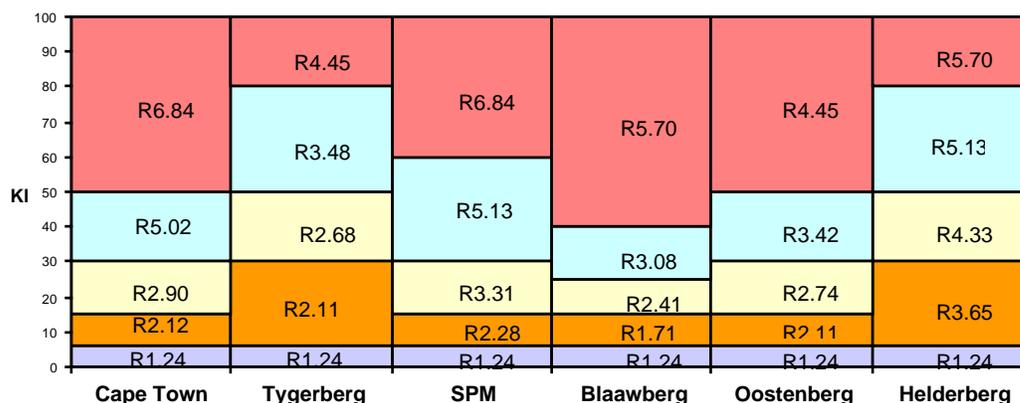
La convergence tarifaire et fiscale figurait parmi les demandes des mouvements anti-apartheid. Elle est ensuite devenue un impératif juridique et constitue l'un des instruments d'une gouvernance urbaine plus juste et inclusive, mais sa mise en œuvre est compliquée et rencontre de nombreux obstacles.

Le premier budget consolidé à l'échelle de la métropole, pour l'année budgétaire 2001/2002, chevillait déjà clairement promotion équité sociale et convergence tarifaire : “ *Equity is [...] to be achieved through a common rates and tariff structure across the whole municipal area* ”

⁷⁸ La procédure de corporatisation enclenchée par la municipalité a été bloquée pour cause de non respect de la clause 78 du *Municipal Systems Act (n° 32 of 2000)* requérant que toute modification du dispositif existant de fourniture soit précédée d'un diagnostic de l'existant suivi d'une évaluation des conséquences ainsi que des coûts directs et indirects du changement.

(Richardson 2001, p. 25), mais celle-ci n'est effective que l'année suivante (Atwell, Ramsay, 2001). Elle survient dans un contexte où les tarifs d'eau et les factures mensuelles des ménages pour ce service demeurent significativement plus bas au Cap que dans les autres grandes villes sud-africaines, probablement en raison des faibles coûts de l'approvisionnement en gros (National Treasury, 2001, p. 152 & 156).

Tarifs de l'eau dans les municipalités de l'agglomération du Cap : budget 2000/2001



Source : PDG, 2001, p. 16.

La tarification des services d'eau de la City of Cape Town après convergence : budget 2001/2002*

Consumer category	Consumer category Description	Steps	Tariff per kl (VAT excluded)
Domestic	Water which is used predominantly for domestic purposes	0-6kl	R0,00
		7-20	R2,60
		21-40	R4,10
		41-60	R5,20
		>60	R7,00
Domestic cluster	Bulk metered flats, cluster developments and Council flats		R2,95
Commercial/Industrial	Tariff includes a 7% cross subsidy towards " Free water "		R3,16
Schools/sport/Govt/Municipal	Educational activity, sporting body, National and provincial Departments, all municipal connections		R2,95

* La municipalité achète l'eau en gros au tarif de 131,2 rands/m3, en nette augmentation par rapport au budget 2000/2001 (111,73 rands/m3), mais encore significativement plus faible que dans les autres métropoles.

Source : CCT, Budget 2001/2002, Addendum WD, p. 535.

Formellement, la convergence s'appuie sur deux mécanismes de solidarité : entre petits et gros consommateurs, les seconds subventionnant les premiers *via* une tarification progressive à 5 tranches ; entre ménages et grands comptes *via* une surtaxe sur les tarifs commerciaux pour subventionner la première tranche domestique gratuite (6 m3) offerte, depuis février 2001, à tous

les ménages. Indispensable à la consolidation métropolitaine, cette unification tarifaire est une réussite politique, mais les modalités de sa mise en œuvre comportent de sérieuses limitations sur lesquelles nous reviendrons.

Réduction des disparités d'investissement et homogénéisation des normes techniques : l'objectif d'équité spatiale

La réduction des déficits d'investissement et l'homogénéisation des normes techniques dans les *townships*⁷⁹ est un autre enjeu majeur de la construction métropolitaine. L'exemple le plus significatif en est le projet Water Leaks Repair : concernant 23 000 logements des vieilles *townships* noires de l'ex-municipalité du Cap (regroupées sous la dénomination IKAPA), il vise à limiter les fuites, sur le réseau et dans les propriétés privées, et à assurer la maintenance d'installations vieillissantes et longtemps négligées par la municipalité (Van Niekerk, 2000). D'après son responsable, ce programme est essentiellement mû par un objectif d'équité puisqu'il conduit à aligner les normes techniques du réseau des *townships* sur celles du réseau général. Cette homogénéisation passe par le remplacement de certains matériaux de mauvaise qualité (conduites, joints, robinets), mais aussi par une modification de la morphologie du réseau (les canalisations tertiaires, qui avaient été placées en fond de parcelle par la municipalité d'apartheid pour économiser les coûts sont aujourd'hui dédoublées et replacées sous l'espace public) et par une généralisation des compteurs individuels qui n'existaient pas jusqu'alors.

Pour réaliser ce programme de travaux et assurer l'effort de communication nécessaire en direction des communautés concernées, l'ex-municipalité du Cap puis la métropole ont consenti des efforts financiers notables : la réhabilitation des infrastructures comme la normalisation des niveaux de service étaient nécessaires et sont à porter au crédit du pouvoir local post-apartheid. On peut suivre sur ce point le promoteur de ce programme qui en affirme le succès : en termes techniques, le récolement d'informations disparates et lacunaires comme l'inventaire précis des fuites dans un réseau construit par à-coups et sans "mémoire" semblent effectivement avoir relevé de la prouesse (entretiens FVN 12/04/01 et 17/07/01).

À l'échelle nationale, des politiques sociales volontaristes

Il faut, pour finir, replacer ces mesures locales dans leur contexte national, où la question de la pauvreté et la promotion des enjeux d'équité sociale sont aussi prégnantes. Certes, l'engagement de l'Etat en faveur d'une politique de croissance économique et de compétitivité internationale (GEAR) et, à l'échelle locale, l'accent mis sur le rôle entrepreneurial du gouvernement local, ont mis à mal, après le "tournant libéral" de 1996, la rhétorique redistributive du RDP (*Reconstruction and Development Plan*), ses priorités en termes de bien-être et de réduction des inégalités (Bond, 2000-a). Etudiant les évolutions de la planification spatiale au Cap, Vanessa Watson s'émeut que "*At a time when the aim of achieving spatially integrated, equitable and sustainable cities is falling off various public agendas, there are no voices beyond the public institutions to demand that it should still be there*" (Watson, 2001, p. 121).

Le tableau est toutefois peut-être moins sombre qu'il n'y paraît. Rappelons d'abord que la Constitution sud-africaine de 1996 reconnaît des droits sociaux aux citoyens sud-africains (notamment le droit à l'eau) et que la jurisprudence a d'ores et déjà permis des avancées

⁷⁹ Caractérisés par les "three lows" de l'apartheid : faible investissement, faible qualité, faible taux de recouvrement (Bakker, Hemson, 2000).

significatives dans leur mise en œuvre, même s'il reste beaucoup à faire⁸⁰. Par ailleurs, les préoccupations d'équité ne sont pas absentes de l'action normative de l'État. En février 2001, faisant suite à ses promesses électorales et, il est vrai, dans l'urgence d'une grave épidémie du choléra, il a ainsi rendu obligatoire la gratuité de volumes minimums de consommation dans les services d'eau (6m³⁸¹) et d'électricité (50 kWh⁸²).

Plus que leur disparition, c'est le transfert de ces préoccupations sociales vers des sphères sectorielles que l'on observe, comme en témoignent les mesures récentes prises dans le domaine de l'eau : après avoir été au cœur du projet global pour les villes post-apartheid, elles semblent aujourd'hui re-sectorialisées, re-technicisées en quelque sorte. Il y a là le témoignage d'un certain pragmatisme, mais aussi le risque d'une adjonction de mesures mal coordonnées entre elles aux effets parfois contradictoires.

Le plus préoccupant n'est donc pas tant que les programmes politiques aient évolué, y compris sous l'influence d'élites néo-libéralisées (Bond, 2000-b), mais que l'action publique locale semble manquer de boussole pour en assurer une mise en œuvre à la fois respectueuse des engagements et réactive aux réalités locales, comme nous allons l'analyser à présent.

Échec à l'intégration : défiance et incapacité de payer

L'unification métropolitaine doit relever deux principaux défis. Le premier est de trouver une procédure progressive de "normalisation" civique des habitants des *townships* tout en protégeant les pauvres. En effet, harmoniser les systèmes de taxation à l'ensemble des territoires métropolisés signifie *aussi* instaurer des impôts fonciers dans les *townships* noires où ils n'existaient pas, au risque d'accroître la pression économique sur les pauvres.

Le second est de réallouer une partie croissante des revenus municipaux dans les quartiers où la demande croît le plus mais où les revenus sont les plus faibles, ce qui signifie aussi maintenir voire accroître la pression fiscale dans les quartiers les plus aisés sans garantie d'un accroissement équivalent de la qualité des services. Il y a là une véritable révolution au regard du système hérité de l'apartheid, dans lequel les municipalités blanches fournissaient des niveaux de service élevés à des consommateurs dont la "volonté de payer" était celle de couches moyennes insérées dans la culture consumériste, tandis que, dans les *townships*, les services médiocres s'accompagnaient de niveaux de paiement dérisoires depuis les années 1980.

Or, l'action métropolitaine est entravée sur ces deux fronts. D'une part, elle interfère avec les contraintes et urgences managériales de la métropolisation et les difficultés de la nouvelle administration locale à s'auto-réformer en fonction des enjeux politiques locaux. En second lieu, elle butte sur l'idéologie libérale qui imprègne l'ensemble des transformations de l'administration locale, de sa refonte fiscale à la marchandisation des services publics

⁸⁰ Tandis que le *Grootboom case*, dont le jugement reconnaît l'obligation des pouvoirs publics d'apporter une réponse satisfaisante aux besoins essentiels des ménages pauvres, a été interprété comme un démenti aux sceptiques qui affirment que les droits sociaux constitutionnels ne sont pas exécutoires (*Sowetan*, 16/10/2000 ; *Financial Mail*, 13/10/2000), le *Mangele vs Durban TMC case* a au contraire donné raison au service municipal dans son droit à déconnecter un ménage pauvre en défaut de paiement qui n'avait pas limité sa consommation au volume gratuit (Johnson, 2002, p. 3).

⁸¹ Ce ratio a été adopté en conformité avec les études de l'OMS, estimant qu'un individu a besoin de 25 litres d'eau/jour pour vivre décemment, et à partir du nombre moyen de personnes par ménage en Afrique du Sud.

⁸² Plus complexe à mettre en œuvre, la gratuité de l'électricité reste à finaliser : elle varie selon les distributeurs (municipalités ou entreprise nationale ESKOM).

municipaux. Globalement inamicales pour les pauvres, les modalités de l'action publique qui s'ensuivent atténuent considérablement les bénéfices des réformes pour les publics urbains défavorisés, suscitant méfiance et défiance.

Refonte fiscale et marchandisation des services : endettement des ménages et spectre du débranchement

Pendant les années d'apartheid, les *townships* n'étaient pas soumises à la taxe foncière et les charges municipales, calculées sur la base d'une contribution forfaitaire, étaient inégalement prélevées. En d'autres termes, la normalisation fiscale et tarifaire des quartiers noirs devrait se traduire, à court terme, par une augmentation significative et peut-être insupportable pour les populations pauvres (Thurman 1999, p. 20).

Elle n'est pourtant pas dénuée de préoccupations sociales : l'introduction des impôts fonciers dans les quartiers noirs devrait être compensée, dans *l'indigent policy* récemment adoptée, par une exonération de toutes les propriétés d'une valeur vénale inférieure à R100 000 (Plancq, 2002). Ceci n'empêche ni les anomalies⁸³, ni surtout ne dédouane les ménages ayant accumulé des dettes antérieures, dont les dossiers sont souvent aux mains des huissiers.

Cette pression fiscale accrue s'ajoute à une hausse des tarifs pour de nombreux ménages, alimentée par deux mécanismes : le passage du forfait mensuel à la facturation sur consommation d'un côté, la substitution d'un strict recouvrement des factures à une situation de non-paiement toléré de l'autre (qui pouvait atteindre 98% dans certaines aires de la vaste *township* de Khayelitsha : Thurman, 1999, p. 20).

Participant plus largement de la marchandisation des services municipaux, les logiques du *cost effective*, *cost recovery* et *self-financing* dont se prévaut aujourd'hui le service d'eau risquent fort d'oblitérer, pour les ménages pauvres des *townships*, les autres dimensions de l'unification métropolitaine, qui a dès lors un goût amer. Elle se traduit en effet surtout par une augmentation du prix de l'eau, un durcissement à l'égard des mauvais payeurs et une criminalisation accrue de comportements jusque-là impunis. De fait, l'endettement à l'égard du service d'eau est devenu critique : cumulé, il était estimé à R460 millions en 2001, soit huit mois de ventes d'eau, et il augmentait à un taux de R50 millions par an (CCT, 2001-a, p. 90). En réponse, la municipalité développe une coûteuse politique de recouvrement des factures et de déconnexion des ménages (environ 100 000 ménages en auraient fait les frais entre 1996 et 2000). Rarement utilisées pendant l'apartheid, ces pratiques agressives suppriment les subventions de fait dont bénéficiaient les ménages dans la décennie 1980, pendant laquelle les arriérés se sont accumulés sans conséquence sur l'accès aux services.

À l'inverse, le débranchement est aujourd'hui devenu l'outil de gestion presque exclusif des impayés. Espérant réduire la dette cumulée que les mesures précédentes n'étaient pas parvenues à juguler, le conseil de l'ancienne municipalité du Cap adopte ainsi en 1998 une nouvelle politique de recouvrement⁸⁴ basée sur un avertissement posté suivi d'une interruption du service au bout de 7 jours (Simon, 1999). Abandonnés parce que trop faciles à contourner, les réducteurs

⁸³ En lien probable avec le système de modélisation retenu, notamment à Tygerberg, une des principales ex-municipalités de la métropole, " *where rates in some poorer areas increased substantially* " menaçant le principe d'équité recherché (Richardson, 2001, p. 4).

⁸⁴ En imitant l'exemple de Durban qui, aux dires de certains cadres capetonniens, présenterait un taux de paiement de 98% grâce à une politique stricte de déconnexion.

de débit ne sont plus de mise. La fuite en avant technologique l'est toujours en revanche : en quête du dispositif " parfaitement contraignant ", les ingénieurs réfléchissent à la possible généralisation du compteur à pré-paiement, déjà fréquent pour l'électricité, mais qui n'existe pour l'eau que sous une forme expérimentale (à Klipheuwel et Klipfontein).

L'efficacité des nouvelles mesures est pourtant très débattue. Les quelque 75 000 coupures effectuées dans les ex-municipalités du Cap et de Tygerberg en 1999 et 2000 ont eu des effets mitigés sur le recouvrement des coûts, d'une part en raison des reconnections illégales (60% des débranchés à Tygerberg entre 1996 et 2001 : McDonald, Smith, 2002), d'autre part parce que cette vigoureuse application du recouvrement frappe un grand nombre de petits débiteurs sans régler la question des plus gros, qui représentaient à eux seuls un tiers des sommes dues en 2002 (*Cape Times*, 14 March 2002).

D'un strict point de vue économique, il n'est pas sûr en outre que la municipalité soit gagnante à court terme tant est coûteuse cette campagne pour laquelle elle a dû engager des sociétés privées en remplacement de ses propres agents molestés.

Enfin, les dividendes de cette pédagogie brutale ne sont pas acquis sur le moyen terme tant les relations se sont détériorées entre le service municipal et les habitants, rendant toujours plus illusoire la reconstruction d'une conscience civique et de la confiance nécessaire à la légitimation des contraintes et contreparties constitutives de la relation de service. Ainsi en témoignent les manifestations violentes à Tafelsig en septembre 2001 et janvier 2002, les reconnections illégales (une étude estimait ces dernières à 60% des ménages débranchés entre 1996 et 2001 à Tygerberg, ancienne municipalité de l'aire métropolitaine du Cap : MacDonal, Smith, 2002), les accusations mutuelles et l'incompréhension⁸⁵ qui, transpirant dans la presse locale (*Cape Times*, 27 September 2001 ; *Cape Argus*, 17 January 2002), alimentent les tensions et la défiance.

Comment en est-on arrivé là ? S'appuyant sur une interprétation conventionnelle du non-paiement (celle d'une culture acquise dans les mouvements de résistance à l'apartheid) et sur une stratégie univoque de sanctions monétaires, le conseil est prisonnier d'une approche punitive. Celle-ci ne lui permet pas d'approfondir sa compréhension d'un problème complexe et multidimensionnel qui, aux échelles locale et nationale, empoisonne la réforme des gouvernements urbains : le non-paiement est-il affaire de volonté de payer ou de capacité de payer ? La seconde si l'on en croit les recherches effectuées à l'échelle nationale. D'après une enquête nationale réalisée en juillet 2001 (McDonald, 2002), le poids des paiements pour services publics (eau, assainissement, électricité, collecte des déchets) pèse très lourdement sur le budget des ménages pauvres (près du quart des dépenses de ceux qui ont un revenu inférieur à 1 000 rands/mois) alors même qu'ils ne représentent qu'une charge légère pour les ménages aisés. En conséquence, 35% des ménages interrogés affirment ne pas pouvoir s'acquitter des factures correspondantes ou seulement aux dépens d'autres dépenses essentielles (nourriture et vêtements). Sans surprise, les ménages les plus exposés à ces difficultés sont aussi les plus pauvres (25% de ceux qui vivent avec moins de 1 000 rands/mois). Ces statistiques témoignent, selon l'auteur, d'une grave crise de l'accessibilité financière des services.

Ainsi s'expliqueraient les taux moyens de non-paiement dans les *townships* partout dans le pays (entre 22% et 33% au milieu des années 1990 mais jusqu'à 75% localement), que maints autres observateurs sud-africains attribuent à la " culture du non-paiement " acquise par les ménages

⁸⁵ Certains ménages prétendent que l'avis de coupure ne leur a pas été envoyé ou, pire encore, que des erreurs d'adressage transforment en victimes des ménages bon payeurs.

noirs dans les années 1980 en réaction à la fêrle du régime d'apartheid. Pour David MacDonald au contraire, “ *it is clear that ability to pay is at the root of the payment crisis, not a culture of non-payment* ” (McDonald, 2002).

Cette analyse est corroborée par une autre étude établissant, à l'échelle nationale, un lien clair entre pauvreté (saisie à partir de différents critères et selon des méthodes complémentaires) et comportements de non-paiement (Booyesen, 2001). Elle confirme que ceux-ci doivent être analysés en termes de “ capacité de payer ” beaucoup plus qu'en termes de “ volonté de payer ”. À la pauvreté, il faut aussi ajouter la faiblesse des structures communautaires et familiales qui, combinées, peuvent aussi expliquer certains des comportements constatés⁸⁶. Autant que d'ingénierie technique, le problème requiert donc de l'expertise sociale.

Pourtant, les cadres municipaux du Cap ne semblent guère convaincus par ces résultats et, jusqu'à présent, s'en tiennent à leurs hypothèses et à leurs stratégies. Pour eux, le non-paiement a deux causes “ recevables ” qui appellent deux réponses circonscrites :

- la déficience des modes de gestion (absence de facturation et/ou de recouvrement) : la solution est technico-commerciale ;
- la mauvaise qualité des services (le non-paiement est une réaction consciente et militante des usagers pour protester contre les inégalités de traitement) : la solution est technico-gestionnaire.

Pour le reste, rigueur et intransigeance sont de mise, comme en témoigne un document récent du conseil métropolitain sur le sujet, qui paraît avoir trouvé une solution à ses problèmes. Ayant installé de nombreux compteurs à pré-paiement pour l'électricité, et ayant rendu obligatoire l'installation, à *ses frais*, d'un tel compteur pour tout usager ayant failli trois fois au paiement du service, la ville instaure une nouvelle règle en s'autorisant à confisquer au moins 25% des unités achetées par ces ménages pour les affecter au remboursement de tout autre dette contractée auprès de la municipalité (CCT, 2001-b, §8.12). Parallèlement, le conseil prend soin de consulter ses services juridiques, qui l'encouragent dans cette voie. Interrogé sur la question de la légalité des débranchements, un juriste explique ainsi que ceux qui peuvent payer, et la démonstration du contraire est à la charge de l'usager, peuvent être légalement déconnectés en raison du droit des opérateurs à recouvrer leurs factures. Dans le cas où l'usager a convaincu la municipalité qu'il ne *peut* pas payer, il peut être aidé à hauteur de ce qui est considéré comme un approvisionnement de base (6m³/mois selon la législation sud-africaine) : mais consommer au-delà de ce plafond l'expose, en cas d'arriérés, quels que soient ses revenus, à la déconnexion *et à la suppression de la dotation minimale de 6m³* (Johnson, 2002, p. 4, souligné par nous).

S'appuyant sur cette interprétation restrictive de la loi et sûre de son bon droit, la municipalité ignore les signaux que lui envoie par exemple le monde associatif qui souligne, enquêtes à l'appui, que cette intransigeance a des effets catastrophiques dans un contexte où renchérissement de l'eau et appauvrissement d'une frange importante de la population nourrissent l'endettement. En sapant les fondements d'une normalisation des relations entre les habitants des *townships* et le pouvoir municipal, elle transforme ce qui n'est qu'une pratique d'auto-limitation des dépenses en désobéissance civile. Marianne Morange avait déjà montré,

⁸⁶ Une des conséquences dramatiques de l'apartheid est en effet que la destruction systématique des ménages, par l'éloignement prolongé des hommes pris dans l'engrenage du système des migrations de travail, a durablement affaibli la famille et érodé l'autorité des hommes, contribuant à un des taux de violence domestique les plus élevés au monde.

dans l'exemple de Port Élisabeth, que les arriérés des ménages enquêtés couvraient rarement la totalité des sommes dues et correspondaient à l'accumulation de paiements insuffisants (Morange, 2001). Une étude sur l'électricité à Soweto rapporte également que les ménages connaissent en général assez précisément le montant de leurs débits et expriment à ce sujet de grandes inquiétudes, ce qui ne correspond guère aux comportements de citoyens murés dans une culture du non-paiement (McDonald, 2002). Une enquête auprès des habitants d'une fraction de Khayelitsha, Makhaza (16 000 ménages environ), conclut de manière similaire en apportant un élément supplémentaire d'explication : autant que son montant, c'est l'irrégularité et, partant, l'imprévisibilité d'une facture assise sur la consommation que peinent à maîtriser les ménages vulnérables. Certains d'entre eux étaient habitués à la facturation forfaitaire de l'ancien système et font le lien entre augmentation de la facture et changement de système de tarification, appelant de leurs vœux le retour au forfait, dont ils situent le montant "raisonnable" à R10/mois⁸⁷ (Xali, 2002, p. 8). On mesure ici l'écart entre la théorie économique, qui vante les avantages supposés d'une tarification transparente, envoyant les bons signaux à des consommateurs avertis, et les pratiques fortement contraintes des usagers de cette frange démunie de la population.

De la nouvelle tarification progressive unifiée, celle-ci ne connaît guère que son envers, la sévérité accrue de la politique de recouvrement, qui contribue à détériorer de multiples façons la situation du tiers de ménages ayant contracté une "dette d'eau" : certains sont contraints à l'éviction⁸⁸ ; d'autres sont entravés dans leur accession à la propriété puisqu'ils entrent dans leurs nouveaux murs avec le lourd fardeau de leur dette accumulée (Plancq, 2002) ; d'autres encore ne peuvent accéder aux 6m³ gratuits en raison de leur débranchement ; tous sont soumis à une taxe punitive de rebranchement de R125. Privés d'approvisionnement, les ménages doivent déployer diverses pratiques, parmi lesquelles le recours à un voisin (9 ménages sur 10 à Makhaza : Xali, 2002⁸⁹), à une borne-fontaine, à des eaux de surface accessibles et, dans une proportion difficile à mesurer, à des reconnexions illégales.

Il s'ensuit une défiance croissante des pauvres à l'égard du gouvernement métropolitain dont ils ne comprennent pas la politique : alors que les campagnes électorales leur avaient promis la gratuité des services avec la démocratisation de l'accès à la ville, ils constatent surtout le surenchérissement des coûts de l'intégration urbaine alors même que les emplois peu qualifiés se raréfient. Révélatrice d'une rupture du contrat social, cette défiance se traduit par une dégradation sensible du climat social (contournement des règles, branchements illégaux, violences à l'égard des agents municipaux, manifestations, appel à la "lutte" de la part de certaines associations comme Youth for Work⁹⁰, etc...) aux conséquences de long terme difficilement estimables.

⁸⁷ C'est sensiblement moins que l'estimation de la volonté de payer des plus pauvres pour le service d'eau établie à R16/mois par PDG en 1999 (voir supra).

⁸⁸ Voir le débat parlementaire sur les expulsions dans le Western Cape (Housing Portfolio Committee, 2001).

⁸⁹ Enquête qui souligne que cette "entraide" n'est pas sans susciter tensions et rancœurs dans des communautés marquées par la pauvreté, tout "don" risquant de se traduire, à la fin du mois, par une augmentation de la facture sans certitude de pouvoir payer.

⁹⁰ Voir sur ce point le désaccord politique entre les représentants de SANCO (*South African National Civic Organisation*) et ceux de Youth for Work (branche de l'AIDC, *Alternative information and Development Centre*) tel que perçu à Makhaza : les premiers prônent la négociation dans la légalité en insistant sur le fait que le temps de l'apartheid n'est plus, les seconds envisagent sérieusement des formes de lutte plus radicales (Xali, 2002, p. 15 et p. 22).

Dans les *townships* où les relations de citoyenneté entre habitants, opérateurs de services publics et pouvoirs locaux ont été déniées par l'apartheid, la crise de confiance perdue et l'apprentissage des conventions et normes communes de comportement demeure en chantier. De sorte que si la sévérité accrue du recouvrement des factures apparaît inacceptable à un grand nombre d'usagers, le truquage des compteurs et les branchements illégaux pourraient vite apparaître comme une norme sociale de survie, conférant à l'incivisme des usagers des justifications sociales auxquelles, dans les conditions actuelles, le projet politique municipal n'oppose aucune alternative satisfaisante.

Les difficultés de mise en œuvre des politiques sociales

Le rattrapage d'investissement et, surtout, *l'indigent policy* adoptée par la métropole capetonienne sont présumés répondre à la question de la pauvreté ; la dotation mensuelle de 6m3 gratuits pour tous les abonnés est une traduction concrète, depuis février 2001, du droit social à l'eau inscrit dans la Constitution. Ces mesures rencontrent cependant d'importants problèmes de mise en œuvre.

Rattrapage d'investissement et *indigent policy* : égalisation d'un côté, stigmatisation de l'autre

L'effort essentiel réalisé spécifiquement en direction des *townships* consiste, par des investissements massifs, à y importer la norme égalitaire de service qui avait jusqu'alors formaté la desserte dans les quartiers blancs. Au-delà de ses performances techniques, le programme Water Leaks Repair d'IKAPA suscite cependant deux réserves importantes.

Tout d'abord, l'effort de modernisation cède à une tentation égalisatrice un peu absurde dans le contexte d'une société citadine très inégale. La suppression systématique des *mid-block water mains* est ainsi surprenante quand on connaît le succès et l'importation du modèle des réseaux condominaux à Durban comme à Johannesburg. La justification "technique" en serait que, avec la vente du parc immobilier, les agents municipaux, qui pénétraient jadis dans les cours des logements municipaux ne pourraient plus y entretenir le réseau après privatisation (entretiens FVN 12/04/01 et 17/07/01). L'argument est un peu court : cette "décommunautarisation" du réseau correspond plus vraisemblablement à l'objectif formel d'égalisation qui est, pour les ingénieurs municipaux capetoniens, le plus proche de leur représentation de la ville équitable. C'est aussi une occasion perdue de penser une adaptation progressive du réseau à la demande.

Ensuite, les conséquences réelles de ce programme pour les usagers demeurent mal connues : le comptage individuel des consommations ne risque-t-il pas d'annuler les bénéfices de pertes réduites en termes de montants facturés ? La sévérité accrue du recouvrement des coûts, présentée par les agents municipaux comme une juste contrepartie aux efforts consentis, sera-t-elle acceptée par des ménages qui ont souvent cessé de payer depuis plusieurs années ? Les données sont ici quasi inexistantes, le programme s'étant contenté de financer une campagne d'information auprès des ménages pour leur expliquer les économies à réaliser sur leurs consommations pour maintenir à un niveau financièrement "acceptable" les factures d'eau (Van Niekerk, 2000). À quoi renvoie ici l'objectif d'équité sinon à un droit formel d'accès à l'infrastructure, sans garantie aucune d'un réel progrès en termes d'accès à l'eau potable ? En raison d'une vision formelle de l'égalité, exclusive d'une prise en compte pragmatique de la différenciation socio-économique de la demande, le programme pourrait être la cause de nouveaux mécanismes d'exclusion.

À ceux-ci, la métropole a répondu en 2001 par l'adoption d'une *indigent policy* (CCT, 2001-b). Outre l'exonération d'impôt foncier déjà mentionnée, qui commande aussi l'exemption des charges de certains services (ramassage des déchets, assainissement), cette politique vise à réduire l'endettement "public" des plus pauvres (revenu inférieur à R800/mois). Ceux-ci doivent solliciter, preuves écrites à l'appui, leur inscription sur les listes de bénéficiaires (*indigents rolls*) et la rejustifier tous les trois mois ! S'ils satisfont aux critères, ils pourront bénéficier d'une subvention supplémentaire pour leur facture d'eau à condition de limiter leur consommation à un plafond déterminé, faute de quoi, " *they lose their indigent status and return to normal tariffs and debt management procedures* " (CCT, 2001-b, §13.7.2).

Cette politique n'est ainsi que l'ébauche d'une solution : outre qu'elle place le seuil entre indigents et pauvres très bas⁹¹, excluant des bénéficiaires possibles de l'aide de nombreux ménages en difficulté⁹², elle surestime la capacité des ménages à "l'auto-revendication d'indigence", abandonnant à leur sort tous ceux qui, par manque d'information ou refus d'une stigmatisation, ne feront pas la démarche de s'inscrire, et décline les ménages qui ne veulent ou ne peuvent parvenir à un "arrangement" concernant leurs arriérés, lesquels bloquent tout règlement. Cette politique s'occupe moins d'aider les pauvres que d'aider la municipalité à sortir des ornières du non-paiement. De manière significative, cette *indigent policy* n'est d'ailleurs qu'un volet inclus dans un document plus général, intitulé *Credit Control, Debt Collection and Indigent Policy* (CCT, 2001-b)...

À qui profitent les 6m3 gratuits ?

Pour renforcer l'effet redistributif de la mesure, la gratuité aurait pu être offerte aux seuls ménages pauvres. Les coûts administratifs d'une identification des ménages indigents en l'absence de registres fiables, les coûts politiques de la solidarité explicite entre usagers et des logiques partisanes ont cependant conduit à un autre choix⁹³ : celui de rendre obligatoire pour tout opérateur la distribution gratuite de 6 m³ d'eau par mois à tout ménage raccordé. Cette mesure est accompagnée de la mise en œuvre de structures tarifaires volumétriques progressives et d'une politique de sanction renforcée à l'égard du non-paiement (coupures). Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité sociale de cette mesure⁹⁴, mais de nombreuses critiques ont déjà été formulées.

Certaines concernent l'absence d'indications fiables sur la taille des ménages (ou des noyaux résidentiels dépendant d'un branchement) dans les quartiers pauvres, sur l'ampleur des fuites

⁹¹ Rappelons que la politique du logement national classe comme pauvres tous les ménages ayant un revenu inférieur à R3 500/mois.

⁹² Et le §13.4.2 n'est guère rassurant sur ce point : " *Council staff or accredited agents may undertake house visits to confirm the indigent's claim and living conditions. Where indigent debtors are found to possess items deemed as luxury, the indigent benefits may be cancelled* " (CCT, 2001-b).

⁹³ Ce choix a été fait, à l'échelle nationale, en parfaite connaissance de cause, à l'issue notamment des visites effectuées par des experts du ministère de l'Eau et des forêts au Chili et en Colombie où existent des systèmes de subvention ciblés sur les foyers à revenu modeste. Ces experts auraient estimé que les coûts et les erreurs de ciblage (jusqu'à 60% dans certaines régions) étaient trop élevés (Vircoulon, 2003, p. 143).

⁹⁴ Si la municipalité du Cap, tardivement convertie à une politique sociale de l'eau n'a guère d'expérience dans le domaine, de nombreux enseignements peuvent en revanche être tirés d'autres initiatives locales plus précoces : dès 1997, Durban a exempté de paiement les foyers consommant moins de 6kl/mois, d'autres villes ont instauré un "crédit d'eau" (subvention aux consommateurs pauvres), d'autres ont sous-facturé les premiers mètres cubes... (DWA/SALGA, 2001 ; Vircoulon, 2003, p. 141).

après compteur dans les installations vétustes du parc de logements municipaux, sur la difficulté de garantir les 6 m³ tout en coupant les ménages pour défaut de paiement.

Particulièrement préoccupante est ainsi l'absence d'étude sérieuse sur les profils et comportements des ménages, puisqu'elle retarde l'analyse et, éventuellement, la correction des effets pervers qui ne manqueront pas de se produire. Pour garantir l'objectif d'équité sociale de la nouvelle politique tarifaire, n'aurait-il pas fallu au préalable s'assurer de la capacité matérielle et sociale des ménages pauvres à contenir leur consommation ? Peut-on raisonnablement espérer qu'une campagne d'information, aussi agressive soit-elle, puisse directement influencer les structures familiales, souvent étendues dans les quartiers pauvres, ou l'obsolescence des installations domestiques, à l'origine de taux de fuites élevés, pourtant aussi déterminantes dans la formation des consommations globales que la vertueuse modération des usages réputée donner droit aux avantages de la tarification progressive ?

D'autres réserves concernent la portée réelle et symbolique de cette mesure auprès de populations dont on nie les comportements et pratiques actuels. En effet, que représente la gratuité de 6m³ d'eau/mois pour des ménages qui, dans la situation antérieure, connaissaient la gratuité totale faute de facturation et/ou de recouvrement ? Que signifie cette mesure pour les ménages qui disposent d'eau gratuite aux bornes-fontaines sans espoir immédiat d'accéder à un logement légal, donc, au robinet individuel ? Cette mesure ne risque-t-elle pas de passer inaperçue auprès des ménages les plus vulnérables, que les dettes accumulées et la pénurie de revenus risquent surtout de livrer aux sanctions d'une politique de recouvrement des coûts plus systématique ? Loin de régler le problème des dettes d'eau, la gratuité ne risque-t-elle pas de l'aggraver ?

De manière plus générale, et même si elle est beaucoup moins aiguë au Cap, ville riche, que dans beaucoup d'autres municipalités, la question du financement de la mesure reste posée et fait l'objet d'un bras de fer feutré entre ministère et municipalités (Vircoulon, 2003). Elle est théoriquement assurée par une dotation étatique d'accès aux services publics (*S grant*) et par les subventions croisées instaurées par la tarification locale. Nous avons vu qu'au Cap, elle est surtout financée par les grands comptes : si l'équilibre budgétaire n'est pas ici menacé, il reste que la crainte de faire fuir les implantations industrielles pourvoyeuses d'emplois est bien réelle.

Enfin, comment ne pas voir que la mesure bénéficie surtout aux nouvelles couches moyennes urbaines, celles qui, renonçant aux jardins et piscines domestiques, dans les quartiers gentrifiés du centre ou les quartiers protégés à densité relativement élevée, sont de modestes consommateurs et ont ainsi vu leur facture réduite, voire annulée (entretien BD 24/04/02).

Au-delà de la mesure technique des 6 m³ gratuits, la relation entre pauvreté, accès à l'eau potable et régulation du service relève d'un problème politique plus large de gouvernement local, que les ingénieurs de l'eau, puissants et entrepreneurs au Cap, répugnent à envisager. Sans doute ne leur déplaît-il pas, cependant, que cette mesure, à défaut de régler la question de la pauvreté dans les *townships*, serve surtout à consolider l'alliance du pouvoir local avec les couches moyennes citadines. C'est la conclusion à laquelle parvient aussi Thierry Vircoulon en observant les effets de cette mesure à l'échelle nationale : " Force est de reconnaître que cette mesure sociale, sans impact sur la frange des habitants des townships qui ne payaient pas leur eau et la frange de la population rurale qui l'attend toujours, bénéficie en fait à la classe moyenne qui s'inscrit dans la tranche de revenus situés entre 3 000 et 7 000 rands par mois : la gratuité de l'eau n'a donc pas la

capacité de ‘dégonfler’ le mécontentement social, mais elle contribue à souder davantage les classes moyennes africaines au parti au pouvoir ” (Vircoulon, 2003, p. 148).

La convergence des tarifs, l’unification fiscale du budget métropolitain, la politique sociale de gratuité des consommations minimales, *l’indigent policy* dressent un impressionnant tableau des efforts de l’État et de la métropole pour reconstruire une société urbaine “ intégrée ” et plus équitable. Aucune de ces mesures ne peut, *a priori*, être récusée ou considérée comme contraire aux objectifs affichés. Leurs attendus sont pourtant en partie annulés par les réponses pratiques, “ techniques ”, mobilisés dans les processus de mise en œuvre.

Conclusion

La réforme capetonienne a, jusqu’à présent, été dominée par des principes d’unification plus que d’intégration urbaine, d’homogénéisation plus que de redistribution. Les politiques d’apartheid avaient affirmé “ l’incompatibilité ” entre elles des pratiques culturelles des différents groupes “ raciaux ” et, ce faisant, justifié leur développement séparé au mépris d’extraordinaires injustices et inéquités. Il n’est donc pas surprenant que les politiques post-apartheid aient, en retour, été largement fondées sur une éthique de l’égalité et de l’abolition des différences. La rhétorique sur l’homogénéisation n’est cependant pas seulement alimentée par l’enjeu politique. Elle tient aussi, plus prosaïquement, à la conception même de la modernisation de l’administration locale, issue d’une double tension.

La première provient, en amont, du poids des managers dans la réforme des administrations locales, surtout soucieux d’offrir à leurs objectifs de transparence, de performances, d’amélioration de la redevabilité, des indicateurs de mesure simples et clairs : la gratuité comme la politique d’indigence l’illustrent. Le risque, toutefois, est que les fausses évidences masquent les faits : combien de ménages bénéficiant théoriquement de ces mesures sont privés d’eau pour cause d’arriérés ? Plus tournées vers les performances des administrations locales que vers l’adéquation de leur contenu à des réalités locales relativement mal connues, les réformes creusent l’écart avec une fraction significative de la population.

La seconde procède du poids des ingénieurs municipaux dans les processus aval de mise en œuvre : leur présomption, très prégnante dans les entretiens réalisés, est que le seul mode acceptable d’intégration métropolitaine est celui qui consiste à étendre à l’ensemble de l’agglomération les normes et règles qui, étayées par une relation stable et consensuelle entre citoyens blancs et appareils municipaux, ont guidé l’expansion et la gestion des services dans les anciennes aires blanches de la ville.

De ce fait, politiciens, techniciens et bureaucrates nient tout à la fois les processus de diversification qui affectent la société et l’espace urbains et les enjeux d’une possible différenciation de la planification (Turok, Watson, 2001), de la gestion urbaine, de l’offre de services. Les conséquences pour les pauvres en sont ambiguës. D’un côté, ils sont matériellement et politiquement intégrés dans la cité sur un mode égalitaire, avec une desserte formellement alignée sur les normes métropolitaines : en tant que citoyens, ils ont incontestablement conforté leurs droits procéduraux. De l’autre pourtant, du fait d’une pression fiscale et tarifaire accrue, ils sont face à un risque exacerbé d’exclusion et se voient parfois contraints de renoncer aux avantages matériels souvent anciennement acquis (débranchement) ou d’emprunter les voies risquées de l’illégalité : en tant que consommateurs de services publics, beaucoup ont aujourd’hui moins de droits substantiels que les usagers turbulents des *townships* d’apartheid.

Couplée à une approche réductrice de l'égalisation, indifférente aux pratiques et demandes d'une fraction notable de la population, la plus vulnérable, dont elle alimente de nouveaux mécanismes d'exclusion, l'unification politico-administrative ne paraît donc pas apporter de réponses adéquates à la diversification de la société urbaine capetonienne.

Bibliographie

- ATWELL I. G., RAMSAY D. Q., 2001, "Water and Sanitation Tariffs – 2001/2002 Budget Year", in CITY OF CAPE TOWN, *Budget 2001/2002*, pp. 522-550.
- BAKKER Karen, 2002, *From archipelago to network : urbanisation and water privatisation in the South*, Oxford, Oxford University (School of Geography and the Environment), Working paper n° WPG02-05.
- BAKKER Karen, HEMSON David, 2000, "Privatising Water : BOTT and Hydropolitics in the New South Africa", in *South African Geographical Journal*, 82(1), 3-12 p.
- BLAKELY Edward, SNYDER Mary, 1997, *Fortress America : Gated Communities in the United States*, Washington, Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy, 209 p.
- BOND Patrick, 2000-a, *Cities of Gold, Townships of Coal. Essays on South Africa's New Urban Crisis*, Trenton Asmara, Africa World Press, 401 p.
- BOND Patrick, 2000-b, *Elite Transition : From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*, London, Pluto Press, 318 p.
- BOOYSEN F. Le R., 2001, "Non-Payment of Services : A Problem of Ability-To-Pay", in *The South African Journal of Economics*, vol. 69 :4, December, pp. 674-697.
- CALDEIRA Teresa P.R., 2000, *City of walls : Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 487 p.
- CAMERON Robert, 1999, *Democratisation of South African Local Government. A Tale of Three Cities*, Pretoria, J.L. van Schaik, Academic, 345 p.
- CCT (CITY OF CAPE TOWN), 2001-a, *Water Services Development Plan of City of Cape Town*, Cape Town, CCT, December, 104 p. (www.capetown.gov.za/water/wsdp).
- CCT (CITY OF CAPE TOWN), 2001-b, *Draft Credit Control, Debt Collection and Indigent Policy/Discussion Document : As Approved by EXCO 16th October 2001*, Cape Town, CCT, 20 p.
- CMC (CAPE METROPOLITAN COUNCIL), 1999, *Going Global, Working Local : an Economic Development Framework and Local Government Strategy for the Cape Metropolitan Area. Draft one : for Comment*, Cape Town, CMC, 33 p.
- DEPARTMENT OF PROVINCIAL AND LOCAL GOVERNMENT, 2000, *Local Government : Municipal Systems Act n° 32, 2000*, 61 p.
- DONZELOT Jacques (avec MÉVEL Catherine et WYVEKENS Anne), 2003, *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 362 p.
- DUBRESSON Alain, 2001, *Rapport de mission au Cap : 28 juin-18 juillet 2001*, Paris, l'auteur, 19 p.
- DWAF/SALGA (DEPARTMENT OF WATER AFFAIRS AND FORESTRY/SOUTH AFRICAN LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION), 2001, Report on the Free Basic Water Regional Workshops Held in the Nine Provinces – Mays to June 2001, Pretoria, DWAF/SALGA, 12 p.
- EISA (ELECTORAL INSTITUTE OF SOUTHERN AFRICA), 2000, *Service Delivery and Local Government*, 2 p. (www.localelections.org.za/services/services.htm).
- HOUSING PORTFOLIO COMMITTEE, 2001, *Western Cape mass evictions : discussion with Western Cape Housing MEC*, Monday 25 June 2001, 2 p. (www.pmg.org.za).
- JOHNSON Victoria, 2002, *Legality of water cut-offs and the installation of flow enablers*, Cape Town, CCT (Legal services), 27 February.
- McDONALD David, 2002, *The Bell Tolls for Thee : Cost Recovery, Cutoffs and the Affordability of Municipal Services in South Africa*, Johannesburg, Municipal Services project, 16 p. (Working paper).
- McDONALD David, PAPE John (eds.), 2002, *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, London, Zed Books, 224 p.

- McDONALD David, SMITH Laïla, 2002, *Privatizing Cape Town : Service Delivery and Policy Reforms Since 1996*, Johannesburg, MSP, 62 p. (Occasional papers Series n° 7).
- MORANGE Marianne, 2001, *Propriétaires et locataires en Afrique du Sud. Politiques publiques et dynamiques résidentielles dans la ville post-apartheid : le cas de Port Elizabeth*, Paris, Université Paris 8/IFU, 508 p. (Thèse de doctorat).
- MOSDELL Tim, BAYAT Amiena, 2001, *Towards a Pro-Poor Service Policy : Draft Discussion Document*, Cape Town, Palmer Development Group, March, 26 p.
- NATIONAL TREASURY, 2001, *Intergovernmental Fiscal Review*, Pretoria, National treasury, 202 p.
- NAVEZ-BOUCHANINE Françoise, 2002, “La fragmentation : sources et ‘définitions’”, in NAVEZ-BOUCHANINE Françoise (dir.), *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, Paris, L’Harmattan, pp. 45-103.
- NJIRU C., SMOUT I.K., SANSOM K., 2001, “Managing Water Services Through Service Differentiation and Pricing in an African City”, in *The Journal of The Chartered Institution of Water and Environmental Management*, Vol. 15, n° 4, pp. 15-281.
- PALMER DEVELOPMENT GROUP, 1999, *An Investigation to determine Low-income households’ levels of affordability to pay for services and housing in the Cape Metropolitan Area*, Cape Town, PDG, 25 p. + annexures.
- PALMER DEVELOPMENT GROUP, 2001, *Cape Town Unicity : Case study investigation – Profile report*, Cape Town, PDG, January, 63 p.
- PARKER Mike, 2000, *Proposed Policy Framework to Inform the Process of Convergence to a Common Metropolitan-Wide Tax and Tariff Structure (first draft for discussion by the Unicity Commission)*, Cape Town, commissioned by the Unicity Commission, janvier, 19 p.
- PLANCQ Marie, 2002, *Rapport de mission au Cap : juillet-septembre 2002*, Paris, l’auteur, 29 p.
- RICHARDSON Mike, 2001, “Implementation of rates and service charges : 2001/2002 Financial Year”, in CITY OF CAPE TOWN, *Budget 2001/2002*, pp. 24-31.
- SIMON Dan, “Water cut-offs start as council coffers dry up”, in *Cape Times*, 3/02/1999.
- THURMAN Sarah, 1999, *A Review of Rates, Service Charges and Connection Fees Across Metropolitan Cape Town*, Cape Town, Development Action Group, février, 35 p.
- TOMLINSON Richard, 2002, “International Best Practice, Enabling Frameworks and the Policy Process : A South African Case Study”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.2, June, pp. 377-388.
- TUOK Ivan, WATSON Vanessa, 2001, “Divergent Development in South African Cities : Strategic Challenges facing Cape Town”, in *Urban Forum*, Vol. 12, n° 2, April-June, pp. 119-138.
- UNICITY COMMISSION of CAPE TOWN, 2000, *Summary of Key unicity issues, debates and strategic recommendations*, Cape Town, Unicity Transformation Programme Office, 9 November, 27 p.
- VAN NIEKERK François, 2000, “Water Leaks Repair Project”, Paper for *the Institute of Municipal Engineers of Southern Africa (IMESA) Conference*, October.
- VIRCOULON Thierry, 2003, “L’eau gratuite pour tous ? L’exemple de la nouvelle politique de l’eau en Afrique du Sud”, in *Afrique contemporaine*, n° 205, printemps, pp. 135-150.
- WATSON Vanessa, 2001, *Change and Continuity in Spatial Planning : Metropolitan Planning in Cape Town under Political Transition*, Johannesburg, University of the Witwatersrand, 159 p. (PhD Thesis). Ouvrage publié en 2002 (London ; New York, Routledge, 177 p.).
- WATSON Vanessa, 2002, “The usefulness of normative planning theories in the context of Sub-Saharan Africa”, in *Planning Theory*, vol. 1(1), pp. 27-52.
- WILKINSON P., 2000, “City profile: Cape Town”, in *Cities*, vol. 17, n° 3, pp. 195-205.
- XALI Mthetho, 2002, “*They are killing us alive*” - *A case study of the impact of cost-recovery on service provision in Makhaza Section, Khayelitsha*, Cape Town, ILRIG, 27 p. (Working paper, à paraître en 2003).

Spatialités économiques et dynamiques urbaines au Cap (Afrique du Sud) : une approche géographique de la régulation

Alain Dubresson

Géotropiques, université Paris X et IRD (UR 023)

Alain.Dubresson@u-paris10.fr

Le processus complexe de changement négocié qui caractérise la République d’Afrique du Sud (RSA) est analysé par certains auteurs comme une dérégulation de l’ancien « fordisme racial » administré (Gelb, 1991) et une tentative mise en oeuvre d’un nouveau mode de régulation hybride, mêlant néo-libéralisme et politiques redistributives (Marais, 2001), issue d’un « compromis de classe » (Webster et Adler, 1999) conclu entre les syndicats, l’ANC et le monde patronal au début de la décennie 90. Ce mode est censé répondre au double impératif d’impulsion d’une croissance forte par l’ouverture accélérée au marché mondial et de réallocation de ressources au bénéfice de ceux qui furent victimes de l’ancien régime raciste. Ce que Peter Wilkinson qualifie de recherche d’un « nouveau mode de régulation post-apartheid » (Wilkinson, 2003) est décliné à toutes les sphères de gouvernement, national, provincial et local. Ma recherche est conduite à l’échelle d’un gouvernement local urbain, *City of Cape Town* (CCT), qui a un statut de métropole. Comme dans toutes les sphères de gouvernement, le discours politique met en exergue la nécessaire articulation entre croissance économique et « intégration urbaine », processus censé combiner l’équité spatiale (compactage de la ville par la densification physique, la mixité fonctionnelle, l’égalisation d’accès aux ressources urbaines), l’équité sociale (redistribution, solidarité, garantie d’un minimum vital pour tous) et l’inclusion politique (déségrégation, participation, démocratisation).

J’ai choisi de travailler sur la dimension territoriale de la régulation dans l’aire métropolitaine (*Cape Metropolitan Area*, CMA) pour plusieurs raisons. D’abord, elle est consubstantielle aux réformes engagées, présentées comme une rupture avec le casernement racial antérieur : « l’espace » voire « le territoire » font explicitement partie des outils de régulation que les gouvernements urbains locaux doivent utiliser. Ensuite, s’agissant de régulation, elle est étroitement liée à la gouvernance urbaine entendue ici comme l’ensemble des processus de coordination d’acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés (Dubresson, Jaglin, 2002). Enfin, elle est inséparable d’un débat conceptuel sur des catégories (l’espace, le territoire, la fragmentation), sur les processus de territorialisation et les interactions entre évolutions sectorielles et évolutions territoriales dont l’analyse est de plus en plus nécessaire (voir en particulier Chanteau *et al.*, 2002).

Les relations entre les transformations de la structure économique à l’échelle de CMA et les dynamiques spatiales urbaines constituent mon entrée ; les travaux empiriques montrent que les nouvelles spatialités induites par les forces du marché ne sont pas, ou sont peu, conformes aux objectifs affichés par le gouvernement local en termes de localisation des investissements productifs dans l’aire métropolitaine, de rattrapage au bénéfice des aires défavorisées, bref d’intégration. La plupart des chercheurs sud-africains mettent l’accent sur l’accentuation de la polarisation sociale et de la fragmentation dans l’étalement spatial et la sub-urbanisation rapide, mais certains d’entre eux s’interrogent aussi sur la notion de « fragmentation », souvent utilisée mais peu explicitée (Harrison *et al.*, 2003).

La recherche en cours au Cap⁹⁵, où l'outil spatial utilisé en tant qu'élément du mode de régulation locale n'a pas fonctionné, permet de contribuer au débat. J'exposerai les arguments avancés, qui tiennent pour beaucoup aux conditions de la décentralisation et aux fondements conceptuels de l'outil, puis je préciserai mon propre cadre d'analyse avant de livrer quelques éléments de réflexion.

I. Un bref rappel descriptif du contexte de la recherche

A. Les déterminants nationaux de l'action locale

On ne peut évidemment isoler l'échelle locale des englobants macro-politique et macro-économique nationaux constitutifs de la « double transition » (Webster et Adler, 1999) et qui surdéterminent à la fois la nature des compétences, l'exercice du pouvoir métropolitain et les orientations de développement local.

La refondation politico-administrative de la RSA repose sur un double mouvement de décentralisation et de recentralisation dont les modalités et le contenu ont été définis par la Constitution de 1996 et diverses lois sur le contenu desquelles je n'insiste pas ici. La décentralisation procède de la Constitution qui définit trois sphères de gouvernement, nationale, provinciales et locales dont les relations institutionnelles sont telles que certains auteurs évoquent une quasi-fédéralisation ; la recentralisation, à l'échelle des métropoles (le statut de métropole dote ce type de gouvernement local d'une grande autonomie, d'un pouvoir exécutif et réglementaire exclusif et protégé dans le territoire de leur juridiction), résulte d'une volonté de créer un territoire d'action permettant de promouvoir une gestion démocratique et de combattre les inégalités de tous types héritées de l'apartheid. Dans ce cadre général, les municipalités sont non seulement investies d'une fonction de développement local (le concept de *developmental local government* a été incorporé dans le préambule d'une loi essentielle⁹⁶), mais elles sont aussi mises dans l'obligation légale⁹⁷ d'élaborer des Schémas de développement spatial (*Spatial Development Framework, SDF*)⁹⁸, qui doivent être inclus au sein de Plans de développement intégré (*Integrated Development Plan, IDP*)⁹⁹.

Cette refondation est inscrite dans une tendance longue de croissance économique d'abord irrégulière dans les années 70, plus lente que celle de la population dans les années 80, plus régulière mais modeste au début des années 90 et que beaucoup d'auteurs analysent comme un marqueur de crise du régime d'accumulation ancien (dont Cling, 2000 ; Marais, 2001). Dominée par les *Big Five*, l'économie sud-africaine est soumise à une restructuration de grande ampleur. Celle-ci est en œuvre au moins depuis les années 80¹⁰⁰, affecte le complexe minéralo-industriel comme les industries manufacturières fordistes protégées par l'ancienne forteresse d'apartheid¹⁰¹

⁹⁵ Complémentaire de celles menées par Sylvie Jaglin (Latts-Enpc), Peter Wilkinson, Vanessa Watson et Sophie Oldfield (UCT, University of Cape Town).

⁹⁶ *Municipal System Act*, n°32, 2000.

⁹⁷ *Local Government Transition Act*, n°97, 1996 et *Local Government : Municipal Systems Act*, n°32, 2000.

⁹⁸ *Development Facilitation Act*, 1995.

⁹⁹ *Local Government Transition Act, Second Amendment Act*, n°97, 1996, *Local Government: Municipal Systems Act*, n°32, 2000 dont les règles concernant les IDP sont précisées dans le *Government Gazette*, August 2001.

¹⁰⁰ Voir en particulier les travaux d'Owen Crankshaw sur le marché du travail à Johannesburg et ceux de Bill Freund sur l'histoire économique de Durban.

¹⁰¹ Sur l'histoire complexe des relations entre entrepreneurs, mode d'accumulation et régime d'apartheid, voir Freund, 1999.

et a été stimulée par les premières mesures d'ouverture économique ayant accompagné les débuts du processus de démocratisation. Depuis 1996, le virage opéré par le gouvernement en faveur de l'orthodoxie néo-libérale, avec l'adoption du GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*), produit et accélère des transformations : le passage (inégal) au post-fordisme modifie rapidement le marché du travail salarié alors que les objectifs nationaux de croissance et de redistribution n'ont jamais été atteints. Dans ce contexte, les pouvoirs locaux, qui ne peuvent évidemment élaborer des politiques méso-économiques propres, ont été investis de fonctions de promotion, de facilitation et d'impulsion d'initiatives économiques privées et issues des « communautés ». Plus que d'autres gouvernements locaux qui bénéficient d'importants transferts intergouvernementaux (*Equitable Share*), les gouvernements métropolitains sont concernés par la course à la croissance forte sur le court terme : d'une part la création d'emplois dans des villes où les taux de chômage sont considérables pèse sur les résultats électoraux ; d'autre part leurs ressources financières (hors emprunts) reposent sur leurs propres bases économiques : pour l'année financière 2002/2003, environ la moitié des ressources de CCT provenaient ainsi des ventes de services marchands aux entreprises et aux ménages, 25% de la taxe sur la propriété, 8% des taxes sur les chiffres d'affaires et la masse salariale des firmes. Cette croissance doit être impulsée par une « vision » du futur économique et une stratégie négociées, selon les termes du *White Paper on Local Government* diffusé par le *Ministry of Provincial Affairs and Constitutional Development* en mars 1998, avec les firmes privées et les « communautés », et par des partenariats public-privé porteurs de dynamiques locales.

B. Quelques caractéristiques factuelles de CMA

L'aire métropolitaine du Cap, CMA, étendue sur 2 160 km² (dont 670 bâtis), était peuplée d'environ 3 millions d'habitants en 2000. Evidemment particulière par son histoire (*Mother city* où siège toujours le Parlement), CMA est aussi caractérisée par :

- une population à majorité *Coloured* ; selon la classification en usage¹⁰², les *Coloured* représentaient 46% du total, les Noirs 31%, les Blancs 21% et les Asiatiques 2% ; les estimations et projections démographiques montrent que le poids des populations noires (en raison d'une fécondité supérieure et de migrations) croît plus vite que celui des autres groupes, mais en 2006, les *Coloured* devraient être toujours majoritaires, 44%, pour 35% de Noirs, 19% des Blancs et 2% d'Asiatiques. Cette composition est importante à prendre en compte : d'une part, les citoyens noirs sont les plus pauvres ; d'autre part, les bases électorales des forces politiques en présence, locales et représentées localement, et les stratégies d'alliance sont en partie liées aux poids démographiques relatifs.
- une *dynamique démographique soutenue* ; même si la croissance démographique ralentit (+ 4,4% l'an de 1991 à 1996, + 3,2% de 1996 à 2000, + 2,4% envisagés de 2000 à 2005) en raison de la baisse de la fécondité, du tassement des migrations et des effets du Sida), la métropole devrait compter, selon les hypothèses moyennes, 3,4 millions d'habitants en 2005 et environ 3,7 en 2010, soit une population active (d'âge actif, 15-64 ans) de 2,5 millions et une « force de travail » (éléments de la population active voulant

¹⁰² L'usage des catégories « raciales » de l'apartheid (Noirs, Blancs, *Coloured*, Indiens, Asiatiques) n'implique évidemment pas une adhésion à la philosophie qui a présidé à cette classification ni au régime politique qui l'a utilisée.

participer à une activité et physiquement apte à le faire ou déjà engagés dans une activité) de 1,7 millions de personnes.

- *une croissance économique insuffisante*. Par la valeur de sa production, CMA fournit 10 à 11% du PIB national. Le produit brut (GGP, *Gross Geographic Product*) était estimé à 94 milliards de rands en 2001, au 2ème rang national derrière Johannesburg et devant Durban. De 1991 à 2000, la croissance économique de CMA (+ 2,6% l'an en moyenne) a été supérieure à celle des autres aires métropolitaines, mais un ralentissement caractérise les deux dernières années et le rythme annuel est devenu inférieur à celui de la RSA. La structure productive, très diversifiée, comporte une importante industrie manufacturière (en particulier textile et agro-alimentaire, mais aussi métallurgie, imprimerie, chimie) et évolue vers une économie de services et de haute technologie plus ouverte à l'extérieur. Le poids relatif des services financiers et du commerce (les statistiques y incluent le tourisme) a été accru de 1980 à 2000 (respectivement de 17,2% à 19,1% et de 17,5% à 23% de la valeur ajoutée), mais en 2000, les industries manufacturières (hors électricité et construction) produisaient encore 25,4% de la valeur ajoutée et employaient 27,2% des salariés. Si l'ouverture à l'extérieur est rapide, elle demeure limitée¹⁰³, les flux d'IDE (investissements directs étrangers) ne représentaient que 6,2% du total investissements du Western Cape en 2001, l'économie est beaucoup moins « globalisée » que celle de Johannesburg et la base productive travaille surtout pour le marché national. Non seulement la croissance économique ralentit mais surtout elle est de moins en moins riche en emplois du fait de l'ajustement compétitif d'anciennes activités passant du *labour* au *capital intensive* et des caractéristiques de l'offre d'emploi dans les nouveaux services¹⁰⁴. De 1991 à 2000, la force de travail s'est accrue en moyenne de 35 000 individus/an mais les créations d'emplois ont à peine atteint 20 000/an. Pour absorber l'actuelle demande, il faudrait un taux annuel de croissance de +7%. Or, les objectifs les plus optimistes affichées en 2000 (+4,1%/an de 2000 à 2005), qui devaient seulement permettre de stabiliser le taux moyen de chômage à 18-21% en 2005, sont loin d'être atteints. Les emplois informels, en rapide croissance, seraient passés de 103 000 en 1996 à 293 000 en 2000 (pour un total de 1 094 000 emplois regroupant le formel et l'informel) et l'artisanat et le petit commerce informels produiraient entre 12% et 18%, selon les estimations, de la valeur ajoutée de l'aire métropolitaine.

- *un accroissement du chômage, de la pauvreté, de la polarisation sociale*

Quels que soient les chiffres et les méthodes de calcul¹⁰⁵, le chômage mesuré a augmenté. Selon CTT, le taux de chômage moyen est passé de 10,2% en 1991 à 18% au moins en 2000 (*official definition*) ou de 15,3% à 24,5% (*expanded definition*) mais, désagrégés par groupes, les taux de chômage sont particulièrement élevés parmi les populations noires et

¹⁰³ Les exportations de la province du Western Cape ont doublé de 1996 à 2001, mais elles ne représentent que 13,9% du produit régional brut –PRB - en 2001 et le total import-export contribue à environ 32% du PRB.

¹⁰⁴ 1% de croissance induisait 1% de croissance des emplois formels et informels dans les années 80 et seulement 0,6% de 1996 à 2000.

¹⁰⁵ Selon l'*official unemployment*, définition officielle ou « étroite » utilisée depuis 1996, est considéré comme chômeur un actif (15-64 ans, ie d'âge actif) à la recherche d'un emploi depuis 4 semaines au moment de l'enquête et n'en ayant trouvé aucun. Selon l'*expanded definition* utilisée avant 1996, est considéré comme chômeur un actif sans emploi, à la recherche d'un emploi depuis un temps non spécifié et qui accepterait un emploi si l'occasion lui en était donnée.

*coloured*¹⁰⁶. La pauvreté croît également: selon CCT, en 1996, 21% des ménages étaient sous le *Household Subsistence Level* (HSL) évalué à 12 000R/an; en 1999, on dénombrait 26% des ménages sous le HSL (14 500 R/an/ménage de 4-5 personnes), dont 48,5% des ménages noirs, 26,1% des Asiatiques, 19,9% des *Coloured* et 5,5% des Blancs. Enfin, si des catégories moyennes émergent au sein de la population noire, la polarisation sociale a été accentuée : de 1991 à 1996, le revenu des 40% de ménages les plus pauvres s'est effondré de 20%.

- *une donne politique locale singulière*, et peut être un « régime urbain » particulier (sur le concept, voir Mossberger, 2001). De décembre 2000 novembre 2002, le gouvernement métropolitain a été exercé par des partis impliqués dans, ou issus de, l'ancien régime d'apartheid, *Democratic Party* (DP) et *New National Party* (NNP), qui scellèrent une alliance (*Democratic Alliance*, DA) pour remporter les élections municipales du 5 décembre 2000 au détriment de l'ANC, gouvernant ainsi, cas unique parmi les 6 métropoles sud-africaines, l'entité unifiée (*Unicity*), *City of Cape Town*. Cette entité a remplacé l'ancien système de gouvernement local de transition, mis en place après les élections de 29 mai 1996, qui comprenait 6 *Metropolitan Local Councils* (municipalités gérées également par le DP et le NNP, sauf l'ancienne municipalité de *Cape Town*) coiffés par le *Cape Metropolitan Council*, CMC. On est ainsi passé de l'atomisation administrative héritée des vicissitudes de l'ingénierie d'apartheid¹⁰⁷ avant 1996 à une seule entité gestionnaire, *City of Cape Town*, depuis 2000. La nouveauté de la fin 2002 est l'éclatement de l'alliance fondatrice de la DA et la constitution d'une nouvelle coalition politique ANC-NNP, l'ANC ayant bénéficié du *floor crossing*, pratique autorisée par la loi et qui permet à un élu de changer de camp durant son mandat tout en conservant son siège.

II. L'échec d'une tentative de régulation locale spatialisée : constats empiriques

De 1996 à 2000, puis sous la coalition au pouvoir en 2001 et 2002, le discours des forces politiques dominantes insistait sur la nécessité de faire de *City of Cape Town* une vitrine gestionnaire et un modèle africain de gouvernement local, l'objectif officiel proclamé étant de devenir l'*Africa's best run city by 2004*. Il ne s'agissait pas uniquement de promouvoir un modèle de gestion urbaine démocratique appuyé sur une base économique locale puissante et compétitive, mais aussi de concilier, à l'échelle locale, deux impératifs apparemment contradictoires, promouvoir une *world class city* en utilisant les compétences dévolues aux pouvoirs locaux tout en s'appuyant sur l'ouverture économique impulsée par le GEAR et assurer à tous les citoyens, en particulier les plus démunis, un accès à l'emploi, au logement, aux infrastructures et aux services dans des temporalités sinon semblables du moins conciliables et acceptables par tous les protagonistes. La localisation du développement a ainsi été pensée à deux échelles au moins, celle de la métropole d'une part, celle des espaces intra métropolitains d'autre part, marqués par les inégalités considérables héritées du régime d'apartheid. Je ne

¹⁰⁶ Selon *October Household Survey*, 1997, *expanded definition* : Noirs (32,5%), *Coloured* (16,2%), Asiatiques (14,3%), Blancs (5,4%), et *official definition*: Noirs (23,4%), *Coloured* (12,7%), Asiatiques (7,7%), Blancs (2,8%).

¹⁰⁷ 19 municipalités « blanches » dont certaines administraient les 29 comités de gestion de townships réservés aux *Coloured*, 6 conseils locaux pour les juridictions blanches semi-rurales, 7 administrations pour les *townships* assignées aux Noirs et dépendants directement de l'administration provinciale, sans compter les services du *Regional Services Council*, chevauchant les territoires précédents.

traiterai ici que de la seconde échelle : la nature des investissements récents montre que la restructuration généralisée atteint différemment les activités manufacturières héritées (déclin du textile accompagné de spécialisations dans la branche mais essor de l'agro-industrie par exemple), que des niches de croissance sont rapidement valorisées (NTIC, construction et réparation navale de plaisance, industrie du cinéma), que le tourisme et le groupe FIRE (*finances, insurance, real estate*) sont en plein essor. Si les documents de l'IDP de *City of Cape Town* mettent l'accent sur ces dernières activités, elles sont de fait déjà privilégiées depuis plus d'une décennie par les entrepreneurs privés. Il est clair (et des enquêtes récentes sur les facteurs de localisation le montrent) que la transformation en cours de la base économique est surdéterminée à d'autres échelles que celle de la métropole et à des niveaux de décision sur lesquels le gouvernement local a assez peu de prise, même si l'efficacité de sa politique d'externalités¹⁰⁸ en association ou non avec les autres sphères de gouvernement (amélioration des infrastructures, des grands équipements, sécurisation du CBD, financement de multiples partenariats, marketing actif en faveur du site et du *Cape life style*) nourrit l'attractivité du territoire métropolitain. En revanche, les dimensions intra-urbaines de la transformation sont directement en relation avec la tentative de réorganisation de l'espace urbanisé conçue et initiée à l'échelle métropolitaine. C'est donc moins des activités **au** Cap que **dans** CMA qu'il s'agit ici.

MSDF (Metropolitan Spatial Development Framework) et dynamiques de localisation

Le MSDF, adopté par le CMC en mai 1996, reposait sur une vision systématique cherchant à rompre avec l'organisation de l'espace héritée de l'urbanisme d'apartheid et à valoriser l'idée d'intégration. L'histoire de son élaboration, les enjeux et les échecs de la planification urbaine dans la transition ont été remarquablement étudiés par Vanessa Watson (Watson, 2001). Je me contenterai ici d'évoquer les principales dimensions géo-économiques d'un document dont le principal objectif consistait à identifier les moyens de favoriser une diffusion spatiale de l'appareil productif au sein d'une aire métropolitaine caractérisée par une forte concentration des établissements et des emplois salariés dans les aires peuplées par les citoyens les plus favorisés ou à leur immédiate proximité. Le MSDF reposait sur 4 éléments clés : la définition de « nœuds » de centralité, existants et à renforcer ou à créer au cœur des aires de populations pauvres ; la définition de « corridors » multifonctionnels ayant vocation à être connectés aux nœuds, permettant ainsi la mise en place d'un modèle spatial dit « intégré » ; le MOSS (*Metro Open Space System*) ; la maîtrise de la croissance spatiale avec l'identification d'*urban edges*. Les analyses disponibles montrent que les objectifs énoncés dans le MSDF n'ont pas été atteints, que la dynamique d'intégration fonctionnelle entre nœuds et corridors n'a apparemment pas, ou peu, été enclenchée et que les inégalités héritées demeurent et ont même été aggravées.

Selon l'analyse proposée par Ivan Turok (Turok, 2000), ici brièvement résumée, quatre tendances lourdes affectent la localisation des activités dans la CMA : premièrement, le desserrement de l'activité économique du CBD vers les aires suburbaines à haut revenus, processus classique accompagnant partout la croissance urbaine, mais qui a été ici accéléré, du moins jusqu'en 2001, le CBD étant depuis revitalisé ; deuxièmement, la tendance à la dispersion hors des centres constitués (nœuds) et reposant sur de nouveaux usages de l'espace urbanisé (réaffectation de bâtis bordant les routes principales dans les aires riches, maisons ou petits immeubles désormais utilisés comme bureaux, dissémination de parcs d'affaires et d'immeubles

¹⁰⁸ Au sens défini par Allen Scott (Scott, 2001 : 90), « tout évènement ou toute activité situés hors de portée de contrôle de la firme, mais qui ont des effets certains sur la fonction interne de production de la firme ».

de bureau hors des principaux nœuds économiques sur des espaces gagnés par la marchandisation du sol) ; troisièmement, une « dérive nordiste » : de 1998 à 2000, 72 projets majeurs (+ de 10 millions de rands) en cours ou prévus concernent le nord de la métropole, 35 les districts centraux, 24 le S/SO et 9 seulement le SE pauvre où les montants d'investissements privés sont faibles et où l'économie informelle progresse rapidement ; quatrièmement, une spécialisation et une différenciation accrue de certains espaces : les nœuds sont ainsi de plus en plus positionnés sur des segments de marché.

Ces quatre tendances ne reflètent pas seulement la demande des entreprises mais sont aussi tirées par l'offre du marché immobilier, lequel repose sur trois composantes. Les institutions financières y ont un rôle essentiel ; compagnies d'assurances et fonds de pension dirigent leurs investissements vers la propriété immobilière (20-25% de leurs portefeuilles). De leur côté, les propriétaires tentent de maximiser les gains en vendant les immeubles ou en les cédant en leasing. Quant aux pouvoirs locaux (voir *infra*), ils ont accompagné, sinon encouragé, les tendances lourdes dans un contexte de restructuration politique et administrative qui a facilité les logiques privées. Dans ces conditions, les aires de pauvreté du SE ont été délaissées par les grands projets et les initiatives privées, le moteur du changement y demeure l'investissement public, la priorité étant donnée au logement et aux infrastructures plutôt qu'à la création d'emplois.

En changeant de focale et en descendant à une plus grande échelle, on constate que les corridors et les nœuds, éléments du dispositif spatial préconisé par le MSDP, sont de plus en plus différenciés entre eux, que des grappes spécialisées y apparaissent et que certains corridors ont été parfois marginalisés par des mégaprojets localisés à proximité. Les bilans de localisation des investissements et des valeurs ajoutées produites en 2000, les cartes d'évolution de l'utilisation du sol depuis 1996 et surtout celles produites en 2003 (City of Cape Town, 2003) n'indiquent pas de changement significatif des tendances lourdes décelées, mais permettent de nuancer et de préciser quelques éléments d'analyse. D'une part le CBD, où la mise en œuvre de la politique d'*improvement district* a amélioré les conditions de sécurité et qui a été revitalisé par l'achèvement de mégaprojets, concentre trois fois plus d'unités¹⁰⁹ de commerces et de services que le second pôle et les investissements immobiliers reprennent. D'autre part, une diffusion spatiale caractérise les petites unités. Or, 93% des unités constitutives de l'appareil économique sont petites (*small*, de 10 à 50 emplois, 22%) et très petites (*very small*, moins de 10 emplois, 71%), l'enquête incluant des activités dites informelles mais aussi des activités formelles dont les plus récentes sont issues de la multiplication des contrats de sous-traitance et d'externalisation de services qui caractérisent la gestion des plus grandes entreprises de toutes les branches. Il reste que cette diffusion ne concerne que peu le SE pauvre, même si quelques îlots y apparaissent, et que le MSDP n'a pas constitué un outil efficace de pilotage spatial des investissements.

Deux registres d'explication

L'inefficacité du MSDP procède, selon les analyses proposées, de son inapplication ou de son inapplicabilité. Pour être trivial, le premier argument mérite qu'on s'y arrête et qu'on réponde à une question : pourquoi le MSDP n'a-t-il pas été rendu exécutoire ? Le second (même appliqué, le MSDP n'aurait pas été efficient) renvoie à un débat de fond sur les fondements conceptuels de ce qui apparaît comme une tentative de régulation publique spatialisée.

¹⁰⁹ Compte tenu des données de l'enquête réalisée en 2002 à partir des taxes prélevées par le *Regional Services Council (RSC levy)*, il est difficile de savoir si ces unités sont des entreprises ou des établissements.

Restructuration labile des pouvoirs, « métropolisation » institutionnelle et localisation des investissements

Le processus d'élaboration du MSDF a commencé en 1989, les principes, objectifs et stratégies ayant fait l'objet d'un débat entre acteurs publics dans le cadre du *Western Cape Economic Development Forum* (initié par les entrepreneurs) de 1993 à 1995. En 1996 fut élaboré le *MSDF Technical Report*, l'intention des planificateurs du CMC étant de lui donner force de loi (« *statutorise* ») selon les termes du *Land Use Planning Ordinance* (LUPO) de 1985. Mis en circulation plusieurs fois, reformulé sous forme de *Draft Statutory Document* en 1999, le MSDF n'a jamais été rendu exécutoire. Bloqué par le haut du fait de relations conflictuelles entre le gouvernement provincial et le gouvernement local, il a aussi été miné par le processus de restructuration politico-administrative du gouvernement local durant la phase dite de transition (1996-2000).

La mise en œuvre de la coopération-coordination entre les sphères provinciales et locales a été marquée par de nombreux empiètements de prérogatives au détriment de la sphère locale et consécutifs à la construction, parfois controversée¹¹⁰, des périmètres de compétences entre les trois sphères de gouvernement. Un exemple : en 1996, le CMC publiait le MSDF et la même année fut finalisé le *Western Cape Planning and Development Bill* qui proposait des procédures standardisées pour une modification de l'usage du sol à travers le rezonage. « *Clarification between local government and provincial government with respect to municipal planning is in* », peut-on lire dans un document publié en 1998 par le CMC, manifestant ainsi ses craintes devant l'intrusion provinciale en terme de réglementation de la planification spatiale à l'échelle municipale. Finalement, c'est la remise en question politique de l'avenir du LUPO par la Province qui a scellé le sort du MSDF.

Au sein de la sphère locale, la mise en œuvre n'a pas non plus été facilitée. L'élaboration d'une stratégie globale de localisation intra métropolitaine des investissements privés n'allait pas de soi entre les anciennes composantes restructurées qui avaient chacune leurs propres objectifs. D'abord, la réunification a été opérée sur des bases disparates en termes de potentiel économique, de capacité et de pratiques gestionnaires : les conceptions et techniques budgétaires comme les orientations économiques étaient différentes. Ensuite, pendant la transition, les 6 municipalités ont rivalisé plus que coopéré entre elles et avec le CMC afin d'accroître leurs propres bases de revenus : les difficultés techniques et politiques comme le temps nécessaire pour les résoudre et procéder à la fusion ont créé un moment d'opportunité dont ont profité certaines municipalités. Celle de Tygerberg a ainsi très tôt élaboré son IDP, outil mobilisateur pour concentrer les investissements le long de Durban Road et promouvoir un corridor, mais avec une continuelle réévaluation de sa propre planification, qui n'a jamais dévié de l'idée que seul un *up-market development* y serait autorisé. Celle de Blauwberg a adopté un Plan de développement et a surtout rapidement rezoné certains espaces pour y attirer des investisseurs : des terrains initialement destinés à des opérations immobilières pour revenus moyens, voire faibles, ont été réaffectés à l'un des plus spectaculaires mégaprojets, Century City, hors du corridor envisagé. Parfois instrumentalisé (Tygerberg), le MSDF n'a pas joué le rôle de cadre général de référence, reconnu comme tel par toutes les parties et permettant de tenter de canaliser les initiatives privées qui ont au contraire souvent mis en concurrence des municipalités puissantes face à un CMC dépourvu de moyens efficaces de contrôle et d'intervention. Enfin, la fragmentation institutionnelle (qui perdure aujourd'hui) a marqué la restructuration politico-administrative, marginalisé et isolé les planificateurs dans un dispositif privé de synergies

¹¹⁰ Et liée à différentes interprétations des textes, voire à certaines marges offertes par les textes eux-mêmes.

internes (Watson, 2002). Des quatre éléments clés du MSDF, seuls deux ont été relativement incontestés, créer et contrôler une limite (*urban edge*) pour protéger les terres agricoles et les périphéries avec pour conséquence d'encourager la densification interne et l'identification du MOSS. La proposition de diriger les investissements publics et privés vers systèmes de nœuds et des corridors a été une source permanente de conflit, des municipalités dénonçant les contenus urbanistiques et fonctionnels des propositions ainsi que l'érosion de leurs prérogatives. La coalition ayant gouverné la nouvelle *Unicity* jusqu'en novembre 2002 avait lancé un processus de révision du MSDF mais nul ne sait ce qu'en fera la nouvelle coalition en place, qui prépare les prochaines élections.

Obsolescence des fondements conceptuels

Le MSDF reposait sur l'idée de ville compacte, solution alternative à la structure d'apartheid qui rend les opportunités urbaines inaccessibles à la majorité des résidants et accroît les coûts de l'urbanisation. Deux critiques majeures (parmi d'autres) formulées par Vanessa Watson retiennent l'attention. D'abord, l'objectif de contrôler la localisation des investissements privés, surtout en faveur des aires pauvreté, a été considéré comme « sur-ambitieux » : légiférer en cette matière alors que les stratégies spatiales des entreprises sont de plus en plus marquées par la flexibilité et la mise en concurrence des externalités physiques, et (c'est moi qui ajoute) à égalité d'appréciation, par celle d'externalités non économiques extrêmement diverses, variables, difficiles à anticiper et qui leurs sont propres, n'était ni réaliste ni réalisable. Ensuite, cette incompréhension de la structuration actuelle de l'espace économique (je reviendrai sur cette notion) est attribuée à un mode de pensée cloisonné, la planification spatiale demeurant sectorielle et spécialisée, isolée, dans le dispositif institutionnel mis en place durant la transition, des départements en charge du développement économique, des transports, du logement ou de l'environnement, ce que l'élaboration du IDP de la nouvelle *Unicity* n'a pas surmonté. Pour contrer le cloisonnement généralisé et l'absence de coordination au sein du gouvernement local (écoles, cliniques, bibliothèques, centres communautaires, souvent dispersés, n'ont pas non plus été utilisés pour renforcer les nœuds et les corridors), à quoi s'ajoutent les opérations locales provenant des sphères provinciales et nationales (santé, logement) non nécessairement négociées, une autre approche est nécessaire. Vanessa Watson plaide pour une planification plus stratégique, orientant l'action et moins concernée par le contrôle du territoire, moins axée sur la capacité à planifier la ville et recherchant la mise en œuvre de priorités et de programmes porteurs d'une transformation urbaine favorisant l'intégration. Pour en comprendre les conditions, il faut tenter de donner du sens aux spatialités empiriquement décrites.

III. Territoire, gouvernance urbaine et régulation

Les mots et les concepts

Dans les textes officiels sud-africains comme dans ceux de nombreux chercheurs, on trouve assez rarement la définition retenue des mots utilisés ou l'explication des raisons pour lesquelles telle ou telle acception est mobilisée pour répondre à une question. C'est particulièrement fréquent en ce qui concerne « l'espace » « le territoire », « la régulation » ou « la fragmentation » par exemple, dont on sait pourtant la polysémie. J'expose ici comment je construis mon cadre d'analyse avant de livrer quelques réflexions par un retour sur le cas du Cap.

Je m'inscris dans un courant de pensée géographique pour lequel le « territoire » n'est pas réductible à une seule échelle spatiale (« le local » entendu comme une proximité géographique souvent d'ailleurs non définie en terme de distance) et est distinct de « l'espace géographique ».

Ce dernier est pour moi un construit social résultant de l'appropriation, de l'usage, de la transformation et de la différenciation de l'étendue terrestre (la surface non humanisée constituée d'écosystèmes) par les sociétés en vue de leur reproduction. Cette acception est à la fois proche de celle de Roger Brunet (« environnement et dimension intrinsèque de la société, produit de son activité et agent de sa reproduction » (Brunet, 1980, p. VIII) et du concept de production de l'espace de Lefevre, de la projection des rapports sociaux de production à ceci près que cette relation n'est pas pour moi univoque et à sens unique. Le territoire n'est pas l'espace géographique ; c'est, comme l'écrit Claude Raffestin, « une production à partir de l'espace » mettant en jeu des relations, donc du pouvoir (Raffestin, 1980, p. 130). Cette production concerne toutes les échelles spatiales et plusieurs territoires peuvent donc être imbriqués, se chevaucher ou être distincts au sein d'un même espace urbanisé par exemple. Comme d'autres, il m'apparaît que la distinction systématique et rigoureuse entre appropriation et territorialisation de l'espace proposée par Robert Sack est particulièrement utile. « *Territoriality will be defined as the attempt by an individual or a group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area. This area will be called the territory* (Sack, 1986, p. 19). D'abord, elle met l'accent sur le processus de délimitation et d'encadrement d'une portion d'espace (la territorialisation) à des fins de contrôle sur les personnes, les ressources, les relations. Ensuite, elle lie le processus à des stratégies qui définissent les formes, le degré et la fonction des territoires selon des formes d'organisation sociale spécifiques : la délimitation d'une portion d'espace détermine ainsi un territoire dans la mesure où elle est un moyen par lequel des individus ou des groupes construisent et maintiennent des organisations spatiales (Sack, 1986, p. 216). Enfin, elle permet, s'agissant d'entreprises et d'entrepreneurs dans la recherche conduite au Cap, de croiser des approches d'économistes travaillant sur les proximités et celles de géographes proches de l'économie spatiale.

Dans la floraison des travaux consacrés aux relations entre structure économique et espace géographique, aux implications spatiales du développement économique, trois démarches m'intéressent plus particulièrement.

- Celle de Bernard Pecqueur d'abord, pour qui le territoire, plastique et multiforme, procède d'un processus (la territorialisation) par lequel un groupe composite d'acteurs « situés » utilise un espace physique pour résoudre, à un moment donné, un problème productif, en élaborant des ressources spécifiques lui donnant un avantage par rapport à l'extérieur du territoire ainsi construit (Pecqueur, 2002). La cohésion territoriale est réalisée par accord entre acteurs qui y ont intérêt, qui créent un avantage relatif (le dedans) dont sont exclus d'autres acteurs (le dehors) et les types de dynamiques induites sont variables : effets d'agglomération, de spécialisation, de spécification, le territoire pouvant passer d'un état à l'autre dans le temps. Comme Sylvie Jaglin (voir sa contribution et sa position par rapport à Robert Sack) et Henri Coing (voir son intervention lors des journées d'UR en 2002), je ne crois pas qu'il soit nécessaire de postuler l'existence de stratégies concourant au processus de territorialisation (et ceci vaut aussi pour la position de Sack), lequel ne résulte pas toujours pas d'actions conscientes, voulues, organisées et que nous avons souvent tendance à reconstruire comme telles *a posteriori*.

- Ceux de Roberto Camagni ensuite pour qui « le territoire désigne à la fois : un système d'externalités technologiques localisées, c'est-à-dire un ensemble de facteurs aussi bien matériels qu'immatériels, qui, grâce à l'élément de proximité et la réduction des coûts de transaction qu'elle comporte, peuvent devenir aussi des externalités patrimoniales ; un système de relations économiques et sociales qui contribuent à la constitution du capital relationnel ou du capital

social d'un certain espace géographique ; un système de gouvernance local, qui rassemble une collectivité, un ensemble d'acteurs privés et un système d'administrations publiques locales. » (Camagni, 2002 : 554). Il ajoute que « certaines lois gouvernant l'économie des échanges internationaux n'agissent pas au niveau intra-national, ce qui ajoute à l'importance de la compétitivité territoriale (*id*, 555).

- Ceux d'Allen Scott enfin, qui comme certains économistes se pose les lancinantes questions du statut de « l'espace » (comment traiter le problème de la distance ?) et des concentrations géographiques d'établissements productifs « ...comment et pourquoi différents types de production apparaissent à différents niveaux de résolution quantitative en différents sites, et comment une configuration spécifique affecte les qualités concurrentielles d'une économie » (Scott, 2001 : 94). En tant que géographe, il se préoccupe des relations entre la structure de l'activité économique et sa dimension géographique, distinguant ainsi « l'espace économique » et « l'espace géographique ». Le premier résulte de la division entre producteurs : « toute division sociale du travail (qu'elle soit définie en termes de secteurs ou de firmes) peut être conçue comme définissant un espace économique dans lequel toute firme ou tout secteur (...) entretient une relation avec toutes les autres firmes ou tous les autres secteurs » (Scott, 2001 : 89). Le second « représente un ensemble de lieux concrets, que ceux-ci soient ou non reliés entre eux » (*ibid*). Les relations organiques entre le premier et le second (inscription géographique et relations de retour en terme de performance économique) sont au cœur de ses investigations, démarche qui n'est pas sans rappeler les débats anciens concernant les pôles de croissance et de développement : les textes de François Perroux sur les « pôles » ne faisant pas état de lieux (situés et matérialisés), privilégiaient, comme dans l'espace économique de Scott, les relations d'échanges input-output entre entreprises et la croissance n'apparaissait pas en des lieux mais en des points, à des intersections matricielles non spatiales pour un géographe (ou alors appartenant à un système vectoriel, ce qui revient au même). Structurer l'espace économique n'était donc pas intervenir dans des lieux mais dans des systèmes relationnels pour les dynamiser par le renforcement ou l'adjonction d'activité dites « motrices ». Comment passer de la firme motrice à sa localisation concrète dans l'espace géographique, à un lieu d'investissement, telle était la question débattue¹¹¹ dans les années 60. Pour passer de l'espace économique à l'espace géographique, Allen Scott utilise le détour des transactions, dont l'importance est cruciale pour le fonctionnement quotidien du système de production. Les transactions n'existent pas seulement dans l'espace économique (sous formes d'échanges de valeur), mais aussi dans l'espace géographique (elles ont des origines et des destinations multiples) et sont, de ce fait, marquées par des attributs de localisation et de distance, « encourant des coûts avec l'extension de l'espace entre ces différents lieux » (Scott, *id* : 92). Il propose donc une clé de lecture permettant de passer du non spatial au spatial, établit une typologie des coûts de transaction selon ce qu'il appelle leur dépendance spatiale, qui varie selon la valeur de ce qui fait l'objet d'une transaction, la spécification et la fréquence des transactions ; puis il identifie 6 cas de figure caractérisant la « spatialité des transactions » en croisant le coût des relations transactionnelles et l'intensité des externalités.

Une convergence apparaît ainsi entre les acceptions du territoire ci-dessus évoquées. D'une part le processus d'émergence, de délimitation et de maintien du territoire constitue un élément essentiel de sa définition. D'autre part, la gouvernance est autant associée au territoire qu'à

¹¹¹ Et apparemment non résolue quand on fait le bilan des grandes opérations dites d'aménagement du territoire conduites aussi bien en France, en Italie qu'au Brésil et au Mexique dans les années 60-70.

l'entreprise, le lieu (espace physique concret et défini) devenant un élément du contexte de la transaction. En ce sens, le concept de gouvernance territoriale précise celui de gouvernance, généralement utilisé pour décrire un mode de minimisation des coûts de transaction. La dynamique territoriale, en tant que modalité de coordination des acteurs constituant les *business groups* est bien « a minima une solution de gouvernance » (Pecqueur, 2002 : 235). Ensuite, les *business groups* sont en relation avec d'autres acteurs, privés et publics, locaux ou non. La gouvernance territoriale, qui vise à la résolution d'un problème productif, implique donc l'existence de compromis composites et divers entre acteurs économiques privés et acteurs publics, locaux ou non. Jean-Pierre Gilly (Gilly et Pecqueur, 1998) a proposé de caractériser ces compromis selon les acteurs-clés de la coordination territoriale et distingue trois types, la gouvernance privée (les acteurs dominants sont des firmes et/ou des institutions privées de type Chambres consulaires), la gouvernance institutionnelle (de l'Etat aux combinaisons publiques dominantes) et partenariale ou mixte (coopérations multiples organisations publiques et acteurs privés). On voit bien que ces modèles peuvent être déclinés de manière très différente selon le type d'activité, les branches et leur type de spatialité au sens défini par Allen Scott.

On voit bien aussi qu'on ne peut les dissocier, en tant qu'expression et vecteur de changement du régime d'accumulation (du fordisme au plus flexible), de la question de la régulation et des liens entre niveaux macro, méso (celui de l'agglomération urbanisée pour moi) et micro (intra urbain). C'est une question très complexe et que les géographes français ont, à ma connaissance, jusqu'ici peu abordée, sauf cas particuliers comme Benko, voire Dupuy et en partie Pumain en ce qui concerne les réseaux. Au niveau macro, la régulation et le mode de régulation ont été définis¹¹². Aux autres niveaux, l'application devient plus problématique. Quatre composantes institutionnelles d'une « régulation territoriale » ont été définies par Jean-Benoît Zimmerman (Zimmerman, 1998) : la relation salariale locale, le mode de coopération entre entreprises, le mode d'insertion et d'action des acteurs publics, le positionnement de l'espace local au sein de la division spatiale du travail (à quoi s'ajoute évidemment le problème de la monnaie). A l'échelle d'une agglomération urbaine, le chercheur est confronté d'une part à une descente du mode de régulation national vers la sphère locale et d'autre part à l'existence de dynamiques locales dont on peut se demander, comme Bernard Pecqueur, si elles ne préfigurent pas en sens inverse des recompositions de la régulation globale. Il reste que la question des articulations, décalages, contradictions entre niveau local et niveau macro de régulation demeure posée et que l'échelle « méso » évoquée par Bernard Pecqueur comme celle de la régulation territoriale de Jean-Benoît Zimmerman ne sont pas plus claires pour moi que celle des « régions » d'Allen Scott. Si l'échelle méso est celles des territoires et que ceux-ci sont infra urbains (grappes par exemple), une autre question surgit : y a-t-il place pour un niveau et un mode de régulation à l'échelle d'une collectivité locale urbaine de type métropole en RSA, régulation étant ici entendue comme l'ensemble des mécanismes (juridiques, économiques, politiques) auxquels recourent les collectivités locales pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système

¹¹² Je reprends ici le glossaire présenté dans Boyer R, Saillard Y., (dirs), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte. « Régulation : parler de régulation d'un mode de production, c'est chercher à exprimer la manière dont se reproduit la structure déterminante d'une société dans ses lois générales », p.548.

« Mode de régulation : Tout ensemble de procédures et de comportements, individuels et collectifs, qui a la propriété de : reproduire les rapports sociaux fondamentaux à travers la conjonction de formes institutionnelles historiquement déterminées ; soutenir et 'piloter' le régime d'accumulation en vigueur ; assurer la compatibilité dynamique d'un ensemble de décisions décentralisées, sans que soit nécessaire l'intériorisation par les acteurs économiques des principes de l'ajustement de l'ensemble du système » p. 546.

social (Dubresson et Jaglin, 2002 : 72), voire sa transformation puisque c'est de changement équitabile qu'il s'agit ?

Au stade actuel de la construction du cadre d'analyse, je tire les enseignements suivants :

- La notion de spatialité de Scott est utile pour comprendre les processus de regroupement ou de dissémination ; quoique réintroduisant le lieu (concret) comme élément des transactions et de ce fait la gouvernance, je ne suis pas certain qu'elle corresponde totalement à ce que Bernard Pecqueur et Jean-Pierre Gilly proposent en terme de territorialisation et de gouvernance territorialisée. Elle est peut être proche de, ou équivalente à, la notion de *premium network places* de Graham (Graham, 2000).
- La distinction entre espace géographique et territoire, évolutive puisque les territoires sont plastiques et réversibles, me paraît essentielle. Toute concentration intra urbaine d'industries manufacturières ou de services par exemple, différenciée au sein de l'espace urbanisé par l'agglomération physique d'unités à fonction particulière de production ou de centralité n'est pas nécessairement « un territoire ». Pour l'être, il faut qu'elle résulte d'une délimitation selon un processus caractérisé une gouvernance territoriale propre. Dans le cas contraire, il s'agit pour moi d'espaces, industrialisés ou de services, exprimant des spatialités particulières au sens où Scott les a définies et qui peuvent être issues de logiques de marché ou au contraire décrétées par l'administration publique. Les zones industrielles ou de bureaux de l'ancien urbanisme de plan appliqué en Afrique subsaharienne par exemple, et plus encore en Afrique du Sud d'apartheid où le zonage était intégral, ne sont pas pour moi des territoires mais des espaces résultant du déploiement spatial, à l'échelle locale, d'un mode de régulation d'économie fordiste périphérique administrée. Leur délimitation et leur contenu discriminant en terme de fonction de suffit pas à en faire des « territoires : ce sont des espaces de déclinaison locale (une variante locale) d'une régulation globale, qui dictait les lieux aux initiatives privées.
- Selon la distinction suggérée par Sylvie Jaglin (Jaglin, 2003), les différenciations internes de l'espace géographique relèvent ainsi de deux processus, d'une part la spatialisation, qui équivaut à la « localisation » de Bernard Pecqueur (« il est possible d'avancer l'idée que, fondamentalement 'nomades', les firmes peuvent avoir intérêt, pour accroître leur flexibilité, à passer d'une logique de localisation à une logique de territorialisation » (Pecqueur, 2001 : 242), terme que je préfère garder à titre simplement descriptif sans préjuger du processus, et d'autre part la territorialisation déjà définie plus haut. Ces deux processus qui peuvent être combinés et synchrones dans un même ville (de même que tout n'était pas « fordiste » dans les anciens appareils de production, tout n'est pas « flexible » dans les actuels), constituent d'importantes clés de lecture en matière « d'intégration » et de « fragmentation ».

Retour au Cap : spatialité, régulation, fragmentation. Is divided really fragmented ?

Une évidence : le MSDF participait d'une tentative de régulation locale (mais descendant de la sphère nationale) contradictoire avec les spatialités nouvelles ou issues de la transformation des

activités anciennes par la libéralisation, spatialités qui, en revanche, ont été très vite intériorisées, voire suscitées, par les forces du marché foncier et immobilier. Les difficultés et les dysfonctionnements multiples liés à la construction du territoire institutionnel de la métropole, décortiqués par Vanessa Watson, s'inscrivent donc dans une contradiction majeure entre une composante du mode de régulation local, le MSDF, et le régime d'accumulation inhérent à l'ouverture néo-libérale accélérée par le GEAR, contradiction non résolue par le gouvernement local. Pouvait-il d'ailleurs la résoudre en mettant réellement en oeuvre l'outil de régulation locale descendant ? On peut en douter : déclarer une ville ouverte aux forces du marché (et la promouvoir activement en ce sens en facilitant les partenariats de tous types) tout en maintenant une spatialisation des investissements reposant sur un principe d'affectation, par le gouvernement local, dans l'espace urbanisé, finit, au Cap comme ailleurs, par un déploiement des nouvelles spatialités non ou peu contrôlé par le gouvernement local, d'autant que l'importance relative des petites et très petites entreprises dans la structure productive du Cap rend encore plus compliqué le principe d'affectation et plus aisé le pilotage par les promoteurs fonciers et immobiliers privés. Les nouvelles spatialités peuvent certes valoriser des lieux figurant initialement dans les propositions d'affectation, des firmes utilisant les infrastructures existantes ou programmées et les incluant dans la construction de leurs avantages relatifs (nœud de Belleville et corridor de Durban Road par exemple, retour d'investisseurs dans le Bowl en raison des grands équipements internationaux récents et de la sécurisation), mais ce sont toujours les aires peuplées par les populations favorisées qui bénéficient de ce surcroît d'investissements privés, et la même remarque peut être faite à propos des localisations hors nœuds et corridors. On retrouve à l'échelle locale, une autre question non résolue, celle de la compatibilité du principe d'affectation avec le *new public management* (gestion d'entreprise, concurrence, régulations marchandes, contractualisation et privatisation) qui doit favoriser l'esprit d'entreprise au sein des collectivités locales. Le processus de révision du MSDF a été lancé en 2002 par l'ancienne coalition, mais on peut se demander s'il ne s'agissait pas, une nouvelle fois, d'un enjeu procédural plus que d'un objectif réel, ainsi que l'a démontré Vanessa Watson pour l'*Integrated Development Planning*.

Dans une ville où deux questions organiquement liées, celles de l'intégration et de la fragmentation, sont de plus en plus posées, on peut tenter d'apporter une contribution au débat. Précisons les termes. Celui d'intégration a été défini dans l'introduction. La fragmentation est une notion multidimensionnelle, associant des composantes spatiales (discontinuités physiques), sociales (ségrégations résidentielles, replis communautaristes), économiques et surtout politiques (dispersion croissante des acteurs, autonomisation des dispositifs de la gestion et de la régulation urbaine (Jaglin, 2001)). Elle serait caractérisée par la dilution des liens organiques entre les morceaux de ville, la multiplication des différenciations intra urbaines et réduirait la gouvernabilité des villes.

Entendue comme telle, je ne partage pas l'idée selon laquelle la ville dite d'apartheid¹¹³ était fragmentée ; ségréguée, segmentée, physiquement éclatée mais pour moi fonctionnellement régulée par un mode policier et racio-spatial de l'accumulation fordiste dont les adaptations successives n'ont pu surmonter, à la longue, toutes les contradictions (je n'entre pas ici dans le débat sur la périodisation des relations entre le changement dans le, et de, régime d'accumulation

¹¹³ Dont les degrés d'achèvement par rapport au modèle et les formes sont très divers.

et celui du mode de régulation). Il reste que l'évolution actuelle du Cap comme des autres métropoles sud-africaines est interprétée comme une accentuation de la fragmentation, les dynamiques économiques actuelles tendant à renforcer les divisions héritées plus qu'à promouvoir « l'intégration urbaine ».

Les nouvelles localisations contribuent-elles à la fragmentation ?

La dilution, puis de la disparition des liens organiques entre les composantes physiques de l'espace urbanisé supposent qu'une mosaïque de territoires coalescents, ayant chacun leur propre mode de régulation mal, peu ou non articulé aux autres, ou formant archipels (au sens de Veltz, 1996) soit en gestation puis finisse par s'imposer comme figure urbaine dominante ou hégémonique. CMA évolue-t-elle en ce sens ? La réponse à cette question dépend d'abord des entrées utilisées pour y répondre : rien n'assure, *a priori*, que les conclusions soient identiques et même convergentes selon qu'on étudie les services marchands en réseaux (et encore faudrait-il distinguer l'eau, l'électricité, la collecte des déchets, les transports par exemple), le logement, les nouvelles spatialités d'entreprises, et des travaux en cours au Cap comme dans d'autres villes africaines montrent que les conclusions peuvent parfois nettement diverger. Elle dépend ensuite de la prise en compte de la complexité de l'échelle locale, où sont repérables à la fois des processus de régulation micro et méso et des redescentes de processus nationaux.

- On peut partir de grappes d'unités récentes, révélées par la cartographie par secteurs d'activité disponible seulement depuis mars 2003 et au sein desquelles des enquêtes vont débiter au dernier trimestre. Ces enquêtes porteront sur le système d'acteurs locaux dans différentes grappes (composition et types de coopération entre acteurs politico-institutionnels et acteurs économiques) et devraient éclairer la question des relations entre sphère économique et sphère politique en utilisant les quatre composantes de régulation territoriale proposées par Jean-Benoît Zimmerman. En supposant toutefois que des territorialisations soit identifiables au Cap, il faudrait démontrer que la régulation territoriale non seulement spécifie mais isole les territoires ainsi produits d'autres échelles et niveaux de régulation. Bernard Pecqueur précise que la gouvernance territoriale repose sur des compromis composites qui peuvent inclure aussi des acteurs non locaux. Par ailleurs, si le mode de coopération entre entreprises peut être « situé » (être spécifique au sein du site), la relation salariale locale, le mode d'insertion et d'action des acteurs publics et le positionnement de l'espace local au sein de la division spatiale du travail ne dépendent pas uniquement des entreprises regroupées et renvoient aussi à d'autres échelles de régulation : une articulation de régulation(s) existe entre le dedans et le dehors du territoire, et ceci ne va pas dans le sens de la fragmentation.
- On peut partir du fonctionnement spatial de la structure économique. Pour le moment, nous ne savons rien du fonctionnement intra métropolitain de la base économique locale, seuls les flux de transports des salariés étant mesurés. Pour évaluer des effets intégrateurs et/ou désintégrateurs, il faudrait réaliser une géo-économie minutieuse et systémique des flux et aires d'intrants, de ventes, d'échanges de produits et de services, des bassins de main-d'œuvre, de la redistribution géographique des masses salariales. On pourrait alors peut être esquisser une typologie et s'interroger sur les effets spatiaux et sociaux à diverses échelles : assiste-on véritablement à atomisation accentuée par l'archipel des mégaprojets et l'apparition de nouveaux clusters ? Rien n'est moins sûr au vu de la monographie

réalisée sur un des plus grands mégaprojets, Century City, localisé hors de tout nœud et corridor, éclat physique isolé dans l'espace urbanisé dont l'architecture accroît la singularité et souvent présenté comme un archétype de la fragmentation. Or, les travaux de Léa Kalaora (Kalaora, 2002) ont montré que cet isolat apparent était connecté à l'espace économique et géographique du Cap, que le bassin de main-d'œuvre et les flux salariaux concernaient aussi le SE pauvre.

L'informel, grand absent du débat : pour sa réintroduction dans la régulation

Il est vrai que les localisations récentes des investissements privés productifs sont défavorables au sud-est, mais que sait-on de leurs effets sur la vie quotidienne des ménages y résidant, sur les conséquences en termes de dynamisation de l'économie informelle, voire de financement de petites activités marchandes ? En attendant les résultats du dernier recensement et d'enquêtes actuellement menées par des doctorants, nous ne disposons d'aucun détail sur la composition des revenus de ces ménages (parts relatives des revenus salariaux et informels au sein d'un même ménage par exemple), sur les dépenses (évaluées pour la population noire à 4,3 milliards de rands en 1997 dont 1,4 pour les achats alimentaires) et les lieux de dépense. Plus généralement, il y a encore peu de travaux sur l'économie informelle au Cap (contrairement à Johannesburg par exemple), sur les revenus procurés, en particulier par des activités criminalisées contrôlées par de puissants gangs (transport et drogue), sur les articulations entre l'informel et la corruption politique par laquelle passent des montants considérables si l'on en croit les déclarations faites devant les tribunaux et relatées par la presse.

A trop focaliser les investigations sur les mégaprojets et les nouvelles spatialités de l'accumulation flexible, on finit par occulter des activités voilées mais néanmoins pourvoyeuses d'emplois, de revenus et d'intégration à la sphère marchande. Comment expliquer par exemple que dans le recensement de 1996, 15,9% des chefs de ménage aient pu être classés dans la catégorie « *revenu = none* » ? Selon Standing (Ph.D de Middlesex University consacré au crime organisé sous le gouvernement de transition), l'intégration des exclus du marché du travail salarié à la sphère marchande est réalisée par l'économie criminelle, réponse rationnelle de survie dans un espace délaissé (les Cape Flats) et qui fait circuler des millions de rands, fournissant environ 120 000 emplois (*Cape Argus*, August 4, 2003, p. 10). Utilisant les termes de polarisation économique, sociale, raciale et spatiale, Standing décrit Le Cap comme une ville divisée et fragmentée entre les aires blanches et les Cape Flats, où le taux de chômage atteint 61% pour les moins de 30 ans et où les salariés, percevant souvent de modestes revenus, sont de plus en plus soumis à la précarité de l'emploi. On peut interpréter cette réalité de deux manières : les gangs (eux-mêmes divisés dans un contexte de production identitaire compliqué) assurent une régulation et une gouvernance locales et de ce fait on territorialisé les Cape Flats (et peut être, en se partageant les *townships* ou des fractions de *townships*, ont développé des territorialisations internes), concourant à une fragmentation de l'espace urbanisé ; inversement, les liens, qualifiés d'associations stratégiques par Standing, entre l'élite politique au pouvoir (ou une partie de cette élite) durant la transition et les gangs comme le système d'échanges réciproques fondé sur le triptyque corruption-protection-élections, participent d'un mode composite de régulation à l'échelle de CMA qui permet d'accompagner la restructuration de l'appareil économique en régulant la flexibilité du marché du travail, le chômage et finalement la polarisation sociale.

Si cette hypothèse est fondée, on ne saurait évoquer une fragmentation mais une spatialisation d'un mode de régulation local hybride, à la fois formel et informel, dont les variantes intra urbaines (depuis les nouvelles spatialités formelles liées à l'ouverture jusqu'aux gangs des Cape

Flats en partie aussi acteurs de l'ouverture via le narco-trafic) n'entravent pas le fonctionnement mais constituent au contraire une condition de sa reproduction. J'ai même tendance à soutenir l'hypothèse que ce mode local de « régulation sociale » (Lipietz, 1986) est finalement bien adapté au régime d'accumulation actuel - mais jusqu'à quand ? - et je me demande si cela ne vaut pas aussi, finalement, à l'échelle nationale (?). Classique et ancienne en ce qui concernait la fonction de l'informel dans le capitalisme fordiste périphérique, cette analyse actuelle à partir d'un appareil de production en restructuration dans la globalisation en rejoint d'autres¹¹⁴, et appelle évidemment des confrontations que je souhaite faire avec les autres métropoles sud-africaines ainsi qu'avec d'autres entrées de lecture dont les conclusions ne sont pas nécessairement les mêmes.

Références bibliographiques

- Brunet R., 1980, « Préface » in Raffestin C., *Pour une Géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
- Camagni R., 2002, Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique, in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (4) : 553-578.
- Chanteau J.-P., Tertre (du) C., Nieddu M., Pecqueur B., 2002, Théorie de la régulation, secteurs et territoires : quels enjeux de recherche, in *Géographie, Economie, Société* (4) : 123-129.
- City of Cape Town, 2002, *Survey of commercial and industrial areas in the Cape Metropolitan Area*, Cape Town, City of Cape Town, Planning, Environment and Housing, Spatial Planning.
- Cling J.-P., 2000, *L'économie sud-africaine au sortir de l'apartheid*, Paris Karthala.
- Dubresson A. Jaglin S., 2002, « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », in *Historiens et Géographes* (n° spécial Regards sur l'Afrique : conférence régionale de l'UGI, Durban Août 2002), n° 379, pp. 67-75.
- Freund B., 1999, « Economie et ville d'apartheid », in Gervais-Lambony P., Jaglin S., Mabin A. (dirs), *La question urbaine en Afrique australe*, Paris, IFAS-Karthala, pp. 31-47.
- Harrison P., Huchzermeyer M., Makeyiso M., 2003, *Confronting Fragmentation. Housing and urban development in a democratic society*, Cape Town, UCT Press.
- Gelb S., 1991, "South Africa's economic crisis : an overview", in Gelb S. (ed), *South Africa Economic Crisis*, Cape Town, David Philip.
- Gilly J.-P., Pecqueur B., 1998, « Regolazione di territori e dinamiche istituzionale di prossimità » in *L'Industria*, 19, (3), : 501-525.
- Graham S. 2000, "Constructing premium network spaces : reflections of infrastructures networks and contemporary urban development" in *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (1) : 182-200.
- Jaglin S., 2001, « Villes disloquées? Ségrégation et fragmentation urbaine en Afrique australe » in *Annales de Géographie*, n°619 : 243-265.
- Jaglin S., 2003, « Consumérisme, co-production et territorialisation dans les services d'eau en Afrique : vers une démocratisation marchande du management local ? », *communication aux Rencontres internationales sur la démocratie et le management local, Québec, 20-23 mai 2003*, 28 p.
- Kalaora L., 2002, « Centres commerciaux et flux urbains. Etude de cas : Century Cuty en Afrique du Sud » in *Flux*, n° 50 : 63-66.
- Lipietz A., 1986, "New tendencies in the international division of labour: regimes of accumulation and modes of social regulation" in Scott J., Storper M. (eds), *Production, Work Territory: The Geographic Anatomy of Industrial Capitalism*, Winchester, Mass: Allen & Unwin : 16-40.
- Marais H., 2001, *South Africa: Limits to Change. The political Economy of Transformation*, London, Cape Town, Zed/UCT Press.
- Mossberger K., 2001, "The evolution of Urban Regime. The Challenge of Conceptualization", in *Urban Affairs*, vol. 36 (6):810-835.
- Raffestin C., *Pour une Géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
- Sack R., 1986, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scott A. J., 2001, *Les régions et l'économie mondiale*, Paris, L'Harmattan.

¹¹⁴ celle de Saskia Sassen par exemple, dont le récent réseau de recherche a travaillé en Amérique latine et en Asie.

- Pecqueur B., 2002, Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire, in *Géographie, Economie, Société* (2) : 229-245.
- Turok I., 2000, *Persistent Polarisation Post Apartheid ? Progress Towards Urban Integration in Cape Town*, Glasgow, University of Glasgow, Urban Change and Policy Research Group, Department of Urban Studies, Discussion Paper.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF.
- Watson V., 2002, *Change and Continuity in Spatial Planning : Metropolitan Planning in Cape Town Under Political Transition*, London & New York, Routledge.
- Webster E., Adler G., 1999, "Towards a class compromise in South Africa's 'double transition': bargained liberalization and the consolidation of democracy", in *Politics and Society* (3): 347-385.
- Wilkinson P., 2003, « Renegotiating local governance in a post-apartheid city: the case of Cape Town », *communication à l'atelier GEMDEV-PRUD "Quels acteurs, quels dispositifs d'intervention pour quelle ville?"*, Dakar, 7-9 avril 2003, 13 p. (à paraître dans Urban Forum)
- Zimmerman J.B. (dir.), 1998, *Construction territoriale et dynamiques productives*, Paris, Rapport d'étude pour le Commissariat Général du Plan.

Décentralisation et nouveaux rapports entre pouvoirs publics et privés au sein du territoire municipal d'Addis Abeba: le Mercato à l'épreuve d'une nouvelle gestion ?

Solène de Poix

Doctorante, Géotropiques, université Paris X

Au cours de l'année 2003, la ville d'Addis Abeba, dotée d'une nouvelle charte¹¹⁵, fait ses premiers pas dans vers la décentralisation affichée des pouvoirs publics. Cette décentralisation, encore très théorique, vient mettre fin à un siècle de développement centralisé, de la fondation de la ville à la fin du XIX^{ème} siècle par Ménélik II aux premières années du nouveau gouvernement de la République Démocratique et Fédérale d'Ethiopie.

En effet, malgré des changements majeurs de régime à deux reprises au cours du XX^{ème} siècle, en 1974 et 1991, la centralisation des pouvoirs publics au sein de la capitale n'avait, jusqu'à aujourd'hui, jamais réellement été bousculée. En parallèle, les pouvoirs privés locaux ont longtemps été tenus en suspicion puisqu'ils représentaient une forme d'organisation collective hors du contrôle de l'Etat, et ce malgré une tradition ancienne et très pratiquée d'associations diverses (de quartier, à base ethnique ou religieuse ...). Dans le contexte un peu déroutant¹¹⁶ de cette réorganisation institutionnelle, les pouvoirs publics et privés tentent de trouver un arbitrage à l'ensemble des demandes des citoyens, en explosion depuis la chute de Mengistu.

Avant de mettre en évidence les mécanismes en cours dans la gestion des espaces au niveau local, à travers l'exemple du Mercato¹¹⁷, il faut tout d'abord rappeler certaines originalités d'Addis Abeba, comparée à un certain nombre de capitales africaines. Les priorités des actions actuelles, tant du côté des pouvoirs publics que privés, sont fondées sur la situation héritée qui fait état non pas d'antagonismes profonds au sien de l'espace municipal mais plutôt d'un « désordre à organiser ».

En effet, la notion de ségrégation s'applique encore bien peu à la capitale éthiopienne qui, n'ayant connu qu'une occupation de type colonial de courte durée¹¹⁸, n'a pas connu de réelle partition de la ville en deux entités aux niveaux d'équipement peu comparables. A l'échelle des quartiers, cette ségrégation entre populations riches et pauvres est encore très peu marquée notamment du fait des politiques du Derg : par l'étatisation des terres et d'un grand nombre d'habitations, le gouvernement a maintenu au cœur des quartiers centraux des populations à revenus limités grâce à un système de location à faible coût. Ces populations ont donc étroitement été associées, au sien de l'espace urbain, aux populations les plus riches, elles-mêmes souvent dans l'impossibilité de changer de logement, à cause de la gestion étatisée mise

¹¹⁵ Proclamation N° 311/2002 : « *the Amended Addis Ababa City Government Charter* » publiée dans the Federal Negarit Gazeta of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 9th year, N° 10.A Addis Abeba, le 14 novembre 2002.; elle est entrée en vigueur le 23 janvier 2003.

¹¹⁶ Les réorganisations en cours de l'administration entraînent des mouvements de personnels et de dossiers qui les rendent, pour l'instant peu accessibles, souvent égarés entre deux bureaux ou deux bâtiments.

¹¹⁷ On parlera ici du quartier du marché, *le Mercato*, pris dans ses limites les plus larges et associant au cœur presque exclusivement commerçant une large périphérie caractérisée par les mixités de ses fonctions (habitat et commerces) : cette périphérie est souvent appelée *Addis Ketema*.

¹¹⁸ La présence italienne à Addis Abeba recouvre une période de cinq ans, de 1936 à 1941.

en place. Enfin, la pauvreté quasi générale des populations urbaines encore aujourd'hui freine considérablement l'émergence de quartiers riches ou de communautés fermées, même si la tendance s'amorce actuellement dans les périphéries d'Addis Abeba¹¹⁹. Les notions de ségrégation et de fragmentation socio spatiales s'appliquent donc à la capitale éthiopienne dans des proportions encore bien limitées et les pouvoirs publics ou privés, au niveau local ou global, ont encore peu de difficultés à maintenir une unité urbaine spatiale et sociale, malgré un étalement actuel considérable. En revanche, c'est du côté des compétences accordées au niveau local de gestion urbaine et de la coordination des actions entre pouvoirs publics et privés¹²⁰ que les efforts sont à fournir, les deux réalités ayant été, surtout par idéologie, largement sous-exploitées. Jusqu'à aujourd'hui, l'existence de partenariats public/privé relève plus d'un bricolage au niveau local, sans réelle coordination des actions et avec, bien souvent, des conflits d'intérêt qui empêchent un développement de la gestion au niveau local, renforçant ainsi une absence de décentralisation réelle.

Il s'agit donc ici de faire face à de lourds héritages originaux par rapport aux autres grandes villes africaines, souvent lourdement marquées par la colonisation et les politiques urbaines post-coloniales. C'est pourquoi la réalité de la Nouvelle Charte d'Addis Abeba, ses orientations et ses buts ne peuvent se comprendre sans un regard porté sur les périodes antérieures, depuis la première charte de 1954.

A l'échelle locale, l'étude du Mercato permet d'illustrer ces héritages, de mettre en avant l'émergence désordonnée de partenariats ou d'opposition entre pouvoirs publics et privés et, enfin, de tenter d'analyser les conséquences futures de la décentralisation en cours sur la gestion d'un espace à la fois équipement et quartier d'habitation. Le choix de ce quartier peut se justifier, entre autre, par son poids démographique ainsi que son poids économique au sein de l'ensemble urbain. Mais c'est aussi, et surtout, par son activité pionnière dans la confrontation des pouvoirs locaux privés et des pouvoirs publics que le Mercato fait référence.

Dans un constant rapport de méfiance et de réclamations face à l'autorité centralisée, les associations privées peuvent-elles espérer de la nouvelle configuration des pouvoirs un travail en partenariat plus efficace que celui mis en place, dans les faits, à la fin du Derg ? Le nouveau découpage mis en place est-il favorable à la prise en compte des spécificités du Mercato au sein d'une « Subcity » confrontée à des problèmes liés à la pauvreté et à la densité extrême de cette zone d'habitation ? Pour continuer à se faire entendre, les associations de commerçants vont devoir traiter avec la nouvelle autorité locale, elle-même confrontée à des priorités peut-être bien loin des préoccupations des commerçants.

Dans ce nouveau contexte, le pouvoir central peut-il laisser à une autorité locale le soin de gérer entièrement le poumon économique de la ville et du pays tout entier ? Foyer de circulation des marchandises, des hommes, des idées et des peurs, le Mercato a souvent été à l'origine d'un certain nombre de révoltes et d'opposition : quel contrôle l'Etat entend-t-il garder sur cet espace ? La gestion au niveau local d'un espace à vocation nationale est-elle réalisable ?

¹¹⁹ Le quartier de Bolé (le long de la route qui, vers le sud, mène à l'aéroport) en est un des exemples les plus anciens et reste caractérisé par une certaine mixité des populations, en terme de revenu et donc par certaines formes de mixité de l'habitat.

¹²⁰ TADESSE (Theodros) et WOLDETENSAE (Berhanu) : *Public-private partnership model for the development of the City of Addis Ababa*. Avec le Gouvernement de la Ville d'Addis Abeba et le Bureau pour le Développement Urbain et les Travaux. Addis Abeba, mai 2000. 17 p.

Révéléateur des mutations urbaines et des changements des rapports de force à Addis Abeba, le Mercato est-il voué à garder cette fonction centrale et à nier une volonté d'autonomie relative des Subcities les unes par rapport aux autres ? Dans la lignée du nouveau Plan de Développement de la Ville¹²¹, sera-t-il secondé par une armature hiérarchisée de marchés secondaires et tertiaires ou gardera-t-il cette fonction centrale aujourd'hui aussi réelle que fantasmée ? Et c'est avec le temps que la décentralisation en cours s'imposera comme élément clé ou mirage : elle devra faire la preuve de son efficacité pour que, d'une solution mythique aux maux de la ville¹²², elle devienne effective dans les mentalités et les pratiques urbaines. Pari osé lorsqu'on sait la ruée des habitants vers le bâtiment central de la Municipalité de Piazza dès que surgit le moindre problème, la moindre interrogation dans la gestion de leur bail ou de leur accès aux services et équipements divers !

Pour analyser cette période de transition encore fragile, il convient, dans un premier temps, de revenir sur les héritages de la monarchie, du Derg et des premières années de la nouvelle République en terme de gestion urbaine et rapport entre les pouvoirs publics et privés au sein du territoire municipal. Puis, une présentation de la décentralisation en cours permettra de définir les nouvelles compétences des différents échelons de pouvoir, encore très théoriques. Enfin, à l'échelle locale, le Mercato sera analysé comme un révélateur des mutations à l'œuvre : la gestion plus ou moins chaotique du Mercato peut être considérée comme un exemple des interrelations entre nouvelles forces en présence et celles qui s'affirment principalement depuis la chute de Mengistu.

I. Les héritages des configurations de pouvoirs à l'œuvre au sein du territoire municipal avant la Nouvelle Charte de janvier 2003.

Capitale d'un Empire largement ouvert sur le reste de l'Afrique et du monde, puis vitrine d'un régime autoritaire socialiste avant de devenir le centre de la marche vers la démocratie, Addis Abeba fait l'objet de profondes mutations depuis 1954 ; dans ses modes de gestion et dans la configuration et la confrontation interne de ses pouvoirs, publics ou privés, elle est cristallisée des idéologies sur son territoire. Ces héritages ainsi formés sont la base, acceptée ou rejetée, de la Nouvelle Charte.

L'administration urbaine sous la monarchie : de la charte de 1954 au renversement de Haïlé Sélassié en 1974.

Addis Abeba est la seule ville d'Ethiopie à recevoir une charte par décret, le 28 avril 1954. En théorie, cette charte donne une importance considérable à la Municipalité dans la gestion du territoire urbain, mais en théorie seulement. Cette compétence dans la gestion des affaires de la ville est limitée par deux éléments majeurs qui conservent à l'Etat (c'est-à-dire l'Empereur) une domination sur l'ensemble des affaires de la capitale.

¹²¹ *City Development Plan (2001-2010) : executive summary*, publié par le Gouvernement de la Ville d'Addis Abeba, le Bureau pour la Révision du Plan d'Action (*Master Plan*) d'Addis Abeba et le Bureau pour le Développement Urbain et les Travaux. Addis Abeba, décembre 2002. 66 p.

¹²² Les premières lignes de la nouvelle charte de la ville sont très révélatrices des attentes face à la décentralisation : Addis Abeba doit devenir « un espace urbain approprié pour le travail ou la résidence mesurés selon des normes modernes étant donné qu'elle est la capitale du gouvernement de la République Démocratique Fédérale d'Ethiopie et le siège de l'Union Africaine (...) ».

Le premier élément est le suivant : la Municipalité peut gérer toutes les affaires de la ville « sauf celles qui relèvent d'une autre autorité¹²³ ». La Municipalité peut donc aisément être gênée dans des actions telles que la création d'impôts et de taxes ou la gestion de l'administration urbaine, chaque initiative devant être soumise à l'accord du Conseil des ministres. Ainsi, le budget de la ville était-il contrôlé par une autorité supérieure, les travaux de voirie prévus par la Municipalité n'étaient pas consultés avant ceux prévus par le ministère concerné.

Le deuxième élément limitant l'autonomie de la Municipalité était lié au fait que maire et vice-maires étaient nommés par l'Empereur. Cette chartre n'avait donc pas permis de définir un pouvoir fort et autonome pour gérer la ville. Elle n'empêchait pas non plus les bouleversements administratifs : par exemple, le service de la police et celui de la gestion de l'eau, après avoir été sous le contrôle de la Municipalité, en sont sortis. Le nombre de Woreda et de vice-maires était loin d'être fixé définitivement.

Au niveau local, on retrouve les mêmes éléments limitant considérablement les actions au niveau des quartiers. A la veille de la Révolution, on constate un emboîtement pyramidal des territoires urbains qui ne correspond à aucun équivalent en terme d'emboîtement des pouvoirs. Les 30 Sous-Woreda, les 10 Woreda et les 5 Awraja constituent une armature urbaine ancrée dans les mentalités sur laquelle les régimes suivant vont s'appuyer mais cette structure pyramidale renvoie à une réalité hautement centralisée.

En terme de législation foncière, cette période est également caractérisée par une toute puissance de la sphère impériale : une loi de 1907 a permis aux vassaux de l'Empereur de recevoir d'importants lots de terre en récompense de leurs services, faisant de la capitale une agglomération de domaines des seigneurs de guerre, autour d'un petit palais et d'une église. Par la suite, ces grands domaines sont devenus des *sefers* (c'est-à-dire des villages) composant une ville peu dense dans laquelle quelques puissants se partagent le sol. Pendant cette période, la ville voit affluer des populations rurales nombreuses dans l'impossibilité d'acheter des terrains dont la vente est bloquée et dont les prix grimpent.

Au niveau global, la ville fait l'objet de plusieurs plans, le plus célèbre étant celui de Sir Patrick Abercrombie¹²⁴ en 1956, aucun n'ayant vu le jour dans son intégralité. Les outils de la planification sont majestueux mais sans effets.

Dans ce contexte, les acteurs privés ont peu de poids dans la négociation avec le pouvoir central mais sont nombreux à rendre possible, au niveau local, des améliorations des conditions de vie en milieu urbain. Il s'agit essentiellement d'associations de trois types. L'Edir est principalement une association chargée d'assurer les frais des funérailles de ses membres et de leur famille ; elle est également un élément de cohésion sociale et de contrôle sur la population d'un quartier. Il existe des Edir à base religieuse, ethnique ou corporatiste. Mais les plus importantes dans les actions menées au niveau de la ville ou du quartier sont les Edir à base communautaire : elles regroupent des citoyens de différentes ethnies ou religion peuvent entreprendre des actions de développement local (routes, assainissement ...). Aujourd'hui, elles peuvent faire pression sur la Municipalité et réclamer des équipements. Quant à l'Equb, il s'agit d'une association d'épargnants se substituant au système bancaire.

¹²³ GALAUP (Alain) : *Les politiques urbaines en Ethiopie*. Addis Abeba, Ecole Supérieure d'Aménagement et d'Urbanisme, 1994. p. 35

¹²⁴ Ce plan contribue à la mise en place d'un réseau de voirie primaire de bonne qualité.

Largement limitées dans leur moyen d'action et de négociation avec des pouvoirs publics très centralisés, les pouvoirs privés ne permettent pas de pallier les manques du système de gestion de la ville sous la Monarchie, encore fortement lié à des héritages féodaux.

Le Derg : une nouvelle configuration des pouvoirs dans la ville ou l'apparence trompeuse du poids du local dans la gestion urbaine ? (1975-1992)

Au sein de la période socialiste de la gestion de la capitale éthiopienne, on peut distinguer deux temps de durée inégale. Dans les deux cas, il est frappant de constater la mise en place d'une structure de pouvoir extrêmement hiérarchisée est fondée sur la participation de la population mais biaisée par l'existence d'un parti unique et l'inefficacité des échelons inférieurs de la gestion urbaine.

• **De 1975 à 1987** se met en place le principe de base selon lequel les citoyens doivent gérer eux-mêmes leurs propres affaires et doivent participer directement à la vie économique, politique et sociale de leur ville. Pour cela, les « méthodes du centralisme démocratique va organiser l'administration urbaine en une structure pyramidale qui doit assurer la fluidité des prises de décisions de la base au sommet et du sommet à la base¹²⁵ ». On divise alors la ville en quatre niveaux administratifs d'associations de citoyens, chacun ayant des compétences bien spécifiques¹²⁶:

- *Les Kebele Urban Dwellers Associations* qui regroupent moins de 1000 ménages d'un même quartier. Pendant cette période, ils sont au nombre de 284 de 5 000 habitants en moyenne, variant de plus de 700 habitants à moins de 12 000. Le Kebele a le contrôle politique de la population qu'il doit amener à la défense de la Révolution. Mais, administrativement, il gère les maisons nationalisées (dont le montant du loyer est inférieur à 100 birr/mois) en 1975, collecte les loyers, les entretient. Avec le niveau supérieur de l'administration, il doit gérer les projets de développement utiles à la communauté dont il tient également le registre. Leurs principales dépenses visaient surtout à construire des salles de réunion, des « garderies » et des boutiques vendant les produits subventionnés.
- Les *Keftegnya Urban Dwellers Associations* sont au nombre de 25 et regroupent en moyenne 10 à 15 Kebele, pour une population totale comprise entre 35 000 et 65 000 habitants. Ils ont surtout un rôle qui consiste à superviser les Kebele et, contrairement à ces derniers, ils ont un personnel qualifié, surtout en charge de tâches administratives. Ils arbitrent également les tensions entre Kebele et supervisent les appels contre les décisions de ces Kebele.
- Les *Kefle Ketema*¹²⁷ sont au nombre de cinq, rassemblent une population de 300 000 habitants et sont créés en 1983. Leur but est de déconcentrer les services de la Municipalité et ils gèrent les services de santé, le ramassage des ordures ...
- Le *Central Urban Dwellers Association* ou *City Council* collecte les taxes dues à la Municipalité, assure la construction et l'entretien des différents réseaux (voierie, eau, électricité ...), coordonne les différentes actions entreprises par les Keftegnya et appuyer

¹²⁵ GALAUP (Alain) : *op. cit.*

¹²⁶ Ces compétences sont précisées par des lois de 1976 et 1981. Au-delà des fonctions communes aux quatre niveaux (« lutter contre le féodalisme, l'impérialisme et le capitalisme bureaucratique », mettre les citoyens au cœur de la gestion de leur administration), chacun a des responsabilités clairement définies.

¹²⁷ Ce niveau administratif n'existe qu'à Addis Abeba.

financièrement leurs projets de développement ... Il est composé de 233 membres élus parmi ceux des Keftegnya. Il élit un Comité Exécutif travaillant en étroite liaison avec le maire.

• **De 1988 à 1992**, une loi sur la réforme régionale entre en vigueur et Addis Abeba devient une région administrative aux limites beaucoup plus vastes, incluant des territoires ruraux. Les maires et les vice-maires deviennent des gouverneurs et vice-gouverneurs et un nouveau découpage administratif est mis en place (les Kebele sont maintenus mais les Keftegnya sont remplacés par des Awraja au nombre de 18, 12 urbains et 6 ruraux). Cette deuxième phase, très courte, n'a d'importance que pour la transition qu'elle permet avec le système mis en place en 1992.

L'organisation de l'administration de la ville pendant la période du Derg, laisse envisager une certaine forme de décentralisation qui ne permettrait pas de considérer la réforme actuelle comme une nouveauté. Il faut donc préciser certains éléments concernant le fonctionnement de cette structure pyramidale pour mettre en avant son caractère hautement centralisé. Le système très hiérarchisé de niveaux administratifs aux rôles très précis surveillant celui qui lui est immédiatement inférieur reposait sur la délégation de compétences de la municipalité aux Kebele et aux Keftegnya. Or, cette organisation n'a pas eu le rôle de « dynamiseur » des pouvoirs locaux, malgré une administration qui se voulait au plus près de la population. De nombreux problèmes de compétence sont apparus entre ces différents niveaux et les services administratifs et techniques de la municipalité. Ces deux organisations, au lieu de travailler en collaboration, étaient souvent en concurrence. Un certain nombre de rapport décrit cette situation problématique et une « administration de la ville léthargique » ou « le maire et le Comité Exécutif ont été obligés de devenir la force conductrice de la ville » (PAS, 1984). Les Kebele, au plus près des populations, sont devenus pesants par le contrôle permanent exercé sur celles-ci. Le système d'élections pyramidales était faussé par l'existence d'un parti unique.

On peut donc, malgré les changements dans la gestion administrative de la ville, voir une continuité centralisatrice entre la période monarchique et celle du Derg. De plus, cette dernière a contribué à l'étouffement temporaire des pouvoirs privés. En effet, les Kebele, chargés du développement des projets de quartiers, interdisent cette fonction aux Edir, surveillés de près par le Ministère de l'Intérieur qui les relègue à des rôles sans aucune connotation administrative ou politique. L'Equb est également mal vu par le régime qui préfère limiter les organisations dont le contrôle lui échappe.

Le bilan de la configuration des pouvoirs privés et publics pendant cette période permet de mettre en évidence une centralisation massive et la mise sous tutelle des pouvoirs privés atrophés et étroitement contrôlés.

Il faut maintenant insister sur cet élément aux conséquences importantes pour la compréhension du tissu urbain actuel : **la nationalisation des terrains urbains de 1975**. Le principe est le suivant : toute terre ou toute habitation qui n'est pas directement utilisée pour le logement du propriétaire devient propriété de l'Etat. La propriété privée du sol est interdite ainsi que la vente, la location ou la transmission du bâti. Les maisons récupérées par la municipalité sont alors louées à petit prix aux populations urbaines les plus pauvres ou récemment arrivées en ville et ne disposant pas d'un logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Les nombreuses autorités impliquées dans la gestion de ce système ne seront pas détaillées ici mais le résultat premier de cette mesure est la très grande mixité actuelle des espaces urbains et l'absence, pour l'instant, de phénomènes ségrégatifs très poussés.

La période du Derg a donc largement contribué à dessiner les paysages urbains originaux d'Addis Abeba et la structure très fortement centralisée de l'administration à laquelle les pouvoirs privés n'apportent que peu de complément et pas d'opposition. De cette centralisation découle l'habitude de nombreux citoyens de se rendre à la Municipalité pour résoudre tous types de problèmes. Les files d'attente, le matin, avant l'ouverture des portes, en sont une conséquence très visuelle !

La nouvelle organisation des pouvoirs au cœur du territoire municipal : la ville dans la République Démocratique Fédérale d'Ethiopie (1992-2002).

Bien avant la mise en place de la nouvelle charte de 2003, les rapports de force entre pouvoirs publics et pouvoirs privés se modifient, même si ces changements sont souvent encore timides. En 1994, l'organigramme des services municipaux est resté identique à celui de la période précédente. Les découpages varient peu ou reprennent des découpages antérieurs. On distingue :

- 305 Kebele. Ce niveau administratif n'est pas remis en cause et ses compétences restent identiques (organisation des élections locales, sécurité de son territoire ...) même s'il n'est plus chargé des boutiques subventionnées qui sont supprimées. Les élus sont rémunérés et travaillent à temps complet (contre deux demi-journées par semaine au cours de la période précédente). Le contrôle exercé sur la population est plus restreint.
- 28 Woreda. Ils remplacent les Keftegnya et en conservent globalement les compétences. Seules leurs limites et leur nombre ont fait l'objet de légères modifications, du fait de l'importance de l'étalement urbain.
- 6 Ketema. Ils remplacent les cinq Kefle Ketema, la sixième zone correspondant à l'intégration de la zone d'Akaki, au sud, à l'ensemble urbain. Leurs compétences sont renforcées et c'est cet échelon qui devait être structurant, dans l'organisation de la capitale, selon les recommandations du dernier Master Plan.

En tant que région, Addis Abeba est également pourvu de différents bureaux correspondant à la déconcentration des ministères du gouvernement au niveau régional. Dans la continuité du régime précédent, l'organisation de l'administration de la ville conserve cette dimension tentaculaire et de plus en plus complexe : la multiplication des services étouffe le dynamisme des projets du nouveau régime et un certain nombre de dysfonctionnements et de problèmes sont constatés :

- Les Woreda ont un rôle presque exclusivement politique et les dimensions techniques sont restées au mains des principaux ministères, sans qu'il y ait association entre les Woreda et les échelons locaux des ministères (les Bureaux).
- Les rapports entre les différents échelons locaux, ces bureaux et le pouvoir central ne sont pas clairement définis. Le problème de la définition des compétences et des échelles d'action empêche une action concertée et commune des échelons variés pour régler un même problème. Par exemple, le contrôle des installations illégales peut être fait à la fois par les Woreda, les Kebele et le Bureau pour le Développement Urbain et les Travaux.
- Les volumes de population gérés par les différents Woreda sont trop disparates. Il en découle des problèmes de représentation politique mais aussi de répartition des ressources et des services ...

Et il faudrait ajouter à cette liste non exhaustive des problèmes de gestion des budgets par des politiques non techniciens ... La mise en place d'un nouveau Plan de Développement de la ville

pour la période 2001-2010 doit donc, pour être plus efficace que la précédente, s'appuyer sur une nouvelle organisation des pouvoirs au sein de l'espace urbain.

Deux autres données sont essentielles pour comprendre la nouvelle configuration des pouvoirs au sein du territoire municipal aujourd'hui. Cette période de transition est caractérisée par l'explosion relative des pouvoirs privés au sein de l'espace urbain et par le passage d'un espace urbain strictement nationalisé à un système de tenure à bail (lease).

Après avoir longtemps été tenus à l'écart des actions au sein de l'espace municipal, les acteurs non institutionnels intensifient leur participation au développement urbain et renforcent le pôle du privé dans la gestion urbaine par les pressions et les demandes qui peuvent à nouveau être adressées aux pouvoirs publics. Qu'il s'agisse d'ONG ou d'associations, la participation à la réhabilitation urbaine progresse même si leurs actions sont souvent entravées par la lourdeur des procédures administratives ou la participation souvent limitée des populations. Elles fournissent un complément non négligeable aux réseaux et services principaux mis en place par les pouvoirs publics par le biais de polices privées ou de prolongement de certaines infrastructures (routières notamment). Les associations anciennes (Edir et Equb) sont réinvesties par ceux qui les avaient quittées et investies par ceux qui continuent à arriver en ville. Elles ont alors un rôle de cohésion sociale au moins aussi important que l'aide technique et matérielle apportée à une famille en deuil ou à un quartier aux routes non pavées. De plus, cette nouvelle percée du secteur privé entraîne des revendications qui peuvent faire avancer les actions du secteur public au sein du territoire municipal. C'est de ces revendications que naissent les confrontations, les discussions et cette culture du partenariat souvent considérée comme étouffée. Cette dynamique positive permet de briser le cercle vicieux dans les relations entre le secteur des affaires, par exemple, et l'administration de la ville. Souvent, on note un manque de connaissance mutuelle et de compréhension des positions et des priorités respectives ainsi qu'une expérience limitée de travail en commun, un manque de réseaux de communication formels et informels entre les deux types d'acteurs ... le tout limitant la contribution positive que chacun peut apporter au développement de la ville¹²⁸.

Quant au système du lease, il met en place une « dénationalisation sans privatisation¹²⁹ ». L'Etat conserve la maîtrise des sols en en restant propriétaire mais il a fallu trouver un système qui accorde au locataire un délai raisonnable pour investir sur le terrain et planifier avec une certaine sécurité. La durée du bail varie entre 50 et 99 ans, en fonction de l'usage des parcelles (99 ans pour un usage résidentiel, 90 ans pour un usage de service, 60 ans pour un usage locatif ou industriel et 50 ans pour un usage commercial). Le bail peut être renouvelé, sauf si la parcelle est réquisitionnée pour une cause d'utilité publique. Largement critiqué avant sa mise en place, ce système d'inspiration anglo-saxonne semble entrer peu à peu dans les pratiques des citoyens les plus aisés. Il reste en effet inaccessible à une très large part de la population urbaine qui continue à se loger dans les locations de l'Etat.

Les premières années du nouveau régime démocratique ont donc contribué à l'essor de nombreux problèmes issus, pour la plupart, des périodes antérieures ainsi qu'à l'émergence de nombreux pouvoirs privés et d'un élan vers une recomposition des pouvoirs publics. C'est à partir de cette recomposition décentralisée que la ville entend mettre en place son Plan de Développement pour les 8 années à venir. Avant de mettre en avant les évolutions locales au

¹²⁸ TADESSE (Theodros) et WOLDETENSAE (Berhanu) : *Public-private partnership model for the development of the City of Addis Ababa*. Avec le Gouvernement de la Ville d'Addis Abeba et le Bureau pour le Développement Urbain et les Travaux. Addis Abeba, mai 2000. 17 p.

¹²⁹ GALAUP (Alain) : *op. cit.*

Mercato dans ce contexte de changement institutionnel, il convient de faire le point sur cette décentralisation porteuse de tous les espoirs.

II. La Nouvelle Charte d'Addis Abeba : décentralisation et nouvelle configuration des pouvoirs dans la ville.

Datée du 23 janvier 2003, cette Nouvelle Charte¹³⁰ porte en elle les espoirs d'une gestion urbaine plus harmonieuse en servant de cadre neuf au nouveau Plan de Développement de la ville (2001-2010). Elle tente de neutraliser les blocages engendrés par l'accumulation de pouvoirs publics, eux-mêmes liés aux différentes mutations de la structure de gestion de la ville au cours des cinquante dernières années. Cette Charte, largement idéalisée mais aux conséquences encore incertaines, s'appuie sur des « erreurs à ne plus faire » pour donner une nouvelle configuration des pouvoirs publics au sein du territoire municipal, nouvelle configuration sur laquelle les pouvoirs privés devront désormais compter pour mettre en place leurs actions.

Les objectifs de la Nouvelle Charte et les bases du nouveau découpage spatial.

Addis Abeba a perdu son statut complexe de « ville-région » suite aux dernières élections, survenues il y a trois ans. Les régions reposant sur une délimitation à base ethnique, il n'était pas possible de faire d'une capitale devenue, par le jeu des migrations, largement pluriethnique, une région au même titre que les autres¹³¹. Elle n'est donc plus région mais « ville pour le gouvernement fédéral ». C'est seulement suite à cette clarification nécessaire que la Nouvelle Charte est mise en place, remplaçant du même coup celle de 1997, porteuse de zones d'ombres et de difficultés dans l'organisation des pouvoirs publics.

Les objectifs de l'administration de la ville sont les suivants¹³² :

- « instituer une bonne gouvernance dans laquelle l'efficacité et la transparence envers les habitants demeurent ainsi que la construction d'une ville dans laquelle des services municipaux indiqués et équitables, une sécurité fiable et une harmonie sociale soient assurées ».
- « accroître son rôle de capitale du Gouvernement Fédéral et de siège de l'Union Africaine ainsi que de nombreuses organisations internationales et régionales ».
- « créer des conditions favorables pour y vivre et y travailler et faciliter les conditions par lesquelles les habitants participent aux fonctionnements d'ensemble de la ville et deviennent les bénéficiaires de son développement ».
- « construire un centre où les nations, les nationalités et les peuples d'Ethiopie résident dans l'égalité et expriment leur culture ».
- « construire une ville où le bien-être et le confort des habitants sont préservés, plus particulièrement où les enfants, les femmes, les infirmes, les personnes âgées et toute autre part désavantagée de la société profitent d'un soutien particulier ».
- « provoquer un développement économique rapide en encourageant et en améliorant les investissements et la recherche ».

¹³⁰ Proclamation N° 311/2002 : « the Amended Addis Ababa City Government Charter » in the Federal Negarit Gazeta of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 9th year, N° 10. Addis Abeba, 14 novembre 2002. 22p.

¹³¹ Les Oromo, dont la région entoure de toute part la capitale fédérale, revendiquent Addis Abeba comme capitale régionale, revendication qui leur a été refusée.

¹³² La traduction de ces objectifs de l'anglais au français est encore imparfaite. Elle sera retravaillée par la suite.

- « faire de la ville un centre industriel et commercial pour le pays et »,
- « faire de la ville un environnement naturellement équilibré, propre, vert et avantageux par la prévention de la pollution environnementale ».

Tous ces objectifs mettent en avant les différentes échelles en jeu dans le développement de la capitale éthiopienne, du niveau de l'individu au niveau national et international, en passant par celui de l'agglomération. Mais ils mettent également l'accent sur la nécessité des investissements et du secteur privé dans un processus de développement global. Sans l'exprimer clairement, la Charte indique la possibilité d'une action conjointe des pouvoirs publics et privés au sein de l'espace urbain.

Reste alors à définir le cadre spatial à la réalisation de ces objectifs. En effet, le cadre d'une gestion centralisée semble repoussé, sans doute pour des raisons d'inefficacité dans les démarches antérieures mais aussi, et surtout, pour se démarquer très nettement des régimes précédents du point de vue idéologique. La décentralisation doit donc être menée de façon à rapprocher l'autorité municipale des habitants mais aussi de façon à assurer une gestion au plus près de leurs attentes.

Le choix d'une structure décentralisée pose la question de la taille de l'unité de base pour l'action des pouvoirs publics, inférieure à celle de l'agglomération et supérieure à celle des anciens Woreda, trop nombreux, de tailles disparates et inégalement peuplés (donc aux volumes de taxes prélevées inégaux) ou encore inégalement pourvus en services. Le découpage retenu fait de la Subcity (*Kefle Ketema*) l'unité de base de l'exercice du pouvoir. On en compte dix pour l'ensemble de l'agglomération, elles-mêmes divisées en 183 Kebele. Ces dix Subcities sont regroupées sous l'autorité coordinatrice d'un maire. C'est la Subcity n°2, appelée *Addis Ketema*, qui devient le cadre administratif du Mercato. Alors qu'il était le regroupement de plusieurs Woreda, il devient une petite part de cette Subcity.

Dans ce cadre, la décentralisation politique et technique peut se mettre en place. Les compétences des trois niveaux administratifs sont définies et à chaque niveau, les sphères politiques et techniques sont séparées mais travaillent en parallèle.

Nouvelle organisation générale et nouvelles compétences : la redéfinition du pouvoir public.

Voici la structure des organes du pouvoir de l'administration de la ville telle qu'elle est énoncée dans la Nouvelle Charte :

- 1) « les organes du pouvoir du gouvernement de la ville sont les suivants (niveau municipal) :
 - (a) le Conseil Municipal
 - (b) le Maire
 - (c) le « city cabinet »
 - (d) les organes judiciaires de la ville
 - (e) le bureau du « chef comptable » de la ville

- 2) les organes du pouvoir d'une Subcity sont les suivants (niveau sous-municipal) :
 - (a) le conseil sous-municipal

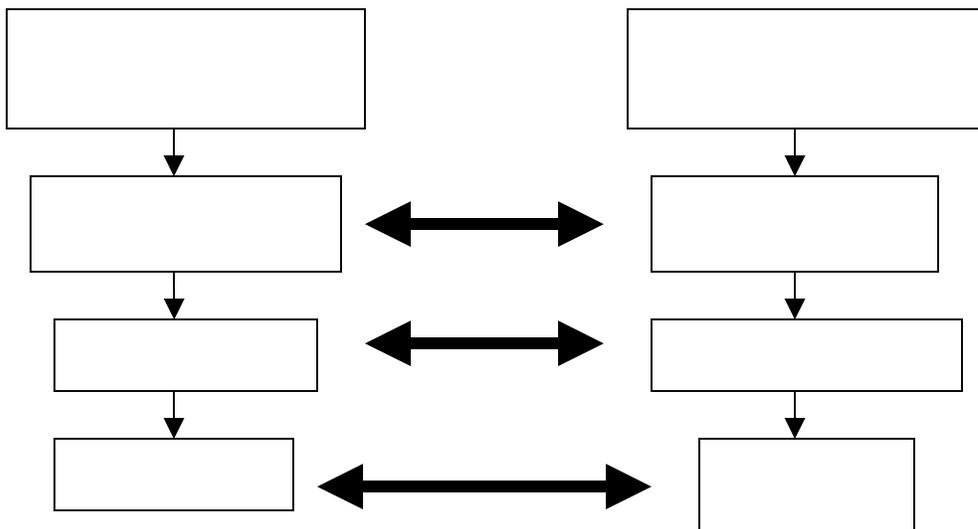
- (b) le « chief executive » de la Subcity
- (c) la « commission permanente » de la Subcity

3) les organes du pouvoir des Kebele sont les suivants :

- (a) le conseil du Kebele
- (b) le « chief executive » du Kebele
- (c) la « commission permanente » du Kebele
- (d) la cour sociale du Kebele ».

Chacun d'eux a des compétences précisées dans le Charte. Par exemple, le gouvernement de la ville est en charge, entre autre, des lois et de l'exercice de la justice (tant qu'il n'y a pas de contradiction avec les organes exécutifs du Gouvernement fédéral) ; il prépare, approuve et gère le budget de la ville. En son sein, le Conseil Municipal est élu pour cinq ans par les citoyens ; il approuve les plans de développement économique et social à court et long terme et les budgets annuels de la ville ... Les Subcities ont fonction de municipalités à l'intérieur de leurs limites propres. Une Subcity doit administrer les Kebele sous sa juridiction ; elle a la responsabilité de faire observer la loi et respecter l'ordre. Chaque conseil sous-municipal est également élu pour cinq ans. Mais lister ici avec précision toutes ces compétences serait sans doute long et fastidieux !

Cette structure politique, séparée en trois niveaux d'action, se double d'une structure technique strictement parallèle à la première, indépendante mais travaillant en partenariat à chaque niveau. Au maire correspond un « city manager », aux Subcities correspondent des subcity managers ... Les techniciens occupant des postes de cette structure ne sont pas soumis à élection et peuvent donc entreprendre des actions de longue durée, indépendamment des temporalités plus ou moins courtes qui rythment la vie politique. Pour chaque domaine (par exemple, l'eau et l'assainissement), une autorité technique existe à chacun des trois niveaux de pouvoir. Il existe 11 domaines d'action au total.



Dans chaque Kebele et chaque Subcity, du côté de la structure technique, il y a un représentant des 11 domaines d'action¹³³, des transports aux espaces verts et aux parcs en passant par l'eau et l'assainissement. Cette structure suppose un nombre considérable d'employés qui seront, pour l'essentiel, recrutés parmi les anciens membres des anciens Kebele et Woreda et seront formés à leur nouvelle fonction.

Face à cette structure complexe décentralisée, quelles sont les nouvelles relations possibles avec les pouvoirs privés, aux différentes échelles d'action ? Cette structure est-elle un élément favorisant les partenariats public/privés en développant la plateforme nécessaire à l'existence de débats ?

Les nouveaux rapports entre pouvoirs publics et privés dans le cadre de la Nouvelle Charte.

Les nouveaux rapports public/privé en lien avec la Nouvelle Charte ne sont pour l'instant que très difficiles à montrer, étant donné le caractère récent de cette réorganisation. On peut néanmoins émettre quelques hypothèses concernant l'évolution de ces rapports, au regard des mutations des dix dernières années. En effet, depuis dix ans, les pouvoirs privés se réorganisent, font remonter vers la sphère politique des requêtes ou des exigences. Or, depuis quelques années, ces requêtes et ceux qui les formulent se heurtent à l'incompétence des politiques qui les reçoivent, peu formés à ce genre de demande après plusieurs décennies de relatif assouplissement des pouvoirs privés.

Il apparaît que la mise en place d'une structure technique parallèle à la structure politique décentralisée peut permettre une meilleure écoute des requêtes des pouvoirs privés et donc une meilleure prise en charge pouvant déboucher sur une accentuation des phénomènes spontanés de partenariat public/privé observés depuis la fin du Derg. De plus, la duplication des 11 domaines d'action de la sphère technique dans les strates les plus locales (Subcities et Kebele) permet de multiplier les points de rencontre potentiels entre acteurs publics et privés. En observant certaines associations privées et en écoutant leur discours, on peut mettre en évidence cette incompréhension jusque là rencontrée lors des rencontres avec les autorités publiques. Il y a donc une réelle demande d'une aide technique partiellement détachée du politique. Mais rien ne permet encore de démontrer l'efficacité de la structure technique décentralisée. Il est en effet trop tôt pour se prononcer sur la concrétisation et la réussite d'aspirations au « partenariat » ou, du moins, de volonté d'être entendu et compris de la part des acteurs privés.

III- Le Mercato face à la nouvelle organisation municipale : quelle nouvelle gestion au niveau local ?

Au niveau du quartier, le Mercato apparaît comme un révélateur de ce que la Nouvelle Charte pourrait changer, dans la gestion locale de l'espace urbain et il peut être considéré comme un exemple des mutations rapides des partenariats public/privé, même si ceux-ci ne vont pas sans heurts.

¹³³ Ces 11 domaines sont les suivants : (1) autorité de l'administration du sol ; (2) autorité des travaux de construction des bâtiments et des infrastructures ; (3) autorité de l'eau et de l'assainissement ; (4) autorité des routes ; (5) agence pour le logement ; (6) agence des parcs et espaces verts ; (7) agence des transports ; (8) service des incendies et des catastrophes ; (9) Services pour les citoyens (état civile, demande de carte d'identité ...) ; (10) agence pour la gestion des déchets solides ; (11) justice.

En effet, sur bien des points, le Mercato, par sa double particularité d'espace de commerce et d'habitation denses, est le lieu d'une émergence récente d'une multitude d'associations, plus ou moins structurées, à base religieuse ou ethnique, spatiale ou corporatiste. Certaines d'entre elles se regroupent, à un échelon supérieur, en association d'association. Et les différents hôtels ou bars¹³⁴ qui abondent dans le quartier servent de lieu de réunion¹³⁵. Ce mouvement associatif fort s'appuie sur une tradition ancienne très ancrée dans les pratiques sociales, ce qui explique le caractère relativement soudain de cette émergence.

Quelle gestion spécifique de cet espace aux attentes¹³⁶ propres la nouvelle organisation des pouvoirs publics au niveau local peut-elle fournir ? Quel usage sera fait de cette force privée désireuse d'agir au cœur de son espace ?

Un éloignement accru entre la cellule publique de base et les pouvoirs privés ?

Lors d'une enquête menée sur le terrain au début de l'année 2002, il est nettement apparu que les échanges les plus fournies entre pouvoirs publics et privés se tenaient à un niveau intermédiaire entre celui de la ville et celui du Kebele : ils mettaient en relation étroite les Woreda¹³⁷ du Mercato et les associations structurées de plusieurs dizaines de commerçants. Cette forme de partenariat public/privé était d'origine spontanée et, de part et d'autre, des discours sur les faiblesses et les incapacités e l'autre étaient tenus. Malgré une certaine méfiance réciproque, les discussions étaient réelles et la suppression de la sphère des Woreda a entraîné un changement et, temporairement, une absence presque totale d'interlocuteurs pour les associations.

La cellule politique et technique de base qu'est le Kebele actuel fractionne l'espace du marché en un nombre d'entités publiques plus important que celui des anciens Woreda alors que le niveau de la Subcity d'Addis Ketema s'éloigne considérablement des préoccupations particulières de ce marché¹³⁸. On se trouve donc face à une rupture dans les premières tentatives d'amorce gestion commune du marché et, malgré la probable permanence d'une partie du personnel des pouvoirs publics, les pouvoirs privés vont devoir s'adapter à cette décentralisation qui, paradoxalement, éloigne plus qu'elle ne rapproche les pouvoirs publics de leurs aspirations. Dans ce vide relatif dû aux changements des échelles d'action des pouvoirs publics, les pouvoirs privés peuvent soit avoir le champ libre pour une action autonome, soit se heurter à cette absence temporaire de partenariat. Dans un cas comme dans l'autre, une action autonome ou menée sans partenariat des pouvoirs privés risque de mener à une fragmentation interne de l'espace du Mercato : en effet, bon nombre d'associations, à base spatiale, veulent construire des « supermarchés » à la place de leurs boutiques, sans tenir compte de la nécessité d'une gestion collective des places de parking, des flux de populations ou des zones de déchargement des marchandises, pour ne citer que ces

¹³⁴ Le terme de « bar » est un moyen pratique, mais inexact de parler de l'ensemble très diversifié des *Bunna Bet*, *Tej Bet*, *Tella Bet*, *Chai Bet* ... et autres débits de boissons bon marché de tous types, où les serveuses, à l'occasion, proposent souvent et sans qu'il en soit jamais fait clairement état leurs services.

¹³⁵ Par exemple, l'Asfa Wossen Hotel, un des 5 établissements majeurs du Mercato, est dirigé par le président du Comité du Mercato et accueille régulièrement les réunions de celui-ci.

¹³⁶ Une des réclamations essentielles du Comité du Mercato est la mise en place d'un éclairage public susceptible de permettre la poursuite des activités de vente après la tombée de la nuit.

¹³⁷ Il s'agissait principalement du Woreda n° 5 dont les locaux se trouvaient au cœur de l'espace central du marché, à proximité de la grande station de bus et à la croisée de deux axes majeurs de passage.

¹³⁸ La Subcity d'Addis Ketema (*Addis Ketema Kefle Ketema*) regroupe, sur son territoire, la quasi totalité du Mercato dans son extension spatiale la plus large ; mais elle doit également gérer des espaces bien loin des préoccupations de ce marché, ce qui peut obliger à limiter leur prise en compte.

quelques exemples. Si ces projets sont menés à leur terme, la partie centrale du Mercato pourrait ressembler à un « champ de supermarchés » séparés par des axes routiers surchargés laissés aux mains des pouvoirs publics.

Cependant, la structure technique mise en place dans chacune des cellules du pouvoir public peut permettre, à terme, d'assurer une continuité des relations avec ces associations et une meilleure réponse à leurs questions et exigences. Il en serait de même pour les autres types de pouvoirs privés, dans l'ensemble de l'espace urbain. Le Mercato, par la précocité et la force relative de l'émergence de pouvoirs privés de tous types, peut donc faire office d'exemple, de pionnier dans la mise en place de partenariats avec la nouvelle autorité locale.

Cette structure technique apporte des réponses précises dans des domaines précis (eau et assainissement, espaces verts ...) mais la gestion du Mercato implique une vision d'ensemble du marché et de ses problèmes, ce qui implique un partenariat efficace entre les différentes Subcities au regard de l'importance du Mercato pour l'ensemble des citoyens, pour l'approvisionnement des marchés locaux dans la ville ... Or, l'autonomie relative des Subcities les unes par rapport aux autres permettra-t-elle ces relations étroites entre Subcities ?

Il convient de signaler ici que, si la gestion de l'espace du Mercato revient à Addis Ketema Kefle Ketema, la gestion du grand marché et de ses réseaux au cœur de l'espace urbain fait l'objet d'un travail spécifique par une autorité nationale.

Une autre échelle d'action dans la gestion des marchés : le Mercato entre pouvoir local et pouvoir global ?

A l'heure où se met en place cette décentralisation, il est question de la création d'un « Bureau pour les foires et marchés », d'une « agence pour le petit commerce » ainsi que d'une action sur la « hiérarchie des marchés » dans un « réseau efficace¹³⁹ » dans le cadre du Plan de Développement en cours. Mais ces systèmes de gestion des marchés (et donc du Mercato) à l'échelle de la ville seront-ils associés aux décisions prises au niveau local et aux programmes de développement des acteurs privés ?

A propos du « Bureau pour les foires et les marchés », ses attributions feront l'objet d'une enquête au cours du début de l'année 2004. Il serait particulièrement intéressant de connaître l'existence (ou non) d'actions spécifiques concernant le Mercato et de voir si cette autorité peut (ou ne peut pas) imposer ses vues à la Subcity. Il en est encore difficile de dire s'il y aura complémentarité ou concurrence entre ces acteurs publics au sein du Mercato (et donc des autres marchés de moindre ampleur dans la ville) mais cette question mérite d'être posée.

L'Agence pour le Petit Commerce, dépendante du Bureau pour le Commerce et l'Industrie (sous l'autorité de la Municipalité), vient assurer aux structures commerciales les moins développées entre autre une tribune et un moyen de se faire entendre face à plus grands, regroupés dans l'association des membres de la Chambre de Commerce d'Addis Abeba (CCAA). Etroitement associés au sein de l'espace urbain du Mercato, les commerces de toutes tailles se divisent-ils dans leur mode de gestion ?

Ces deux éléments de gestion posent la question de la base nécessaire à la mise en place de l'action pour le Mercato : la Subcity gère cet espace spécifique à partir d'une base spatiale et de la présence de cet espace particulier sur son territoire d'action ; le Bureau pour les foires et marchés, la CCAA ou l'Agence pour le Petit Commerce gèrent le Mercato à partir d'une base

¹³⁹ Cf pp. 22-23 du *City Development Plan : op.cit.*

concernant la nature de ses activités et leur taille. Tous ces éléments interagissent dans le même espace mais peut-on parler de gestion commune ?

Enfin, un dernier élément doit être mis en avant : il s'agit de l'intégration du Mercato à un plan de gestion des marchés à l'échelle de la ville pour limiter un certain nombre de problèmes liés à leur répartition actuelle dans la ville et à l'engorgement du Mercato. Ce plan court jusqu'en 2010, date de la fin prévue du nouveau plan de développement de la ville. Ses défis sont les suivants :

- « Modifier la répartition et la hiérarchie déséquilibrées des marchés.
- Modifier la mauvaise qualité et l'insuffisance des services rendus aux clients.
- Limiter la croissance du commerce informel.
- Améliorer la qualité des infrastructures et des boutiques délabrées dans les marchés ».

Les solutions proposées concernent à la fois le Mercato en lui-même et sa place dans la hiérarchie des marchés :

- « Mettre en place des marchés secondaires puissants (mis en place de toute pièce ou à partir de marchés locaux existants) dans plusieurs centres périphériques.
- Etablir une hiérarchie cohérente et une distribution équilibrée des marchés dans la ville.
- Améliorer la qualité et l'efficacité du Mercato :
 - promouvoir l'amélioration des services grâce au BID (Business Improvement District)
 - promouvoir une amélioration graduelle par la communauté des affaires locale.
 - mettre en place la Compagnie du Développement Urbain du Mercato pour des projets de rénovation.
- promouvoir la formalisation progressive du commerce informel et des activités e production ».

Toutes ces mesures vont avoir des conséquences concrètes dans les actions menées au Mercato : il sera connecté à la nouvelle « Ring Road » pour déplacer, le long de celle-ci, les fonctions de stockage et de production qui l'encombrent ; sa mixité habitat/commerce sera maintenue et des services de haute qualité devraient y être développés, les transports et le parking facilités, l'investissement sera développé grâce aux initiatives personnelles de développement, aux coopératives et aux joint ventures ...

Dans les modalités de gestion, le Mercato devrait être au cœur du plus important mouvement de partenariat public/privé (en admettant que les méfiances réciproques héritées s'amenuisent) et les problèmes liés à l'hyperconcentration du marché principal devraient être limités par l'essor de marchés périphériques (ce qui ne relève pas de l'évidence au regard de l'image de « caverne d'Ali Baba dont dispose le Mercato, malgré certains inconvénients comme l'insécurité ou les problèmes d'hygiène). Mais ces nouveautés ne conduisent-elles pas à évincer du Mercato une population qui ne trouve sa place en ville que grâce à ce grand quartier pourvoyeur de travail, de nourriture ou de logements très bon marché ? Malgré le refus affiché de faire disparaître la mixité de l'occupation de l'espace du Mercato, la dimension commerciale ne risque-t-elle pas de faire reculer la fonction résidentielle vers les marges, comme c'est déjà le cas au cœur du Mercato ?

CONCLUSION

Toute la difficulté consiste donc à mettre en place, dans le flou de la décentralisation en cours, une gestion global et locale, privée et publique, d'un espace entre commerce et habitation, d'importance pour les plus grands comme pour les plus petits. Si on y ajoute le fait que, en tant que foyer d'un certain nombre de révoltes urbaines passées et lieu de circulation des idées, il sera

probablement surveillé de près par le Gouvernement Fédéral, ce sont toutes les échelles de pouvoir qui se croisent au Mercato.

Aujourd'hui, les conséquences de la décentralisation urbaine sur la gestion du Mercato sont encore peu visibles mais cette nouvelle configuration des pouvoirs au sein du territoire municipal porte en elle les ressorts des mutations rapides du Mercato. Ces mutations peuvent contribuer à accroître certaines inégalités au sein du quartier comme à les niveler. Beaucoup d'incertitudes découlent donc de cette Nouvelle Charte et de la liberté relative et retrouvée des pouvoirs privés. Perceptibles au Mercato, ces incertitudes sont communes à l'ensemble de l'agglomération qui voit se mettre en place localement une amorce de ségrégation alors qu'elle en était jusque là éloignée.

Ce rattrapage encore lent des phénomènes observables dans d'autres capitales africaines sera-t-il freiné par cette nouvelle structure gestionnaire ? Il ne faut pas oublier que les moyens dont dispose la Municipalité pour mettre en place cette décentralisation sont limités et que, avec plusieurs décennies de retard sur ses voisines, la capitale éthiopienne entre dans une phase de croissance rapide de sa population et d'étalement accéléré. Le Mercato fera-t-il office de centre paupérisé ou de centre redynamisé par les actions conjointes des secteurs publics et privés ?

Eléments de bibliographie :

- *Addis Ababa Revised Master Plan Proposals*, publié par le Gouvernement de la Ville d'Addis Abeba, le Bureau pour la Révision du Plan d'Action (*Master Plan*) d'Addis Abeba et le Bureau pour le Développement Urbain et les Travaux. Addis Abeba, décembre 2000. 50 p.
- *City Development Plan (2001-2010) : executive summary*, publié par le Gouvernement de la Ville d'Addis Abeba, le Bureau pour la Révision du Plan d'Action (*Master Plan*) d'Addis Abeba et le Bureau pour le Développement Urbain et les Travaux. Addis Abeba, décembre 2002. 66 p.
- GALAUP (Alain) : *Les politiques urbaines en Ethiopie*. Addis Abeba, Ecole Supérieure d'Aménagement et d'Urbanisme, 1994. 128 p.
- *Proclamation N° 311/2002 : « the Amended Addis Ababa City Government Charter »* in the Federal Negarit Gazeta of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 9th year, N° 10. Addis Abeba, 14 novembre 2002. 22p.
- TADESSE (Theodros) et WOLDETENSAE (Berhanu) : *Public-private partnership model for the development of the City of Addis Ababa*. Avec le Gouvernement de la Ville d'Addis Abeba et le Bureau pour le Développement Urbain et les Travaux. Addis Abeba, mai 2000. 17 p.

Le Mercato, grand marché d'Addis Abeba : un espace central et particulier entre pouvoirs locaux et logiques d'Etat.

Solène de Poix

Doctorante, Géotropiques, université Paris X

A la fois marché et quartier d'habitation créés de toute pièce lors de l'occupation italienne, dès l'année 1936, le Mercato est passé, en quelques décennies, d'un statut de « rejeté » à celui de centre économique d'Addis Abeba. Au départ, il est le résultat du déplacement du marché indigène entourant la cathédrale Saint-Georges vers l'ouest, au-delà de la rivière Kurtume. Ce déplacement s'inscrit dans un souci de « division entre les deux races ¹⁴⁰ », réaffirmé en 1939, dans le Troisième Plan Italien pour Addis Abeba. Peu à peu, il devient un espace urbain incontournable dans la capitale éthiopienne.

Par rapport à un certain nombre de capitales ou de très grandes villes africaines, Addis Abeba présente des originalités dont son marché porte la trace. Elle est la capitale d'un pays encore très largement rural (à plus de 80%) et la seule ville d'Ethiopie à dépasser le million d'habitants (entre 2,5 et 3 millions selon les estimations 2000). Elle est également originale par son poids économique et politique, à l'échelle du pays. Au delà de ce rôle strictement national, elle tient une place importante dans l'ensemble du continent africain en accueillant le siège de l'OA (ancienne OUA).

Elle est originale dans la pauvreté presque générale de ses citoyens. Les « classes moyennes », qui émergent progressivement, y sont très peu nombreuses au regard de la masse d'une population urbaine pauvre. La densité y est très faible, comparée à d'autres capitales de Pays en Développement. Le Mercato, qui nous intéresse ici, est parmi les quartiers les plus denses de la ville mais ne dépasse pas les 600 habitants à l'hectare. Dans son organisation interne et son étalement, cette capitale garde une dimension presque rurale : selon la formule consacrée, beaucoup disent qu'elle est « un gros village » et qu'Asmara, la capitale de l'Erythrée, est « une petite ville ». Enfin, Addis Abeba est, depuis le début des années 90, l'objet de toutes les attentions de la part du nouveau régime politique. La décentralisation théoriquement amorcée sous le Derg, reçoit actuellement une nouvelle impulsion qui modifie les rapports de forces au sein de la capitale. Ces profondes mutations sont perceptibles à différentes échelles, du niveau local au niveau global. Mais les plus grandes évolutions auront sans doute lieu dans les mois ou les années à venir.

Dans ce cadre urbain particulier, le Mercato présente, lui aussi, certaines originalités mais il est avant tout un exemple concret, complet et complexe des organisations des pouvoirs, publics ou privés, locaux ou globaux, dans l'ensemble de la capitale. A la fois quartier singulier et élément de compréhension de l'ensemble urbain, il fait l'objet d'une étude permettant de mettre en lumière un certain nombre de logiques de gestion, de partenariats, d'associations et d'oppositions d'acteurs.

¹⁴⁰ Mussolini, cité par R. PANKHURST dans "Development of Addis Ababa during the Italian fascist occupation (1936-1941)" in *Proceedings of the international symposium on the centenary of Addis Ababa*, les 24 et 25 novembre 1986 ; édité par le City Council d'Addis Abeba en novembre 1987. pp. 119-139.

Historiquement, il est l'héritier du poids des marchés dans la ville éthiopienne traditionnelle dont il est, avec le palais et l'église, un des éléments fondamentaux et fondateurs. Aujourd'hui, il est un quartier central pour tous tant la diversité des produits proposés est grande. Chacun y vient, les rythmes de fréquentation variant d'une personne à l'autre ainsi que les motifs de fréquentation. Il fait référence, pour les prix ou pour la mode. A cette fonction commerciale première s'ajoute une fonction résidentielle dense, comparée aux autres quartiers d'Addis Abeba. Mais c'est surtout au regard de son importance économique qu'il fait l'objet de luttes pour son contrôle et son amélioration. Il est également confronté à un grand nombre de problèmes qui lui sont propres, comme celui de la sécurité réputée plus qu'incertaine dans cette partie de la ville, ou communs à d'autres quartiers de la ville comme le ramassage des ordures, l'éclairage public ... La densité de l'habitat et des commerces, des réseaux de transport ou de l'accueil temporaire des migrants et des commerçants venus s'y approvisionner fait de lui un exemple concentré des problèmes à résoudre et des solutions plus ou moins amorcées.

Aujourd'hui, face à l'émergence récente d'association de vendeurs, ce quartier est un des lieux privilégiés de discussion entre partenaires publics et privés, à l'œuvre dans l'amélioration de la gestion et de l'organisation de ce quartier. Avec la réorganisation décentralisée des pouvoirs politiques et techniques, ces partenariats sont amenés à évoluer dans les années à venir. Mais ils peuvent également laisser de côté des éléments, participant à la vie économique et sociale du Mercato mais qui n'ont pas accès aux débats.

En quoi, au-delà des spécificités d'un quartier original, le Mercato est-il révélateur d'un certain nombre de fonctionnements et de dysfonctionnements dans la gestion urbaine en pleine mutation d'Addis Abeba ? Les actions menées, individuellement ou en partenariat ainsi que les évolutions institutionnelles sont-elles facteur d'amélioration pour toutes les populations citadines ou pour certaines seulement ? S'achemine-t-on vers une réduction des écarts existants, dans un quartier où les plus pauvres côtoient les plus riches, ou vers de nouvelles fragmentations au sein de l'espace urbain ?

Le Mercato est aujourd'hui un espace particulier aux acteurs et aux échelles d'actions multiples. Face aux évolutions récentes de l'organisation et de la gestion urbaine, quelles sont les évolutions locales des partenariats ? Enfin, face à la très forte concentration des acteurs et de leurs logiques propres dans un espace convoité, les associations existantes et à venir peuvent-elles contrecarrer certaines oppositions qui bloquent des projets et contribuent à la fragmentation de l'espace du Mercato ?

Le Mercato aujourd'hui : espace particulier et acteurs multiples.

Espace central et espace commerçant, espace du brassage et des fortes densités, le Mercato apparaît comme un quartier à contrôler, à la fois pour son poids économique, politique, social et pour sa position clé au sein du dispositif urbain dans son ensemble.

Un espace à vocations multiples et à dimensions variables.

Dans les descriptions officielles comme dans les images populaires, le Mercato s'inscrit, dans la capitale éthiopienne, comme un espace de poids et un espace central. "Le Mercato est le plus grand marché d'Afrique", "on peut tout acheter au Mercato, même une nouvelle âme", telles sont les lieux communs véhiculés, non sans une certaine fierté, par l'ensemble de la

population à propos de cet immense quartier. Mais, au-delà de ces leitmotiv, on peine à définir la réalité du Mercato car elle est dense et sujette à de nombreuses variations, dans le temps et dans l'espace.

Espace central, le Mercato l'est indéniablement même s'il partage ce statut avec un certain nombre d'autres nœuds majeurs de la capitale (le quartier de Piazza ou celui de la gare, pour n'en nommer que quelques uns). Cette centralité est attestée par l'importance de réseaux et des modes de transport qui le desserve : on ne compte pas moins de 25 lignes de bus qui passent par la grande station située au cœur du marché (avec un total de 738 départs par jour, effectués par 96 bus¹⁴¹). Le Mercato accueille également la très grande gare routière d'Addis Abeba, recevant des voyageurs venus de l'ensemble du pays. Principal point de départ et d'arrivée dans la capitale, le Mercato est, chaque jour, le lieu de passage de 950 cars et de près de 33 300 passagers¹⁴². De plus, même si les données restent imprécises et difficilement vérifiables, il semblerait que plus de 1000 taxis collectifs arrivent quotidiennement au Mercato¹⁴³ et ce sans compter les « taxis-contrats » qui effectuent leurs courses à la demande. Ces taxis collectifs peuvent accueillir 9 passagers chacun et souvent bien plus aux heures de pointe. Ils sont également un des moyens les plus efficaces pour transporter les marchandises et bagages, du Mercato au reste de l'espace urbain. Enfin, le nombre de ceux qui viennent au Mercato à pied n'a jamais fait l'objet d'un décompte quelconque, sans doute en raison des difficultés techniques d'une telle entreprise, mais on estime que 40% de la population d'Addis Abeba n'a pas les moyens de se déplacer autrement qu'à pied. Il faut donc ajouter une part de ces 40% au nombre total des personnes fréquentant plus ou moins régulièrement le Mercato.

Ce Marché est donc très densément fréquenté, au quotidien, ce qui est révélateur de sa fonction et de sa place centrale dans le dispositif urbain d'Addis Abeba. Selon Berhanu Woldetensae¹⁴⁴, près de 15% de la population totale de la ville (soit environ 300 000 personnes) fréquenterait, chaque jour, l'aire du grand marché d'Addis Abeba, sur un total encore 2 millions d'habitants à l'époque (estimations 2000)¹⁴⁵. Cette estimation parmi les plus élevées ne peut se comprendre que si on ajoute, au nombre des visiteurs venus d'ailleurs, ceux qui habitent le marché et/ou qui y travaillent. Des estimations plus modérées d'il y a une petite dizaine d'année (dont la source reste désespérément inconnue !) font tout de même état d'une fréquentation quotidienne moyenne de l'ordre de 30 000 personnes, du lundi au vendredi, et d'un pic de fréquentation le samedi, où l'on dénombrerait plus de 100 000 visiteurs.

Enfin et surtout, le Mercato est un espace clé dans la ville, en lien avec la très forte densité et la très grande diversité de ses commerces auxquelles s'ajoute la plus forte densité urbaine de toute la capitale éthiopienne.

En effet, le Mercato, contrairement à ce que son nom indique, n'est pas exclusivement tourné vers la fonction commerciale, même si celle-ci peut être considérée comme première dans le

¹⁴¹ d'après les horaires affichés au Mercato. Enquête personnelle réalisée en mars 2002.

¹⁴² d'après une enquête personnelle réalisée en Avril 2002 et confirmée par les travaux de recherche réalisés pour la rédaction du *Merkato Local Development Plan*, publié à Addis Abeba en février 2002.

¹⁴³ selon le décompte de M. ZELEMA, mémoire de maîtrise, City Service College ; 2001.

¹⁴⁴ *Office for the Revision of Addis Ababa Master Plan* (ORAAMP).

¹⁴⁵ Cité par Melvis D. CHU dans *Problems encountered by informal traders in open markets : the case of Mercato*. Mémoire de maîtrise, Addis Abeba, novembre 2001.

cœur historique de ce quartier. Il s'agit plutôt d'un espace à dominante commerciale et à vocations multiples.

C'est un espace d'accueil temporaire et permanent, héritage de la politique de développement séparé initiée par les italiens dans la deuxième moitié des années 30 : le Mercato, alors nouveau marché indigène, était doublé d'une « ville nouvelle », Addis Ketema, destinée à accueillir, dans un quadrillage de rues et ruelles très rigoureux, l'ensemble de la population non blanche. Au-delà de cette courte ségrégation dans l'histoire de la ville, Addis Ketema reste une zone d'accueil accolée au Mercato, au point qu'il est impossible de séparer ces deux espaces l'un de l'autre par une frontière plus ou moins nette. D'une densité supérieure à tous les autres quartiers de la ville, le Mercato compte, en moyenne, près de 590 habitants à l'hectare¹⁴⁶ contre moins de 50 habitants à l'hectare pour les Woredas périphériques d'Addis Abeba. A ces densités fixes, il faut ajouter toutes les populations non recensées et qui occupent l'espace du marché plus ou moins temporairement : mendiants et sans-abris, marchands venus s'approvisionner au Mercato ou encore population migrante arrivée en ville et logée, dans un premier temps, dans ce quartier, dans un de ces innombrables petits hôtels ou pensions en tous genres. D'après les réponses à un questionnaire¹⁴⁷ adressé au Woreda n°5, on compterait plus de 105 hôtels et pensions au Mercato, du plus visible, sur plusieurs étages, avec terrasse et restaurant, au plus petit, à l'intérieur des cours privées, normalement tournées vers la sphère familiale. Espace de vie temporaire ou permanent, le Mercato présente une densité résidentielle conséquente à laquelle s'ajoute une des plus fortes capacités d'accueil de la capitale.

Mais c'est surtout pour la densité et la variété de ses commerces que le Mercato fait référence. Officiellement, plus de 14 000¹⁴⁸ commerces formels sont recensés dans l'aire du grand marché d'Addis Abeba et, à cet exceptionnel regroupement, il faut ajouter toutes les formes de commerce "illégal" ou "informelles". Concernant cette dimension, plus difficile à chiffrer et à cerner, les seules statistiques disponibles à ce jour datent de 1984 et font état de 20 000 personnes considérées comme "commerçants informels"¹⁴⁹ dans la zone qui nous concerne. Ce chiffre doit être revu à la hausse (certains n'hésitent pas à le multiplier par deux), vu la croissance et l'étalement permanent de ce marché, depuis sa création.

La concentration, dans un même espace, des commerces les plus importants comme les plus infimes, est à l'origine de ces images populaires et de ces mythes plus ou moins vérifiés de "plus grand marché entre Le Cap et Le Caire"¹⁵⁰ et de "marché où l'on trouve de tout, absolument tout". Densité et diversité sont donc les deux caractéristiques principales de la dimension commerciale du Mercato : le vendeur de sucreries et de mouchoirs en papier, transportant sa boutique sur son épaule, dans une boîte en carton, côtoie le grand "Tana

¹⁴⁶ Ce chiffre est obtenu en ajoutant à la population du Woreda n°5 celle des Kebeles des Woredas voisins (3, 6 et 7) qui entourent directement le Woreda n°5 (on compte 28 Woredas dans le découpage d'Addis Abeba, en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2002. Les Kebeles sont des divisions administratives incluses dans les Woredas). On obtient une population totale de 121 946 habitants, selon le recensement de 1994, pour une superficie totale de 207 ha. Selon d'autres sources, le Mercato compterait plus de 300 000 habitants sur moins de 5% de la superficie bâtie d'Addis Abeba (d'après Melvis D. CHU, *op. cit.*).

¹⁴⁷ Questionnaire adressé à la section économique du Woreda 5 en mars 2002.

¹⁴⁸ 14 021 commerçants sont officiellement enregistrés auprès du Addis Ababa Trade and Industry Bureau.

¹⁴⁹ *Addis Ababa Master Plan Study* ; Addis Abeba, 1984. D'après Melvis D. CHU, *op. cit.*

¹⁵⁰ R. Pankhurst in *Merkato Magazine*. Addis Abeba, février 2000.

Complex Department Store"¹⁵¹ et la boutique de téléphonie mobile présentant, presque en même temps que partout ailleurs, les dernières nouveautés des grands fabricants européens ou asiatiques.

Enfin, au-delà de son caractère central et de ses fortes densités commerciales et humaines, le Mercato apparaît comme une réalité difficile à cerner, tant dans l'espace que dans le temps. Qu'appelle-t-on "Mercato" ? Quelles en sont les limites ? Y-a-t-il concordance entre ce nom et l'espace commercial qui déborde largement du cadre initialement prévu par le plan italien ?

La seule réponse à toutes ces questions concernant la nature exacte et les limites précises du Mercato réside, en l'état actuel des recherches, dans le fait que le Mercato semble être avant tout un concept, une idée généralement partagée, qui fluctue au rythme de la croissance urbaine, des modes de consommation, des projets publics ou privés le concernant ... Le Mercato correspond à la fois au grand marché d'Addis Abeba et à une zone d'usage mixte de l'espace qui l'entoure¹⁵². Sa position hégémonique, à la tête de la hiérarchie des marchés de la ville, ne laisse pour l'instant aucune place à l'émergence d'un marché susceptible de le concurrencer. Mais le terme de "Mercato" peut également désigner le seul cœur historique de ce même marché auquel s'ajoute une large zone périphérique dans laquelle la densité des commerces s'abaisse quand on s'éloigne de ce cœur. "Mercato" n'est donc pas synonyme de "marché" même si c'est la traduction la plus évidente du mot. Les deux réalités sont étroitement liées mais pas identiques. Le Mercato est plus qu'un marché et est avant tout un marché.

Au-delà de ces tentatives de définitions d'un espace perpétuellement en mouvement, on peut essayer d'en donner une superficie approximative : pour les concepteurs du *Merkato Local Development Plan*¹⁵³, le Mercato est délimité par un certains nombres de grands axes et centré sur le cœur historique, principalement construit par les italiens et aurait une superficie totale de 113,6 ha. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ce plan présente une action à mener et doit nécessairement réduire le Mercato à un espace d'une dimension restreinte, afin de mener cette action à bien. D'autre part, les rues sont rarement une limite à la diffusion des boutiques mais au contraire des supports à l'extension de la fonction commerciale, à partir d'une zone centrale. On retiendra donc comme plus probable la dimension du Mercato avancée par l'équipe qui a travaillé sur *the Implementation of the Merkato Pilot Project*¹⁵⁴ et qui propose une superficie de 207,7 ha, incluant un certain nombre d'axes commerciaux qui s'étendent, vers l'ouest notamment, en « étoile » autour du cœur historique du marché.

¹⁵¹ Ce supermarché, construit en 1988, a été réalisé par le régime du Dreg, pour en faire un modèle de modernité pour le Mercato et une vitrine pour les visiteurs. Sur plusieurs étages, il s'impose par sa masse résolument opposée à la très grande fragmentation de l'espace de vente en milliers de boutiques souvent microscopiques. Racheté en 2002 par le milliardaire ethio-yéménite Al Hamudi, il a connu certaines difficultés et fait actuellement l'objet d'une publicité diffusée par toutes les chaînes éthiopiennes, vantant sa modernité et son confort (sanitaires, cafétéria, boutiques de mode ...). Il pourrait alors presque se définir comme un anti-Mercato, destiné à une catégorie aisée de la population, à l'entrée duquel des gardiens refoulent les indésirables.

¹⁵² Cette zone à dominante résidentielle est souvent appelée "Addis Ketema", ce qui signifie "ville nouvelle" mais

¹⁵³ BEKELE (Maeza), KNEBEL (Nikolaus), GIORGHIS (Fasil) et WOLDETENSAE (Berhanu) : *The Merkato Local Development Plan*. Addis Abeba, février 2002 ; 60 p. Avec le Gouvernement de la ville d'Addis Abeba, le Works and Urban Development Bureau et l'Office for the Revision of Addis Ababa Master Plan (ORAAMP).

¹⁵⁴ WOLDETENSAE (Berhanu), DEIRIG (Sandra) et MEHARI (Senait) : *The Implementation of the Merkato Pilot Project (first draft)*. ORAAMP, Addis Abeba, mars 2001. 43 p.

Enfin, et pour ne pas trop prolonger le débat concernant les limites de ce marché, on peut affirmer qu'elles se situent là où s'amorce l'identité, plus ou moins marquée, du quartier voisin. Plus cette identité voisine est forte et plus sa limite avec le Mercato sera facile à préciser. C'est le cas du quartier de Piazza, premier centre commerçant d'Addis Abeba sous le règne de Ménélik II. Moins elle est originale et plus la fonction commerciale du Mercato s'y insert, le long des axes majeurs de déplacement. c'est le cas en direction de l'ouest, vers les grandes halles aux grains de Mäsallemlia.

Ce marché central est donc bien plus qu'un marché et ses dimensions, fonctions et caractéristiques principales restent largement variables, dans le temps et dans l'espace. Actuellement, il fait l'objet d'une âpre lutte pour son contrôle, une telle densité humaine et un tel rôle dans le commerce du pays¹⁵⁵ ne pouvant laisser personne indifférent, tant du côté des autorités publiques que du secteur privé.

Les acteurs privés : une explosion récente des associations, actions et revendications.

Au Mercato, les acteurs privés jouent aujourd'hui un rôle important dans les évolutions, en cours ou à venir d'un quartier largement sous-équipé et qui connaît des dysfonctionnements importants (dans le ramassage des ordures, les pollutions en tous genres ou dans les problèmes de congestion du trafic, par exemple) accentués par les fortes densités tant résidentielles que commerciales. Ils agissent à des échelles variées et ont des moyens d'action tout aussi contrastés mais ont, pour la plupart, une existence récente et des actions globalement peu coordonnées.

Le Comité du Mercato, d'une importance considérable, regroupe quelques centaines de grands commerçants, sous la houlette de Ato Belay Tchebsi, un entrepreneur qui entend négocier avec les autorités pour que le Mercato soit le lieu d'améliorations à la hauteur de sa participation au total des taxes versées à la Municipalité¹⁵⁶. Ce comité n'a pas de base spatiale mais s'appuie sur le poids de chacun des membres qui le compose. Il est à l'origine de la création, en 2001, d'un Bureau de Coordination pour le Mercato, auprès de la Chambre de Commerce d'Addis Abeba. Avec cette représentation améliorée au sein de l'organisation urbaine, le Mercato dispose d'une voix qui domine le tumulte des revendications personnelles. Il devient alors possible de mettre face à face les autorités et un groupe de commerçants importants, dans des négociations et des orientations communes. Ces commerçants exigent actuellement l'installation de l'éclairage public au Mercato, pour que l'activité commerciale puisse se poursuivre après la tombée précoce de la nuit (aux alentours de 18 h). Ils ne proposent pas, pour l'instant, de payer une partie de ces installations, et considèrent qu'il s'agit là du rôle de la Municipalité. Ce Comité veut amorcer la modernisation du Mercato et l'orienter vers les nouvelles technologies, selon les dires de son représentant. Il n'apparaît donc pas comme représentatif de l'ensemble de la population commerçante mais est surtout la voix des plus grands, défendant des intérêts qui leurs sont propres. Sa volonté d'améliorer le

¹⁵⁵ Une idée répandue affirme, sans qu'on n'en connaisse la source, que 70 à 80% du total des transactions commerciales du pays ont lieu au Mercato.

¹⁵⁶ Selon le *Merkato Magazine*, publié en 2000 par le Comité du Mercato et la Chambre de Commerce d'Addis Abeba, le Mercato serait à l'origine de 25% des taxes perçues par la Municipalité.

fonctionnement du marché n'en demeure pas moins un des moteurs potentiels majeurs à l'œuvre au Mercato.

Plus strictement privées, et loin des préoccupations générales du Comité du Mercato, les associations locales de commerçants ont une base spatiale très concrète. Elles fleurissent un peu partout, depuis la fin de la période du Derg et ont en compte actuellement une quinzaine. Elles regroupent des commerçants en fonction de leur appartenance spatiale au même bloc, qu'ils vendent les mêmes produits ou pas. Ces associations visent à conserver la mainmise sur le sol et à faire baisser le coût de la location à bail des parcelles. Elles sont de taille variable et regroupent de 10 à 600 membres. Certaines ont des projets de construction de supermarchés ultra-modernes mais personne n'a encore donné le coup d'envoi de ces travaux. Elles sont toutes nées dans les années 90, après avoir été longuement interdites, et cette explosion tire sans doute son origine dans les associations traditionnelles d'Ethiopie¹⁵⁷. Il s'agit là surtout d'associations qui réagissent face au coût de la location et qui s'unissent dans la crainte de voir leur emplacement vendu au plus offrant (des rumeurs courent régulièrement à ce sujet). Les projets de centres commerciaux n'arrivent que dans un deuxième temps et ne restent, pour l'instant, que des projets. Dans ce cas, il s'agit donc d'acteurs privés de taille moyenne, susceptibles d'améliorer leur environnement immédiat sans véritable coordination avec le reste du marché ou les autres associations de même type.

Une association un peu particulière existe également, dans le quartier des Halles aux grains, à l'ouest du Mercato. A partir de la taxe prélevée sur les sacs de grains entreposés sous ces halles, l'Association pour le Développement et la Construction des Routes du Marché au Grains améliore les infrastructures insuffisantes mises en place par la Municipalité (éclairage et sanitaires publics, routes, service de sécurité ...). Aidée d'une ONG sud-africaine, cette association prend donc le relais de la puissance publique mais ne concerne qu'un quartier assez excentré, par rapport au cœur historique du Mercato.

Enfin, certains acteurs privés légaux participent à la gestion du Mercato, souvent à des échelles très réduites. Il s'agit de la masse des commerçants n'appartenant à aucune association. Ils gardent un rôle local dans le contrôle de l'ordre public, la gestion des déchets émanant de leur propre boutique ... Mais ils sont mal représentés sur la scène des négociations et n'ont de poids que par leur nombre, tout comme la masse des vendeurs de rue ; ceux-ci sont extrêmement fragilisés par les harcèlements répétés des forces de sécurité et obligés de déplacer leur commerce de place en place. Ensemble, ces vendeurs du secteur informel représentent une force mais, sans organisation commune, ils ne peuvent l'exercer.

Les acteurs privés sont donc extrêmement variés dans leurs poids et leurs moyens d'action. Chacun appartient à l'ensemble du grand marché mais tous ne participent pas à la concertation qui regroupe acteurs publics et privés.

En effet, c'est au niveau des associations de commerçants que s'effectue la presque totalité des actions pour le Mercato et des interactions et des partenariats entre les autorités et le secteur privé.

¹⁵⁷ *Ekoub, Edir et Mahebere* sont des associations à but festif ou religieux, formes d'entraide et d'épargne qui sont des éléments clés de la solidarité et de la cohésion sociale dans le pays.

D'un point de vue numérique, ces associations ne regroupent plus de 2000 ou 3000 commerçants, soit 20% environ du total des commerçants légalement enregistrés auprès de la Chambre de Commerce d'Addis Abeba. Mais si leur poids reste limité, elles peuvent, par leur structure et leur organisation, s'adresser aux autorités locales (Kebeles et Woredas) mais aussi à la Municipalité. Elles représentent également, par les financements qu'elles obtiennent¹⁵⁸, un moyen potentiel d'action. Actions et revendications sont donc les deux éléments qui découlent du secteur privé au Mercato. Mais elles ne concernent qu'une partie limitée du total des commerçants.

Les actions sont peu nombreuses au niveau du Mercato dans son ensemble, à l'exception de la mise en place d'une force de sécurité privée. Financée par un certain nombre, elle profite à tous mais pose problème à certains. En effet, le système de sécurité au Mercato est double : il existe une force de police municipale, comme partout ailleurs dans Addis Abeba. Cette force s'est avérée insuffisante dans la gestion de la criminalité aux abords et au cœur du marché, ce qui a très rapidement nuit à son image. Les commerçants participent donc au financement d'une force de sécurité privée, propre au Mercato, qui travaille en étroite relation avec la police et a contribué à la diminution de cette criminalité mais aussi au harcèlement croissant des vendeurs illégalement installés. D'autres actions, moins globales, proviennent des associations de commerçants (la collecte locale des déchets jusqu'aux bennes municipales, par exemple). Les actions de ces associations sont donc réelles et en plein essor. Elles ont déjà eu des conséquences notables dans la diminution de la criminalité au Mercato et dans la restauration d'une image ternie. Mais c'est surtout dans les projets d'action que ces associations sont impliquées et c'est sans doute dans les années à venir qu'elles seront les plus nombreuses. Il ne faut toutefois pas oublier que toute une partie du Mercato reste à la marge de ces actions, et même si certains profitent de la relative sécurité retrouvée, d'autres en pâtissent quotidiennement.

Éléments moteurs des améliorations en cours au futures au Mercato, les associations sont aussi au cœur des revendications et des négociations avec les autorités.

En effet, le Comité du Mercato est en étroite liaison avec la Chambre de Commerce d'Addis Abeba ainsi qu'avec la Municipalité et le Woreda n°5. Il est le seul à pouvoir négocier directement avec des autorités municipales agissant au-dessus du niveau local du Woreda. Toutefois, ces négociations n'ont encore donné aucun résultat ; la demande d'électrification des rues du Mercato est pour l'instant sans suite. Mais le simple fait de la formuler indique que le processus de négociations et de revendications est déjà amorcé et devrait se maintenir jusqu'à obtenir satisfaction.

Les associations de commerçants ont une importance plus limitée voir inexistante dans les négociations avec la Municipalité mais ont fait du niveau local (celui des Woredas et Kebeles) le lieu privilégié des discussions pour la mise en place de leurs projets. Ce lien étroit entre Woredas (principalement le n°5) et associations de commerçants est rendu possible par la très grande proximité géographique des partenaires et par les relations directes (d'amitié, de réseau familial ou ethnique) qu'entretiennent, en général, les politiques locaux et les présidents des associations.

¹⁵⁸ La presque totalité des financements de ces associations provient des cotisations des membres qui les composent.

Le secteur privé au Mercato est donc en cours de formation. Par son existence récente, il met peu à peu en place des actions variées et tisse des liens avec les autorités, afin de négocier ou revendiquer certaines évolutions nécessaires à l'amélioration du fonctionnement du commerce au Mercato. Toutefois, ces revendications et actions concernent un nombre limité d'acteurs privés organisés et n'incluent pas le plus grand nombre des acteurs du Mercato, formels ou informels. Essentiellement tournées vers le commerce, ces associations ne sont, en général, pas concernées par la réalité résidentielle du Mercato et celle-ci n'est pas incluse dans les dynamiques initiées par les associations. On peut d'ores et déjà se poser la question des conséquences de ces actions : sont-elles un moyen d'amélioration des conditions de l'ensemble de l'aire du marché ? Ou sont-elles le facteur d'une division accrue de l'espace entre fonction commerciale et fonction résidentielle d'une part, et entre commerce formel et commerce informel d'autre part ?

Les acteurs publics : entre volonté d'intervention et laisser faire.

Au Mercato, comme partout ailleurs à Addis Abeba, les pouvoirs publics apparaissent comme très emboîtés, du niveau global au niveau local. Mais les compétences de chacun sont difficiles à définir et se recoupent ou s'entrecroisent souvent, créant des courts-circuits et des dysfonctionnements parfois importants.

Depuis la fin du Derg, Addis Abeba a un statut particulier, récemment modifié. Elle est à la fois la capitale d'un Etat fédéral, une région urbaine (comme Harar ou Diré Daoua¹⁵⁹) et une municipalité, elle-même divisée en 28 Woredas et plus de 300 Kebeles, hérités du Derg. Elle est donc le lieu de l'exercice du pouvoir de nombreuses autorités : l'Etat, la région, la municipalité, le Woreda et le Kebele. Les pouvoirs des deux échelons inférieurs de la hiérarchie sont largement liés aux échelons supérieurs dans leurs actions. Ils en dépendent pour les financements, les grandes orientations dans les actions à mener mais ils sont également autonomes dans les définitions des priorités au sein de leur territoire à l'échelle intra-urbaine. Des orientations générales peuvent entrer en conflit avec des nécessités locales, les priorités de la municipalité n'étant pas toujours les mêmes que celles des Woredas, en contact direct avec les exigences des commerçants du Mercato. De plus, un certain nombre de domaines échappent totalement aux pouvoirs locaux et sont gérés soit par la municipalité, soit par les ministères directement (comme la gestion de l'eau, par exemple). Les pouvoirs locaux, pourtant les plus au fait des revendications privées au Mercato, ne sont donc pas toujours en mesure de répondre aux attentes des populations qu'ils administrent. Enfin, des problèmes de définition des compétences des autorités publiques, les unes par rapport aux autres, entraînent une confusion assez générale lorsque surgit un problème qui doit être réglé : à qui, dans ce cas, faut-il s'adresser ? Par exemple, le Woreda peut contrôler les installations illégales, d'après les textes, mais c'est également le cas des Kebeles et du Works and Urban Development Bureau. Chacun peut alors attendre que les conflits soient réglés par d'autres ou tous peuvent intervenir en même temps !

¹⁵⁹ Cette division administrative a été supprimée après les secondes élections, en 2001.

Aux échelons supérieurs de la hiérarchie se pose un tout autre problème. En effet, il s'agit de savoir qui, de l'Etat, de la région¹⁶⁰ ou de la municipalité a autorité sur l'autre, dans la gestion de la ville en général et du Mercato en particulier. En effet, vu la dimension symbolique d'Addis Abeba, à l'échelle du pays mais aussi du continent africain dans son ensemble, et vu le poids considérable du marché dans cette capitale, chacun cherche à en contrôler la gestion et les évolutions. Ville vitrine de tout un pays, Addis Abeba est contrôlée par l'Etat qui peut entrer en conflit avec la municipalité. Cette même municipalité peut être en désaccord avec les Woredas¹⁶¹ et ainsi de suite. Cette situation complexe provoque souvent des oppositions au sein même de la "famille" des acteurs publics. Au Mercato, véritable cœur économique du cœur politique urbain du pays, les tensions sont d'autant plus vives que chacun veut avoir son mot à dire. Une telle densité humaine et commerciale ne saurait être laissée à la seule gestion des pouvoirs locaux. Chacun donne son avis et, à la municipalité, l'idée d'une destruction totale du Mercato pour le relocaliser dans quatre sites également repartis dans la capitale a même été évoquée ! Dans les faits, au cours des enquêtes menées dans le premier tiers de l'année 2002, il s'est avéré que la municipalité était un acteur légèrement en retrait dans la gestion du Mercato. Cette situation sera expliquée par la suite, au regard de la décentralisation en cours sur laquelle nous reviendrons un peu plus loin.

Au Mercato, comme dans de nombreux quartiers d'Addis Abeba, les pouvoirs locaux sont confrontés à un autre problème qui limite considérablement leur pouvoir d'action. Il s'agit de la rareté des fonds disponibles pour entreprendre des modifications nécessaires et constatées (comme le ramassage des déchets, par exemple). Ces moyens sont d'autant plus limités au Mercato si on les compare aux densités du quartier et à la part qu'il a dans le total des taxes prélevées à Addis Abeba. A ce manque de moyens récurant, il faut ajouter les difficultés techniques rencontrées dans toute entreprise au niveau local : dans les Woredas, seuls les hommes politiques ont un pouvoir réel et le manque –voire l'absence- d'équipes techniques compétentes entraîne des difficultés dans l'utilisation faite des fonds, quand ils sont disponibles. Il faut alors faire appel à tel ou tel ministère et remonter vers un système centralisé. Une des principales critiques faite actuellement à la décentralisation amorcée sous le Derg est sa dimension exclusivement politique. Face à ces difficultés techniques et financières, les pouvoirs locaux (souvent avec l'accord tacite des autorités supérieures) se voient dans la nécessité de faire appel aux partenaires privés qu'ils rencontrent et avec lesquels ils entretiennent des rapports depuis plusieurs années. Les partenariats public-privé apparaissent comme une nécessité qui, au Mercato, a trouvé le moyen de s'exprimer puisque, comme nous l'avons vu, des partenaires privés se dressent depuis une dizaine d'année.

Ces partenariats actuels, dans l'aire du grand marché, se situent à une échelle privilégiée, à égale distance entre le niveau global de la ville et celui du Kebele, beaucoup plus local. Ces pouvoirs publics trouvent, en face d'eux, des associations prêtes à négocier, elles aussi à un niveau intermédiaire entre le petit commerçant et l'ensemble du grand marché (voir le schéma page 20).

¹⁶⁰ Jusqu'en 2001.

¹⁶¹ C'est le cas au Mercato où le Woreda n°5 appuie ou du moins comprend la volonté des associations de commerçants de faire baisser les coûts de la location à bail, qui sont les plus élevés de la ville. Mais cette position va à l'encontre de la position de la municipalité, qui ne souhaite pas, pour l'instant, voir diminuer cette rentrée d'argent importante.

Dans cette logique qui associe un pouvoir politique intermédiaire (le Woreda) et des regroupements de commerçants (associations, Comité du Mercato), les échelles extrêmes de l'intervention semblent en retrait ; c'est effectivement le cas de la municipalité, tournée vers sa réorganisation future, au moment des enquêtes, entre février et avril 2002. C'est également le cas des niveaux inférieurs : les Kebeles, par les représentants qu'ils ont auprès des Woredas et par les liens tissés entre ces hommes politiques, participent quelque peu aux décisions concernant le Mercato, ce qui n'est pas du tout le cas des commerçants n'appartenant pas aux systèmes associatifs et des commerçants informels.

Le Mercato, à travers ses spécificités au sein d'Addis Abeba et son organisation interne, publique ou privée, apparaît comme un espace relativement paradoxale : en effet, il est à la fois le lieu privilégié de l'émergence et de la mise en place de partenariats publics-privés mais il est aussi le lieu des oppositions d'acteurs, de la non-coordination des actions et du rejet, aux marges, de tous ceux qui n'ont pas accès à la négociation. Dès lors, l'organisation actuelle est-elle réductrice ces écarts existants ou les conforte-t-elle ?

Alors qu'un certain nombre de logiques de fonctionnement internes au Mercato apparaissent, depuis une dizaine d'années, les grands projets de décentralisation en cours dans l'ensemble de la capitale viennent remettre en question certains acquis et seront sans doute à l'origine d'autant de modifications futures.

A partir des partenariats existants, les nouvelles organisations intra-urbaines conforteront-elles les dynamiques actuelles ou pas ?

Les réformes de l'organisation urbaine à Addis Abeba : quelle décentralisation pour le Mercato ?

Depuis les années 70, la ville d'Addis Abeba a fait l'objet de plusieurs tentatives de gestion décentralisée. La première, réalisée sous le Derg, a forgé une division de l'espace aujourd'hui bien ancrée dans les mentalités. La seconde, qui débute avec l'année 2003, veut dessiner, pour la capitale, un nouveau découpage qui va devoir se surimposer à une réalité qui survit, depuis près de dix ans, à la chute du régime politique précédent. Au-delà de l'affirmation d'un changement politique net par le redécoupage et les nouvelles modalités de gestion d'Addis Abeba, quels sont les objectifs d'une telle entreprise ? Quelles peuvent en être les conséquences pour le Mercato ?

Les évolutions de l'organisation urbaine. Rappel historique et décentralisation actuelle.

La décentralisation à Addis Abeba n'est pas un exercice récent mais demeure bien loin de la conception de la capitale éthiopienne traditionnelle telle qu'elle existe jusqu'en 1974. Les réformes actuelles touchent à l'ensemble de l'organisation urbaine et ne se limitent pas au seul redécoupage politique, réalisé par le Derg.

Avant la période du Derg, la notion de "décentralisation" ne fait pas partie de la "panoplie" d'Addis Abeba. Toute la ville vit de l'idée qu'elle est le centre d'un empire, point d'achèvement de tous les rêves, élément premier de modernité par tous les grands travaux entrepris sous le règne de l'empereur Ménélik II puis sous Haïlé Sélassié. Mais elle est également le lieu de résidence de cet empereur : dans la tradition éthiopienne, les capitales ont longtemps été itinérantes et n'étaient définies comme capitales que par la seule présence de l'empereur (notamment pendant toute la première partie du règne de Ménélik II, avant que la capitale ne se fixe à Addis Abeba, à la fin du XIX^{ème} siècle). Cette centralité est accentuée au cours de la période italienne. L'occupation amène à un renforcement de la domination d'Addis Abeba sur le pays grâce, en particulier, à la mise en place d'un réseau routier en étoile, centré sur la capitale.

A l'intérieur de l'espace urbain, les centres sont, dès l'origine, multiples (ce que l'on retrouve encore actuellement) mais la centralisation du pouvoir est réelle. En effet, les Ras (seigneurs) se regroupent dans un vaste campement autour de Ménélik II et chacun créent son propre campement dans lequel il est le maître. Toutefois, chacun est sous les ordres de l'empereur et la réalité du pouvoir n'émane que du palais impérial. Cette réalité perdure jusqu'à la chute de l'empereur Haïlé Sélassié, dans le milieu des années 70, et même au delà. En effet, le redécoupage d'Addis Abeba en 28 Woredas et 305 Kebeles par le Derg ne peut être véritablement considéré comme une décentralisation puisque les transferts de compétences vers le niveau local restent limités, presque inexistantes. Certains parlent aujourd'hui, pour qualifier cette mesure, de "déconcentration" politique mais non pas véritablement de décentralisation. Il en a résulté un emboîtement compliqué de pouvoirs aux compétences mal définies, parfois contradictoires et un découpage administratif finalement entré dans les mentalités, avec un effacement des anciens noms intra-urbains au profit d'une numérotation plus anonyme (Woreda n°5 etc ...). La théorie annoncée par le régime n'a pas eu beaucoup de conséquences en terme de pouvoirs locaux décentralisés.

Aujourd'hui, une nouvelle décentralisation est en cours. Celle-ci explique en partie la relative absence de la municipalité dans la gestion du Mercato constatée au début de l'année 2002. Elle ne s'impliquait que peu dans une organisation sur le point de changer radicalement. La théorie de la nécessité d'un pouvoir urbain décentralisé est réaffirmée. Nul ne sait encore quelles seront les pratiques qui découleront de cette théorie.

La décentralisation actuelle répond à un certain nombre de problèmes identifiés. Elle s'appuie sur une restructuration spatiale en fonction d'une dizaine de critères hiérarchisés afin de mettre en place, dans un cadre nouveau, la décentralisation politique et technique censée réduire les problèmes existants et améliorer la gestion urbaine.

Les anciens Woredas sont considérés comme des pouvoirs locaux exclusivement politiques, et les leaders politiques ne seraient concernés que par leur mandat et non par la dimension technique de la gestion urbaine qu'ils maîtrisent mal. De plus, l'organisation de la gestion urbaine du point de vue technique (gestion de l'environnement, de l'eau, des transports etc ...) était restée organisée de façon sectorielle et chaque niveau local de la gestion technique ne dépendait que du ministère correspondant, pas des pouvoirs politiques locaux. Il n'y avait donc pas de parallèle entre les degrés de division des domaines politiques et techniques, ce qui rendait délicat toute association entre les deux domaines. Les administrateurs des Woredas n'avaient pas de position et de rôle clairement définis par rapport au pouvoir central et les compétences de chacun étaient mal définies et se chevauchaient souvent. D'autres problèmes devaient également être résolus : les inégalités de distribution de la population entre les Woredas (avec, comme conséquence, une inégale représentation politique), les différences de densités¹⁶² et de nombre de Kebeles par Woredas¹⁶³ (qui entraînent un problème dans la répartition des services) ... La liste des problèmes à résoudre est loin d'être close. Mais, pour appliquer le nouveau Master Plan (2001-2010), les limites administratives existantes apparaissent comme porteuses de problèmes qu'une restructuration spatiale, politique et technique permettrait de limiter. Pour redessiner les entités administratives, 13 critères ont été retenus, afin de limiter les inégalités entre les futures unités de gestion locales :

- l'importance numérique de la population
 - la superficie de la future entité, ne devant pas être trop restreinte ni trop différente des entités voisines
 - la densité de population
 - le nombre de Kebeles à l'intérieur de ces entités
 - l'importance de la taxe prélevée par entité
 - la répartition et la disposition des services
- Etc ...

A la suite de la définition de ces critères, trois redécoupages ont été proposés. Le premier amènerait au découpage de la ville en 5 municipalités à partir des découpages existants. Le deuxième réduirait le nombre de Woredas à 16 et celui des Kebeles à 184. Le dernier, intermédiaire entre les deux précédents, ferait d'Addis Abeba une ville composée de dix "subcities" et de 183 Kebeles, en redessinant un certain nombre de contours administratifs. C'est ce dernier projet qui a été retenu et qui a pour but d'amener le gouvernement urbain au plus près des gens, d'éviter que la municipalité soit prise d'assaut pour tous les problèmes pouvant trouver une solution à l'échelle locale, comme c'était le cas jusqu'à présent.

Cette théorie devra se confronter aux difficultés pratiques lors de sa mise en place. En attendant, et pour bien se démarquer de la numérotation des unités administratives imposée par le Derg, toutes ces futures subcities sont déjà dotés d'un nom. Celle dans laquelle se trouvera la presque totalité du Mercato s'appelle "Addis Ketema" (Subcity n°2).

Une fois ce découpage réalisé¹⁶⁴, la décentralisation politique et technique peut se mettre en place avec, pour base spatiale, chacune de ces dix subcities. Trois niveaux de gouvernements

¹⁶² Selon le recensement de 1994, le Woreda n°5, correspondant grossièrement à la zone du Mercato, compte 600 hab./ha contre moins de 25 seulement dans le Woreda n°24.

¹⁶³ Le Woreda n°21 comptait 18 Kebeles ; le Woreda n°26 n'en comptait que 5.

¹⁶⁴ Il devra normalement être confirmé le mois prochain au journal officiel.

seront mis en place : le niveau municipal avec un maire et un conseil municipal qui coordonne les actions des dix subcities ; le niveau des subcities (10) et le niveau des Kebeles (183). La nouveauté réside dans le fait que, parallèlement à cette hiérarchie politique, une hiérarchie technique sera mise en place. Le "City Manager" sera l'équivalent du maire et, à chaque niveau politique correspondra un bureau technique, dans chaque domaine (par exemple, il y aura un bureau pour la gestion de l'eau pour la Subcity d'Addis Ketema ...). Ces techniciens, à la différence des politiques, ne seront pas élus mais désignés en fonction de leurs compétences et assureront une certaine continuité des actions menées, au-delà du renouvellement plus ou moins régulier du personnel politique. Cette nouvelle organisation politico-technique n'est, pour l'instant, qu'à peine amorcée. Une administration de transition est nommée pour trois ans. Le premier ministre a désigné le maire, lui-même chargé de nommer les différents dirigeants des subcities ... A la fin de cette période charnière de trois ans, des élections sont prévues à Addis Abeba. Quelles sont les conséquences d'une telle réorganisation générale pour le Mercato ? En quoi est-il révélateur (ou pas) d'une évolution globale, à Addis Abeba, vers une gestion urbaine locale ?

Le Mercato face à la décentralisation : quelles conséquences sur les pratiques locales?

Face au caractère récent de la décentralisation à Addis Abeba, il paraît encore difficile d'en cerner les conséquences pour le Mercato. Toutefois, cette orientation a déjà un certain nombre de retombées sur cet espace central et, à bien des égards, elle a été anticipée par la mise en place d'une certaine forme de collaboration étroite entre pouvoirs publics locaux, aujourd'hui supprimés, et pouvoirs privés du Mercato.

En effet, la prise de conscience de la particularité de ce quartier, dans l'ensemble urbain, tant du point de vue des acteurs privés que des autorités, amène à la création de solutions spécifiques aux problèmes spécifiques du marché (problèmes liés à la densité d'occupation de l'espace, à la petite criminalité etc ...). Bien avant la décentralisation en cours, les Woredas sont apparus, aux yeux des acteurs privés locaux, comme les partenaires privilégiés de la gestion urbaine¹⁶⁵, face à l'impuissance relative de la municipalité, souvent accaparée par d'autres priorités comme la réalisation d'un nouvel aéroport ou le projet d'occupation de l'actuel centre vide de Piazza¹⁶⁶, pour ne citer que ces deux exemples. Ce retrait relatif de la municipalité dans la gestion du Mercato, constaté en 2002, s'explique aussi en partie par la nécessité de préparer le projet de décentralisation, en cours d'élaboration à cette époque.

Au Mercato, il faut compter, depuis plus de dix ans, sur des partenariats public-privé qui, dans bien des cas, se sont avérés être avant tout des lieux de négociation et de partage des projets plutôt que les moteurs d'une action restée bien discrète. Il ne faut toutefois pas minimiser le rôle de ces partenariats qui, malgré leurs conséquences concrètes peu visibles, ont lancé une dynamique d'échange entre des partis qui se sont longtemps craint et qui n'avaient que peu d'intérêts en commun pendant toute la longue période du Derg. De plus, des conséquences

¹⁶⁵ Voir le croquis page 20.

¹⁶⁶ Anciennement occupé par le remier marché d'Addis Abeba, le coeur de Piazza est resté sans affectation ni usage jusqu'à aujourd'hui : il n'est encore qu'un "champ" au coeur de la ville, entouré de hautes palissades et de fils barbelés pour le protéger de toute installation illégale et préserver sa qualité de centre symbolique de la ville

palpables existent : la plus importante concerne l'instauration de la milice privée, payée par les associations de commerçants et travaillant en relation étroite avec la police municipale. Cette milice a largement contribué à la baisse de la criminalité dans la décennie 90. A partir de cette évolution, le Mercato a cessé d'être un espace hors la loi pour redevenir un quartier urbain à part entière, intégré dans un tout.

Avec la nouvelle organisation interne de la ville, appliquée de façon énergique par un nouveau maire tout puissant, les modifications se font timidement sentir au Mercato. Par exemple, avec cette nouvelle organisation politique doit émerger l'image d'une ville moderne et propre : au Mercato, les arcades à l'italienne, intermédiaires entre la rue et la boutique, étaient jusque là largement occupées par les commerçants qui faisaient jaillir hors des limites étroites de leurs échoppes des marchandises en surnombre, également destinées à attirer la clientèle. Depuis plus d'un mois, cette pratique se perpétue dans une semi-clandestinité : les commerçants ne sont plus autorisés à annexer ces espaces. La milice étant chargée d'appliquer cette décision, les arcades ont retrouvé, en partie seulement, la fonction qui leur avait été attribuées par les italiens : celle de l'accueil des clients déambulant à l'ombre d'un soleil parfois féroce. Cette évolution anecdotique reflète quelque peu la volonté d'action pour la mise en place d'une nouvelle image de la ville.

Mais ce nouveau découpage sera certainement lent à entrer dans les mœurs : chacun résonne aujourd'hui encore en fonction des anciens Woredas et Kebeles et bien peu nombreux sont ceux qui, en mars 2003, sont capables d'indiquer clairement le chemin des nouveaux locaux de la Subcity d'Addis Ketema, finalement trouvée après une longue marche pleine de tours et de détours ! Cette Subcity devrait devenir l'interlocuteur privilégié de l'ensemble de la population du Mercato et de la totalité de ses commerçants : ils appartenaient jusque là au même marché mais étaient gérés par quatre Woredas différents (n° 3, 5, 6 et 7) et par pas moins de 22 Kebeles. Aujourd'hui, cette réalité est gommée dans les faits. Mais qu'en est-il des pratiques ? Les partenariats public-privé vont-ils se reporter vers cette nouvelle autorité ? Ou sont-ils amenés à décliner, compte tenu de renouvellement partiel ou total des interlocuteurs politique locaux ? Les conséquences pour le Mercato de la décentralisation en cours peuvent être doubles : d'un côté, la gestion du marché par une seule entité peut faciliter la coordination des actions qui y sont menées, ce dont il manquait cruellement. De l'autre, ce nouveau découpage n'étant pas encore fonctionnel et l'ancien n'existant déjà plus, quelles seront les stratégies des acteurs privés dans les mois à venir ? Cette échelle intermédiaire privilégiée dans les partenariats public-privé au Mercato est-elle amenée à se renforcer ou à se déliter ?

Enfin, la réduction des inégalités locales, prônée par ce genre de réorganisations intra-urbaine, sera-t-elle réelle si seules les systèmes associatifs trouvent à se faire entendre des autorités, comme c'était déjà globalement le cas jusqu'à présent ? La subcity peut être considérée comme un éloignement du pouvoir politique par rapport aux commerçants, et particulièrement pour les plus petits d'entre eux, sans organisation associative spécifique. Par rapport au Woreda, la Subcity gère un espace plus vaste et une population plus nombreuse. Certes, les

moyens dont elle disposera devraient rendre ses actions plus concrètes. Mais elle n'en demeure pas moins un pouvoir qui s'éloigne¹⁶⁷.

On peut donc se demander à qui va profiter cette réorganisation politique ? Le Comité du Mercato entendait traiter directement avec la municipalité et devra désormais fixer les yeux vers la nouvelle subcity, sans doute moins prestigieuse que l'autorité qui lui est supérieure. Ce "combat" mené par le Comité perd de son poids dans un passage à un "adversaire" plus menu. Pour les commerçants informels ou hors de toute organisation associative, la subcity constitue un éloignement de l'autorité politique, par rapport à la relative proximité des anciens Woredas : ils risquent donc de perdre une partie de la très faible voix qu'ils pouvaient avoir auprès des pouvoirs publics. Entre ces deux niveaux d'acteurs privés, celui intermédiaire des associations de commerçants trouvera peut-être une certaine permanence de son poids dans la gestion du marché. Mais il ne s'agit pour l'instant que de suppositions qui devront être vérifiées dans les mois et les années à venir.

Les améliorations dues à la décentralisation sont donc encore loin d'être acquises et ne seront peut-être, dans un premier temps, facteur de la réduction des inégalités internes au Mercato. Une telle réorganisation peut-elle briser les dynamiques existantes ? Peut-elle en créer de nouvelles ou simplement les modifier ? La réponse à ces questions se trouve sans doute dans l'observation à venir d'une capitale en pleine mutation. Les subcities auront-elles une marge de manœuvre suffisante par être rapport à la municipalité, longtemps seule référence à l'apparition de problèmes en tous genres ? Les relations entre pouvoir central et pouvoir local se modifient et le Mercato va devoir trouver sa place dans cette nouvelle architecture politico-territoriale.

Dans les projets destinés à améliorer le Mercato (en tant que quartier et en tant qu'élément du tout), les images rêvées d'un marché idéal sont lisibles. Elles révèlent, à différentes échelles, la nécessaire mise en scène d'un espace partagé entre différents niveaux de pouvoirs ayant leurs enjeux propres. L'un favorise la gestion locale d'un espace singulier. L'autre entend lui donner toute sa dimension au sein de la capitale. Comment la décentralisation peut-elle concilier ces enjeux de pouvoirs souvent largement opposés ?

Le Mercato face à deux projets en cours : le Plan de Développement Local du Mercato et le Master Plan d'Addis Abeba¹⁶⁸.

Le Mercato fait l'objet de nombreux projets ayant tous à cœur son amélioration. Mais en fonction de l'échelle d'intervention, les orientations données à ce marché et les actions

¹⁶⁷ Cet éloignement se traduit, dans la localisation des locaux du pouvoirs, par un glissement hors du centre historique du Mercato. Le Woreda n°5 était au cœur du cœur du marché. La subcity d'Addis Ketema est au cœur de l'espace qu'elle administre mais plus loin de la réalité commerciale de cet espace.

¹⁶⁸ - BEKELE (Meaza), KNEBEL (Nikolaus), GHIORGHIS (Fasil) et WOLDETENSAE (Berhanu) : *The Merkato Local Development Plan*, Addis Abeba, février 2002. 60p. Publié avec le gouvernement de la ville d'Addis Abeba, le Works and Urban Development Bureau et le Bureau pour la Révision du Plan d'Action d'Addis Abeba (ORAAMP). - *Addis Abeba Revised Master Plan Proposals*, publié par les mêmes bureaux. Addis Abeba, décembre 2000. 50 p. (N.B. : une version récente vient d'être publiée, pour les années 2001-2010).

concrètes à mener peuvent s'avérer largement contradictoires. La décentralisation en cours est-elle compatible avec un Plan de Développement Local qui ne s'occupe que du cœur historique du Mercato ? Quant au Master Plan d'Addis Abeba (2001-2010), il entend gérer l'unité d'une ville pourtant divisée en dix entités distinctes et accorder une place particulière à son marché. Le Mercato apparaît dès lors comme un exemple des difficultés à articuler le niveau local et le niveau global dans la ville.

Tout d'abord, le Plan de Développement Local réduit le marché à une aire limitée par quelques rues principales, sans réel souci de son extension réelle et de son intégration dans la ville. Il vise à améliorer la gestion de cet espace (ramassage des ordures, circulation routière, insertion des commerçants illégaux dans le marché ...) mais il est délimité strictement et ne correspond qu'à une petite partie de la nouvelle subcity d'Addis Ketema. Cette étude considère le Mercato comme un quartier à améliorer et non comme une réalité mouvante, en relation étroite avec les évolutions de l'ensemble de la capitale. Dès lors, ce plan ne correspond pas à un souci de gestion locale d'un espace particulier mais à un projet architectural visant à rendre le Mercato conforme à l'idée que les dirigeants se font du marché principal d'une capitale d'Etat. Il doit être beau, aéré, facile d'accès avant d'être un espace pour tous. Cette nouvelle image du Mercato s'appuie largement sur la promotion de critères de mise en valeur plus ou moins occidentaux (la GTZ a longtemps travaillé sur ce projet, en partenariat avec des urbanistes éthiopiens). Ce plan, tout local qu'il soit, part d'une réalité largement critiquée pour tenter de faire entrer le Mercato dans une modernité qui, selon certains dirigeants, lui manque. Cette idée est également défendue par le Comité du Mercato. Le plan a donc de nombreux supports locaux et s'appuie sur une consultation large des acteurs du Mercato pour n'en retenir que certains dans ses réalisations à venir. Cette image véhiculée par le Plan de Développement Local ne semble donc pas vouloir réduire les inégalités internes au Mercato ; il est à la jonction des préoccupations du Comité du Mercato, au niveau local, et de la municipalité voire de l'Etat, à un niveau plus global. Et cette image passerait même par l'éloignement d'un quartier essentiel du marché : le quartier du recyclage, qui réduit considérablement la masse totale des déchets produits par le marché. A la place de cette vaste zone informelle, le plan envisage d'installer un espace vert dans lequel les petits marchands de rue trouveraient enfin leur place ! Mais comment en installer plusieurs milliers dans un jardin ?

A l'échelle locale, le projet le plus abouti d'amélioration du Mercato se heurte à la réalité actuelle de ce marché. Il semble avant tout répondre à des exigences en terme d'image générale de la ville (sans doute venue d'en haut) plutôt qu'à une nécessaire action au plus près des initiatives privées du Mercato.

Le Master Plan d'Addis Abeba entend, au contraire, améliorer l'espace urbain de la capitale en le gérant au niveau global. Dans ce cadre, le Mercato apparaît comme la tête des marchés d'Addis Abeba et, par la position prédominante qu'il occupe, il s'inscrit dans un projet de rééquilibrage de la hiérarchie des marchés. Pour limiter les nuisances liées à la surfréquentation de cet espace, le Master Plan entend développer des marchés secondaires et tertiaires susceptibles de capter une partie des flux convergeant actuellement vers le Mercato. A l'échelle de la ville, le Mercato fait office de "monstre précieux" à ménager et l'action pour l'amélioration du Mercato ne vise que les autres marchés ! Là encore, quelle est la place de la subcity d'Addis Ketema dans cette action générale ? Si l'action pour le marché qu'elle gère passe par une action dans les marchés des autres, quel sera son rôle au niveau local ?

A l'observation de deux projets publics pour le Mercato, on constate que les images qu'on veut lui faire véhiculer sont souvent contradictoires. D'un côté, on vise un espace clos, fragment d'une entité administrative et politique nouvelle. De l'autre, on essaye de lui donner une place dans l'ensemble urbain, sans pour autant y toucher mais en privilégiant l'action dans des espaces secondaires de même nature.

Concilier pouvoirs et projets, locaux et municipaux, voire nationaux relève du casse-tête le plus total et, en ce sens, le Mercato est à l'image des tensions et des oppositions dans la réorganisation actuelle de la ville d'Addis Abeba. Chacun cherche à mettre en scène une image du pouvoir, sans pour autant la mettre en lien avec les images des autres types de pouvoir. Cette nouvelle décentralisation sera-t-elle un niveau de pouvoir supplémentaire ou un simplificateur d'une situation actuelle largement conflictuelle ?

Conclusion. Associations et oppositions d'acteurs au Mercato : quelles améliorations et pour qui ?

Aujourd'hui, les acteurs privés et publics au Mercato sont à la recherche d'un terrain d'entente, chacun cherchant à tirer un maximum de participation de l'autre. Mais les difficultés pour parvenir à cette entente ne manquent pas. Les financements conjoints d'un certain nombre d'amélioration en cours restent pourtant rares : la police est payée par les pouvoirs publics, la milice par les commerçants. L'éclairage public devrait, selon le Comité du Mercato, être payé intégralement par l'Etat etc ...

Les améliorations du Mercato sont réelles, constatées tous les jours par les commerçants comme les résidents ou les visiteurs. Mais il reste des progrès à faire et les oppositions d'acteurs peuvent créer des blocages : le coût du lease au Mercato en est le parfait exemple. En effet, à l'idée de perdre leur emplacement, les commerçants se sont lancés dans le système du lease à corps perdu. Mais le coût de celui-ci¹⁶⁹ les empêche, une fois le lease obtenu, de tenter toute amélioration à long terme des commerces dans l'espace concerné. De nombreuses associations de commerçants envisagent de bâtir des centres commerciaux ; les études de faisabilité sont achevées depuis longtemps. Le design des futurs bâtiments font rêver mais restent dans les tiroirs ou sur de larges panneaux plantés devant une boutique qui s'effrite faute de moyens pour les commencer.

Ces blocages liés à l'ancienne organisation de la capitale sont, pour l'instant, loin d'être résolus. Les partenariats public-privé en cours sont remis en question par le changement de l'interlocuteur public au début de l'année 2003 et les négociations amorcées seront sans doute retardées par cette réorganisation urbaine totale. Celle-ci pourrait pourtant améliorer, à plus long terme, les partenariats au Mercato mais un risque demeure : celui de privilégier un ou plusieurs niveaux de négociation par rapport à d'autres, laissés en retrait et donc d'accroître les inégalités au sein de l'espace du marché.

¹⁶⁹ Le lease au Mercato a le coût le plus élevé de la ville, loin devant le quartier de Piazza, pourtant deuxième centre pour le commerce à Addis Abeba, centre symbolique et ancien emplacement du marché de la ville.

En effet, la sphère commerciale légale, par les financements et les organisations internes dont elle dispose, s'avère être un des lieux privilégiés de l'action et un élément clé dans le dispositif des PPP. Mais cette position avantageuse ne risque-t-elle pas de remettre les commerçants illégaux et les résidents du Mercato au second plan ? En finançant les évolutions du Mercato, les commerçants ne peuvent que les orienter à leur profit. S'achemine-t-on vers une séparation des fonctions commerciales et résidentielles au Mercato ? Il semblerait que le cœur historique du Mercato, massivement tourné vers la fonction commerciale, repousse vers les marges la fonction résidentielle. Cette mixité qui fait une des spécificités de ce marché est-elle menacée ?

L'orientation croissante des espaces vers une seule fonction commerciale au cœur du marché entraînerait une gestion séparée du marché et de la ville qui lui est originellement liée. Seule la gestion de ces deux espaces par une seule entité politique pourrait éventuellement permettre de maintenir la cohésion de l'aire du grand marché.

En ce qui concerne la réduction des inégalités sociales, en lien avec la décentralisation, le Mercato apparaissait comme un espace associant étroitement les plus pauvres et les plus riches. Quelles seront les conséquences du nouveau découpage sur cette réalité originale parmi les grandes villes en développement, souvent constituées de la juxtaposition de quartiers séparés ? S'achemine-t-on vers une séparation accrue des plus riches et des plus pauvres, les uns tournés vers la fonction commerciale mais n'habitant pas au Mercato, les autres essayant de vivre aux marges du marché ?

Espace central à contrôler, espace commerçant premier et densité parmi les plus élevés de la ville, le grand marché d'Addis Abeba connaît bien des contrastes et des coupures internes, malgré cette appellation commune de "Mercato". La nouvelle subcity d'Addis Ketema hérite d'un des espaces les moins homogènes de la capitale éthiopienne. Le pari d'en faire une unité politique et administrative unique est difficile à relever mais, à ce titre, il est exemplaire des difficultés qui attendent la nouvelle Addis Abeba. Sa décentralisation en cours aura sans doute les conséquences les plus délicates au Mercato qui, en ce sens, est révélateur et exemplaire des évolutions à venir. La gestion de ce gigantesque équipement pourrait être alors un nouvel analyseur des problèmes rencontrés à l'échelle de l'ensemble de la ville.

Les tentatives de régulation à Dar Es-Salaam (Tanzanie) :

l'exemple de la gestion de l'eau

Valérie Messer

*Docteur en Géographie, université Louis Pasteur, Strasbourg
valerie@lorraine.u-strasbg.fr*

Dar Es Salaam, la plus grande ville de Tanzanie compte environs 3 millions d'habitants. Créée en 1860 par le sultan Sayyid Majid Said, « la maison de la paix » souffre actuellement d'un fort sous-équipement qui touche l'ensemble des infrastructures urbaines, dont le secteur de la distribution de l'eau.

Face à cette crise des équipements qui touche la ville de Dar Es-Salaam dans son ensemble, certains habitants se sont organisés en comités de quartiers, parfois soutenus par des bailleurs de fonds ou des ONG internationales. Ces mobilisations prennent des formes hétérogènes et sont fortement localisées. Dans le même temps, sous couvert des bailleurs internationaux en particulier la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, le gouvernement tanzanien entreprend des réformes : création de nouvelles municipalités et privatisation du service de distribution de l'eau dans la ville de Dar Es-Salaam. Il en découle de nouveaux arrangements gestionnaires. Ces réformes parviennent-elles à réduire les disparités urbaines ? Témoignent-elles d'une volonté d'homogénéisation du service de distribution de l'eau ? En conclusion y- a-t-il régulation de la gestion de l'eau dans la ville de Dar Es-Salaam ?

I. Les discontinuités de la gestion de l'eau

Les modes d'approvisionnement en eau sont fort variés dans les villes d'Afrique subsaharienne : branchement individuel, appel aux revendeurs, robinets publics, forages communautaires, puits privés ou publics, eaux des rivières, eaux des pluies. La diversité de ces modes d'approvisionnement renvoie aux pratiques gestionnaires : de la société de distribution qui ne dessert de manière satisfaisante qu'une petite partie de la ville, mais également de la population et des donateurs internationaux qui initient des projets communautaires à l'échelle locale. Il apparaît ainsi des inégalités au sein de la ville, des discontinuités entre la ville desservie par le réseau réticulé, les quartiers desservis par les forages et les quartiers oubliés de ces deux modes d'approvisionnement.

Un réseau de distribution de l'eau pour une minorité de la population

La distribution de l'eau était jusqu'en août 2003 assurée par la DAWASA, société para publique sous l'autorité du ministère de l'eau. Cette société avait en charge le système de production et de distribution de l'eau pour la ville de Dar Es-Salaam et une partie de la région côtière. Cependant une faible partie de la ville est desservie de manière adéquate. D'une part, le réseau secondaire fait largement défaut, d'autre part les faibles capacités de production, les nombreuses pannes et les fuites entravent la desserte. Face à l'arrêt des grands investissements dans le secteur de la production de l'eau, depuis plus de 20 ans, pourtant nécessaires pour augmenter la quantité d'eau disponible en ville, la quantité d'eau insufflée dans le système est devenue insuffisante pour répondre à la demande de l'ensemble des abonnés. La desserte est de ce fait rationnée, et certains

quartiers ne sont plus desservis depuis des années. Ainsi, à Dar Es-Salaam la présence du réseau n'est pas synonyme de desserte.

Les quartiers équipés sont principalement les quartiers anciens équipés sous le mandat britannique ainsi que les quartiers planifiés au cours des années 1970. En effet, le centre ville et les quartiers populaires de la première génération (Magomeni, Ilala, Kariakoo et Kinondoni) regroupent plus de la moitié des abonnés au service de distribution de l'eau. Les anciens quartiers européens Oster Bay et Msasani Peninsular sont également bien équipés. Enfin Sinza, ou encore Mikocheni, quartiers nord de la ville qui ont bénéficié des programmes *Sites and services* financés par la Banque mondiale au courant des années 1970, présentent un réseau secondaire développé. Le sud de la ville, le quartier de Kigamboni, et l'extrémité occidentale sont pour leur part peu équipés. Le réseau est soit absent, soit sous-dimensionné, ne permettant pas aux populations d'obtenir des branchements individuels. On retrouve l'opposition nord-sud de l'agglomération daroise, opposition entre quartiers riches et quartiers pauvres. C'est bien au nord que se développent le long de la côte océane les nouveaux quartiers aisés de la ville, que se sont développés les quartiers bénéficiant des programmes de réhabilitation et d'équipement financés de la Banque mondiale dans les années 1970. C'est également le nord de l'agglomération qui bénéficie d'une distribution de l'eau à partir du système le plus performant et le plus récent du réseau urbain. Cette partie de la ville est en effet desservie par les canalisations provenant du réseau de la Lower Ruvu, présentant les capacités de production les plus importantes.

Mais l'ensemble de ces quartiers ne sont pas desservis de manière adéquate car le réseau de distribution de la ville de Dar Es-Salaam, dont la capacité de production a été augmentée à la fin de la décennie 1970, ne peut plus aujourd'hui subvenir aux besoins de la population. Les capacités de production sont de 270 millions de litres par jour pour une population estimée à 3 millions. Cette capacité théorique est à revoir à la baisse du fait de la vétusté du réseau et des nombreuses fuites qui réduisent considérablement la quantité d'eau réellement disponible pour la population ; seuls 135 millions de litres desservent quotidiennement l'agglomération daroise. Pour pallier cette insuffisance du réseau, les autorités ont instauré un système de rationnement de la distribution de l'eau dans la ville. De fait, le réseau de distribution de l'eau crée de la différenciation, voire de la ségrégation au sein de la ville. Certains quartiers sont desservis quotidiennement, d'autres ne bénéficient que d'un ou deux jours de desserte par semaine tandis que qu'une partie de la ville est dépendante des revendeurs ou des eaux souterraines ou de surfaces.

Les quartiers possédant une desserte en eau satisfaisante, c'est-à-dire journalière, sont relativement restreints. On dénombre une partie du centre ville, avec *State House*, et le quartier d'Upanga. Le nord de l'agglomération, alimenté par le plus récent des systèmes de la ville à l'aval de la rivière, est également bien desservi : Mikocheni, Kawe, Ubongo. Le reste de la ville n'est pas desservi de manière adéquate, c'est-à-dire de manière régulière. Les quartiers situés sur les petites collines pâtissent tout particulièrement du manque de pression : Msasani Peninsular, Makongo Juu, Ubongo Kibango, ainsi que l'intérieur des quartiers éloignés du réseau : Tandale, Kigogo ou Barafu Mburahati. Les quartiers spontanés sont également mal desservis par le réseau, Manzese ou Vingunguti par exemple. Le sud de l'agglomération est particulièrement pénalisé, est ceci touche tant les citoyens que les industriels de la zone de Puggu ou du port industriel.

Nonobstant des considérations techniques, la société de distribution lors de la mise en place de la politique de rationnement de l'agglomération a délibérément privilégié certains quartiers. N'oublions pas en effet que les quartiers de la périphérie nord découlent des programmes *Sites and Services* : Mikocheni, Kijitonyama, Sinza. Ils sont en partie occupés par l'administration et des fonctionnaires. Les quartiers plus anciens de la première extension comme Kinondoni ou Temeke sont peu intégrés au réseau de distribution de l'eau, ils subissent les rationnements et les longues coupures.

Les quartiers exclus de la desserte en eau doivent trouver d'autres mode d'approvisionnement en eau. Les habitants vont soit construire des équipements individuels, puits plus ou moins profonds en fonction des capacités financières du ménage, soit se regrouper en collectif pour obtenir la construction et la gestion d'un forage communautaire.

Les forages communautaires palliatifs des défaillances du réseau.

Parallèlement au réseau réticulaire de distribution de l'eau dans la ville, de nombreuses sources ponctuelles ont été développées. Les anciens forages présents dans la ville ont été réhabilités, d'autres ont été créés. Ce vaste programme coordonné depuis la fin des années 1990 par le ministère de l'Eau a fait appel tant aux acteurs de la gestion urbaine à Dar Es-Salaam qu'aux acteurs internationaux. Il fait suite à deux graves crises de l'eau la première en 1996 et la seconde en 1998. Ces deux crises privèrent la ville de Dar Es-Salaam d'eau pendant près de deux semaines entraînant une dégradation des conditions sanitaires dans certains quartiers de la ville.

En 1998, la *Task Force*, cellule de crise sous la responsabilité du ministère en charge de l'eau en partenariat avec la DAWASA et la municipalité fit appel à l'aide financière de l'ensemble des bailleurs de fonds présents à Dar Es Salaam : Nations unies, Banque mondiale, agence de développement bilatérale et ONG internationales.

Près de 200 forages ont pu être soit réhabilités, soit construits. Ce vaste programme distingue trois types de forages en fonction des acteurs qui en sont responsables : les forages connectés au réseau de distribution et donc gérés par la DAWASA, les forages à l'usage spécifique de certaines institutions comme des dispensaires, écoles ou bureaux administratifs du gouvernement et enfin les forages faisant l'objet d'une gestion communautaire dans les quartiers non desservis. La *Task force* a dénombré 55 forages pouvant être cédés en gestion à un comité de quartier (Task Force, 1999). Ainsi, bien que construits par des acteurs institutionnels à l'aide de financement des bailleurs internationaux, ces puits ne seront pas gérés par les autorités centrales ou locales mais par des collectifs d'habitants. Cette délégation de la gestion des forages montre le désengagement des autorités, aussi bien centrales que locales, dans le domaine des services urbains.

Théoriquement, ces forages bénéficiant d'une gestion collective doivent être situés dans des zones isolées, éloignées du réseau et qui ne peuvent, par conséquent, pas être connectées au réseau de distribution de l'eau de la ville. Il s'agit des périphéries urbaines mais également de zones intra-urbaines, non planifiées qui ne bénéficient pas de la desserte en eau par le réseau réticulaire. Cependant ce critère d'isolement n'est pas suffisant. Pour que ces forages soient laissés en gestion à la population, il faut qu'émane de la part de cette dernière une réelle demande. Les critères proposés par Simon Bibby (BIBBY S., 1998), consultant à la DFID (*Department For International Development*), agence bilatérale de développement britannique partenaire du projet, sont les suivants :

- *La communauté a formé un comité représentatif et démocratiquement élu.*
- *La communauté a ouvert un fonds destiné au projet eau - le Mfuko wa maji - et à collecter des contributions de la part de plus de la moitié des futurs bénéficiaires de l'équipement.*
- *La communauté a ouvert un compte en banque et y a déposé 10 % de la valeur totale de l'équipement.*
- *La communauté a rédigé une lettre demandant la gestion et/ou la propriété de l'équipement.*

Cette délégation des points d'eau collectifs s'appuie sur la multiplication des organisations communautaires de base à Dar Es Salaam depuis le début des années 1990. Certaines de ces organisations ont pris en charge l'équipement en eau de leur quartier, en choisissant de construire un forage dans le quartier pour obtenir de l'eau. La distribution de l'eau à l'échelle des quartiers par les forages communautaires se développe actuellement à Dar Es-Salaam comme palliatif aux carences du système réticulaire urbain. La gestion communautaire des forages est de plus soutenue par les ONG internationales intervenant à Dar Es-Salaam.

Lors des enquêtes effectuées à Dar Es-Salaam entre 1998 et 2000, seuls douze forages faisaient déjà l'objet d'une gestion organisée, comme à Kijitonyama ou à Barafu. La localisation et la gestion de ces forages ne répondaient pas à l'ensemble des critères précédemment cités. Certains de ces forages sont présents dans des quartiers en partie équipés. Concernant les comités, si l'existence du compte en banque ou l'organisation d'un bureau est généralisée, les élections démocratiques et les contributions au financement de l'équipement sont peu pratiquées.

L'ensemble de ces quartiers desservis par un forage communautaire présente quelques similitudes. Premièrement, ces quartiers ne sont pas desservis de manière adéquate par le réseau de distribution de l'eau. Kijitonyama fait cependant exception de ce point de vue. Une partie de l'arrondissement est en effet équipée et est desservie par le réseau urbain. Ensuite, ces quartiers se situent dans un rayon de 6 à 10 kilomètres autour du centre ville, à l'exception du quartier de Kigamboni dont la proximité spatiale est pénalisée par l'existence d'une barrière naturelle, l'entrée du port. Enfin, ces quartiers sont des quartiers à développement récent, encore peu densifiés, l'exploitation de la nappe phréatique n'est donc pas entravée par des risques de pollution.

La présence d'équipements collectifs pour l'approvisionnement de la population d'une zone déterminée n'est pas un fait nouveau à Dar Es-Salaam. Les anciennes bornes-fontaines municipales et les puits du ministère existaient déjà au sein des quartiers. L'originalité de ces équipements tient plus à l'organisation sociale qu'ils suscitent. La population est impliquée dans la gestion du programme ; elle participe parfois financièrement par des contributions, plus souvent humainement en coopérant par exemple aux travaux d'installations des canalisations. De plus, l'équipement fait l'objet d'une gestion particulière ; des comités « eau » sont formés, un compte en banque destiné à déposer les bénéfices de la vente et à fournir une réserve financière pour les frais de maintenance est ouvert, parfois des salariés sont engagés par la population pour la vente ou la surveillance des installations. Ces comités eau sont enregistrés en tant qu'ONG locales, ils ont donc une existence officielle et sont reconnus par les autorités. Ils jouissent d'une grande liberté dont découle une forte disparité entre les divers projets.

Premièrement, ces interventions en matière de distribution de l'eau se font à des échelles différentes selon les organismes. Les Nations unies, dans le cadre du programme CIP (*Community Infrastructure Programme*), ont choisi l'arrondissement. Elles ont ainsi repris les découpages administratifs préexistants. Pour les ONG internationales comme *Water Aid* ou *Concern*, l'échelle d'intervention est le *Mtaa*, subdivision de l'arrondissement, qui leur paraît être une échelle d'intervention plus homogène et plus simple à gérer que l'arrondissement. Par le choix de l'échelle d'intervention, les bailleurs de fonds délimitent des zones d'actions que l'on pourrait qualifier de zones d'assistanat. Ainsi, en 2000, on décomptait 2 arrondissements et 8 *Mtaa* ayant finalisé un projet d'alimentation en eau par les forages communautaires.

Deuxièmement, cette disparité peut être d'ordre technique. Les forages n'ont en effet pas la même capacité de production et les réservoirs n'ont pas la même taille d'un projet à un autre. Les équipements associés au forage sont également différents. Dans certains cas, un mini-réseau de distribution au sein du quartier est développé, dans d'autres les robinets sont uniquement installés à proximité du forage.

Troisièmement, les modes de gestion varient d'un comité à un autre. Ainsi, le prix de revente de l'eau aux forages ou aux robinets publics est voté par les comités de quartiers ; il n'y a pas homogénéisation pour l'ensemble des projets au sein de la ville. L'élection des membres du bureau du comité est également tributaire des choix des CBO et des organisations internationales. Les responsables sont soit élus par les membres soit désignés lors de réunions publiques. Pour être membre d'un comité de quartier, les critères diffèrent également : pour certains il faut s'acquitter d'une cotisation, pour d'autres tout résidant du quartier est membre de droit.

Enfin, l'équipement lui-même n'a pas le même statut selon les programmes. À Kijitonyama et Tabata, le forage reste la propriété du gouvernement tanzanien qui confie à un collectif le service de distribution : on est dans la délégation informelle (JAGLIN S., 1998a). Dans le cas de Barafu, le forage appartient au collectif, l'ONG *Concern* financeur de l'équipement a cédé l'équipement au comité du quartier. Les sept forages gérés par les comités de quartier soutenus par l'ONG *Water Aid* font l'objet d'une concession officielle demandée par *Water Aid*, avec l'objectif de fournir une plus grande autonomie de gestion au comité de quartier¹⁷⁰.

À Dar Es-Salaam, la construction des forages par le ministère en 1997 ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur les modes de gestion dans les quartiers. Le cadre de la gestion par les comités de quartier n'étant pas défini, chaque comité est libre de gérer comme il l'entend son équipement. Le ministère s'est limité à la construction, en urgence, des équipements. C'est pourquoi ces forages communautaires présentent une forte hétérogénéité dans leur mode de gestion. Les quartiers sont par conséquent autonomes du point de vue de la ressource en eau par rapport au système réticulé urbain, mais ils présentent de plus une structure propre de gestion du service. Ces quartiers se différencient les uns des autres par des modes de gestion propres. Ils font séparation avec le reste de la ville tant par la source en eau que par les modes de gestion.

On observe donc à Dar Es-Salaam, dans le cas de la distribution et de la gestion de l'eau, des isolats financés par des bailleurs de fonds et gérés en partenariat avec les comités de quartiers. On rejoint alors la situation de Lusaka en Zambie décrite par Sylvie Jaglin (JAGLIN S. PIERMAY J.L., 1996) où les bailleurs étrangers tentent d'équiper les périphéries en pompes manuelles. Il semble donc qu'à Dar Es-Salaam comme dans les villes d'Afrique australe : « *la desserte des pauvres solvables tend ainsi à s'autonomiser en fonction de trois principes : une*

¹⁷⁰ Entretien avec T. Ndezi, responsable du programme *Water Aid* à Dar Es-Salaam, le 24 février 1999.

spécification territoriale des enclaves de desserte, une autonomisation / diversification des filières de desserte, une mobilisation / participation des usagers»(JAGLIN S.,1998b).

Les espaces de non-gestion

La délégation de la gestion d'un forage communautaire à un collectif d'habitants répond à des critères stricts qui de fait excluent une partie de la population qui n'a ni accès au réseau de distribution ni aux forages. En effet, les ONG et bailleurs internationaux sélectionnent leurs zones d'intervention et oublient une part importante de la population qui n'est pas en mesure de s'organiser. Il s'agit de la population que je qualifie de muette car elle n'a pas les possibilités de se faire entendre par la société de distribution d'une part et par les acteurs étrangers d'autre part. Il s'agit en effet des plus démunis qui luttent au quotidien pour leur survie. Ils n'ont pas les capacités financières, gestionnaires et organisationnelles, leur permettant de bénéficier d'un équipement. Comme le soulignent Eric Drouart et Jean-Michel Vouillamoz dans leur ouvrage consacré à la mise en place de programme eau et assainissement auprès des populations vulnérables : *« la pauvreté n'est pas un facteur de motivation, car toute l'énergie est mobilisée pour assurer le quotidien »*(DROUART E., VOUILLAMOZ J-M.,1999). Cette population fait alors appel aux revendeurs, ou cherche l'eau gratuitement dans les rivières et eaux stagnantes de la ville. Elle se met de la sorte en danger, danger de mort lié à la qualité douteuse de l'eau consommée.

Ainsi se créent des zones d'exclusion en dehors du réseau urbain et des interventions des bailleurs de fonds. Ces espaces sont exclus des diverses interventions d'équipement. Les zones non desservies par le réseau de distribution correspondent aux zones périphériques trop éloignées du réseau de distribution, qui demandent des investissements importants de la part de la société de distribution de l'eau et où la clientèle potentielle n'est pas très nombreuse ou est peu solvable. De plus, cette population n'a pas la possibilité de solliciter les acteurs comme les bailleurs de fonds ou la municipalité pour faire entendre leur demande car elle ne côtoie pas les bons réseaux. Les résidants de ces espaces sont pauvres, et ils ne sont pas intégrés au sein d'un réseau social leur permettant un équipement. *« La vraie pauvreté est l'exclusion des groupes d'appartenance (...) Les groupes vulnérables sont les exclus des réseaux d'appartenance communautaire, des mécanismes redistributifs qui n'ont pas la demande solvable suffisante pour accéder au marché »* (HUGON P.,1993).

Ces espaces sont oubliés du réseau de distribution par incapacité de la société à y étendre ses infrastructures, mais également par rejet ou plus exactement par désintérêt économique. Ils sont exclus de plus des interventions des bailleurs et ONG internationales, ne répondant pas aux critères de sélection de ces dernières, ou n'ayant pas été pressentis, c'est-à-dire recommandés auprès de ces bailleurs par des intermédiaires. Il s'agit par conséquent d'espaces ségrégués, car rejetés de manière voulue et délibérée par les divers acteurs. Ces poches de non-gestion sont donc rejetées des réseaux urbains et par conséquent de l'accès à la ville. L'absence de gestion dans ces espaces induit un enclavement fort de la population.

On observe donc deux systèmes de distribution de l'eau à Dar Es-Salaam. Le premier, le réseau de distribution, dessert une petite partie de la ville de manière plus ou moins adéquate. Le second, composé des forages, est morcelé et il dessert des segments de ville. Ces deux systèmes de distribution laissent de côté une part importante de l'espace urbain et de la population qui y réside. Le développement de la gestion communautaire et l'intervention des donateurs

internationaux ont augmenté les inégalités au sein de la ville : inégalité entre les citoyens par la sélection des espaces d'intervention, inégalités entre les quartiers desservis par des forages du fait de la disparité des modes de gestion.

Parallèlement à la multiplicité des modes de gestion, à l'émergence des comités eau et des forages communautaires, des réformes institutionnelles modifiant la gestion de la desserte en eau à Dar Es Salaam ont été entreprises.

II. Les réformes multiplient les acteurs de la gestion urbaine

Face à la crise urbaine, et dans un contexte de désengagement de l'Etat, la société de distribution de l'eau et la municipalité de Dar Es Salaam ont subi des réformes. Ces réformes ont débuté au milieu des années 90. La nouvelle mairie centrale et les trois municipalités sont rentrées en fonction après les élections d'octobre 2000, et la nouvelle société en charge de la distribution de l'eau City Waters Services a pris ces fonctions en août 2003. Ces deux réformes locales s'insèrent dans des réformes nationales : la réforme des autorités locales et la réforme des organes de gestion de l'eau en Tanzanie.

Société nationale et opérateur privé pour la distribution de l'eau

Le processus de privatisation de la distribution de l'eau pour la ville de Dar Es Salaam et la région côtière connu de nombreuses vicissitudes depuis le premier appel d'offre lancé en 1996. Il fallut attendre 7 années pour arriver à une solution acceptée par l'ensemble des acteurs impliqués dans cette réforme : la société étrangère d'une part mais surtout la Banque mondiale, qui finance une partie de la réhabilitation du réseau, et le ministère de l'eau qui ne voulait pas se dessaisir du secteur de l'eau dans la plus grande métropole du pays.

Les diverses modifications des cadres législatifs de la gestion de l'eau ont permis de modifier le paysage institutionnel de la distribution de l'eau. La DAWASA, ancienne société responsable de la gestion de l'eau pour la ville de Dar Es-Salaam se transforme en société publique de patrimoine : *The Public Granting Authority*. Cette société reste propriétaire des actifs qui lui seront rétrocédés au terme du contrat d'affermage. L'opérateur privé a le devoir de fournir un service à l'usager, en l'occurrence la desserte en eau et un service d'assainissement contre facturation.

La nouvelle société en charge de la distribution de l'eau à Dar Es-Salaam, la *City Water Service*, opère officiellement depuis le 1er août 2003 pour la ville de Dar Es-Salaam. La priorité de cette société est la réhabilitation du système de production et de distribution de l'eau avec l'installation de compteurs individuels. Ces deux actions ont pour but premier de limiter le pourcentage d'eau non facturée dans le réseau urbain et d'améliorer le système de facturation. La nouvelle société est en effet une société commerciale acculée à récupérer par un système de facturation les coûts de production et de gestion du service de la distribution de l'eau et de l'assainissement. Le réseau de distribution est ainsi principalement destiné aux populations solvables ; preuve en est que le système de tarification de la société de distribution de l'eau ne prévoit pas un système de péréquation favorisant l'extension du réseau au profit d'une clientèle à rentabilité moindre. L'ensemble des abonnés paye en fonction de leur consommation une fois les compteurs individuels installés. L'absence de politique sociale du branchement marque la fin de la volonté de généralisation de ce service à l'ensemble de la population de la métropole. Pour répondre aux besoins des populations ne possédant pas de branchement individuel, la nouvelle

société de distribution de l'eau se doit par contrat d'installer des robinets publics dans les quartiers densément peuplés. Le contrat signé entre la *City Water Services* et la société nationale de l'eau et de l'assainissement stipule en effet la création de 500 robinets publics dans les quartiers de Dar Es-Salaam. Ces robinets seront gérés par des collectifs de citoyens semblablement aux forages communautaires. Les quartiers périphériques trop éloignés du réseau de distribution de l'eau seront équipés par la DAWASA, société publique, en forages communautaires. Ces points d'eau devront être gérés par des collectifs d'habitants sous le modèle des forages déjà gérés par des organisations communautaires de base.

Ainsi, deux entités distinctes sont créées intervenant chacune sur un espace spécifique : pour l'une les branchements individuels et robinets publics dans la partie urbaine de Dar Es Salaam pour l'autre les forages communautaires dans les quartiers périphériques de la ville. Parallèlement la municipalité de Dar Es Salaam est également acculée à des réformes pour renforcer son poids dans la gestion urbaine.

Le renforcement du pouvoir local : City council et municipalités.

Le terme de décentralisation a souvent été utilisé à tort par les gouvernements, et par la Tanzanie en particulier. Ainsi la grande réforme appelée « décentralisation » qui toucha l'ensemble du pays au début de la décennie 1970 était une simple déconcentration du pouvoir central. Il semble que l'actuelle réforme des autorités locales s'inscrit bien dans un processus de décentralisation, entendu comme un transfert de pouvoir à des autorités locales autonomes du gouvernement central, car telle est bien la volonté des textes officiels tanzaniens concernant la réforme des gouvernements locaux initiée au cours de la dernière décennie.

Cette nouvelle structure municipale fait suite à une période de gestion purement technocrate de la ville. En 1996, le gouvernement dissout le conseil municipal et désigne une Commission provisoire dirigée par Charles Keenja, ancien administrateur régional. Cette Commission est chargée d'administrer la ville et de préparer la réforme administrative de la municipalité. Avec l'aide de l'Irish Aid¹⁷¹, elle crée *The Management Support Unit* en 1997. L'objectif de la Commission était en effet « d'établir, avant les élections d'octobre 2000, une structure en dehors du politique, une autorité urbaine forte aux fondements solides¹⁷² ». La Commission a donc une double tâche, réformer la structure administrative de Dar Es-Salaam et répondre aux besoins de la population.

L'objectif de cette réforme est de fournir aux nouvelles autorités locales, élues au suffrage universel, une plus grande autonomie pour une meilleure efficacité de gestion. Les ministères devront pour cela transférer certaines fonctions et pouvoirs du gouvernement central à de véritables gouvernements locaux (THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, 2000). Suite à ces diverses mesures, les autorités locales devraient jouir d'une plus grande autonomie d'action mais également financière. La participation démocratique, la transparence, le contrôle par la population font également partie des objectifs énoncés dans les textes officiels concernant la réforme des gouvernements locaux. Ainsi, les amendements de 1999 imposent au ministre en charge des gouvernements locaux de s'assurer « que les autorités locales sont des institutions solides et efficaces ayant de plus en plus d'autonomie pour la gestion de leurs affaires et qu'elles opèrent de manière transparente et démocratique » (THE UNITED REPUBLIC OF

¹⁷¹ Agence bilatérale irlandaise.

¹⁷² Entretien avec M. Mpelumbe, responsable de la réforme de la municipalité de Dar Es-Salaam, Prime Minister Office, 29 juin 1998.

TANZANIA, 1999). Ces gains d'autonomie passent par des modifications du cadre institutionnel. L'ensemble des modifications apportées aux textes de lois concernant les autorités locales est regroupé dans un texte publié en 2000.

L'administration de la ville de Dar Es-Salaam est aujourd'hui partagée entre le *City Council* et les trois municipalités : d'Ilala, Temeke et Kinondoni, anciennement « Zones ». Cette nouvelle structure est officiellement opérationnelle depuis le 1er février 2000.

La responsabilité principale du *City Council* est de coordonner les interventions des divers acteurs en matière de planification urbaine et de mise en place des infrastructures. Ainsi, seules trois commissions ont été établies sous l'autorité du *City Council* (1) finance et administration, (2) planification et coordination, (3) planification urbaine, environnement et services publics. Le nombre limité de commissions à l'échelle du *City Council* permet ainsi une répartition et une délégation des pouvoirs vers les municipalités, le *City Council* devant essentiellement s'assurer de la coordination et de la continuité des services entre les trois municipalités. Pour mener à bien ces objectifs, des divisions de pouvoirs, de fonctions et de ressources ont été effectuées entre le *City Council* et les municipalités.

Les municipalités sont les prestataires des divers services urbains : le ramassage des déchets solides et l'évacuation des eaux usées, l'eau, l'électricité et les services sociaux pour les zones rurales, la maintenance du réseau routier et du drainage, l'éducation primaire, les services culturels et sportifs, les services sanitaires (hôpitaux, dispensaires, cliniques). Les services administratifs des municipalités sont dirigés par des *Municipal Directors*. Les fonctions des trois nouvelles municipalités sont très élargies. L'annexe du texte de loi concernant les autorités urbaines ne comporte pas moins de 104 fonctions.

En termes de gestion de l'eau, les municipalités interviennent dans les zones rurales du territoire municipal de Dar Es-Salaam. Chaque municipalité possède au sein du département en charge des zones rurales un ingénieur hydraulicien. Elles reprennent les compétences dévolues à l'ancien département régional le *Maji Vijini*. L'intervention principale de ce département réside dans la construction de forages dans les zones non desservies par le réseau urbain. Par extension, certains projets sont menés en zone urbaine dans les quartiers non planifiés qui ne bénéficient pas de la présence de canalisations.

La nouvelle structure administrative de Dar Es-Salaam a semble-t-il intégré la nécessité de coordination entre les différents acteurs de la gestion urbaine, la volonté théorique de cette nouvelle organisation municipale étant de pouvoir appréhender les problèmes dans leur globalité et d'éviter le « compartimentage » et l'enfermement des départements techniques (PIERMAY J.L., SOHN C., 1999). Ces réformes tendent à répondre aux exigences des donateurs internationaux qui exigent sous le terme de « bonne gouvernance » la décentralisation et la participation des populations à la gestion urbaine. Dans cette optique les échelons administratifs inférieurs, les arrondissements et les *Mtaa* – quartiers - sont les intermédiaires entre la population et la municipalité.

Par ces réformes, l'Etat central se désengage d'une partie de ces compétences reléguant aux collectivités locales et à des opérateurs privés le soin de gérer la croissance et la mise en place des équipements. Ils officialisent de plus la desserte différenciée des citoyens en proposant d'une part des branchements individuels, d'autre part des équipements collectifs : forages communautaires et robinets publics.

Les réformes institutionnalisent le service différencié et la gestion communautaire

Fortement guidés dans leurs réformes par les bailleurs de fonds, Banque mondiale et FMI, les pouvoirs publics tanzaniens se désengagent de la gestion de l'eau et encourage la participation de la « population civile » à l'échelle locale. Le modèle de la gestion « communautaire » des équipements devient la norme pour les quartiers non équipés. Ces deux principes sont communs à l'ensemble des villes des pays en voie de développement où interviennent les bailleurs de fonds, les politiques urbaines convergent vers les modèles internationaux. Les réformes institutionnalisent les inégalités déjà existantes sous le principe « à chacun un service en fonction de ses capacités ». Les populations sont impliquées dans la production des services urbains. Ce regain d'intérêt pour la participation citadine au développement de leur environnement s'appuie sur une abondante littérature d'inspiration néo-libérale (JAGLIN S., 2003).

Par les réformes, les projets pilotes de gestion communautaire de forage sont généralisés à l'ensemble de la zone périphérique de Dar Es-Salaam, puisque 40 forages sont voués à ce mode de gestion. 12 forages font déjà l'objet d'une gestion communautaire. Ce programme d'approvisionnement en eau par les forages, le *Community Water Supply and Sanitation Program*, est destiné prioritairement aux populations pauvres et éloignées du réseau d'eau qui, par conséquent, n'accèdent pas au service urbain de distribution de l'eau.

L'évolution juridique du secteur de l'eau autorise cette gestion communautaire et met fin au monopole public des services d'eau. Les réformes du secteur de l'eau à Dar Es-Salaam rendent légale l'exploitation des forages dans les zones périphériques par des collectifs d'habitants. La gestion des installations par des collectifs est de plus un des points développés par la nouvelle politique nationale de l'eau, pour l'ensemble des zones urbaines du pays.

Les forages de Dar Es-Salaam, construits par le gouvernement, sont concédés aux comités de quartiers. Ces derniers ne rétribuent pas le ministère ou la société de distribution en échange, du moins pas pour l'instant. Le mode de gestion des forages rejoint davantage à Dar Es-Salaam le modèle de gestion développé dans les zones rurales, comme au Malawi par exemple (DEGABRIELE J., 2002) où le programme consistait à mobiliser la population dès la phase préalable à l'implantation du forage jusqu'à la gestion et la maintenance quotidienne de l'installation par un comité villageois auparavant formé pendant plusieurs jours. La population est ainsi impliquée à toutes les étapes de l'installation du forage. Cette implication commence avec l'étude des besoins en eau des villages, la quantité d'eau nécessaire pour la population mais également pour les activités agricoles. La population est également sollicitée pour établir l'emplacement du forage, en fonction des capacités techniques, de la présence de la nappe phréatique mais également en fonction des comportements des habitants, de la distance au village ou des activités qui nécessitent de l'eau. À Dar Es-Salaam, la population n'est mobilisée qu'une fois les forages construits. Ces derniers ont été forés lors du programme d'urgence de 1998. La population de Dar Es-Salaam n'a pas été sollicitée lors de sa construction. L'urgence de la situation n'a pas permis aux autorités d'effectuer avec les comités de quartiers cette phase de préparation conjointe au projet. La population qui a en charge la gestion du forage est responsable de la vente de l'eau, de la fixation du prix de vente et de la maintenance de l'équipement. En cas de panne, elle peut cependant solliciter les départements techniques du ministère de l'Eau ou de la société de distribution de l'eau.

Ces expériences de gestion des forages de la fin des années 1990 sont avec les réformes institutionnelles du secteur de l'eau généralisées à l'ensemble de la ville. Ainsi, les normes de l'hydraulique villageoise, les forages équipés de pompes manuelles, ou les systèmes motorisés

qui peuvent consister en quelques points d'eau au sein des quartiers sont adoptés en milieu urbain, dans les zones périphériques mais également dans les quartiers non desservis de la ville. Les conditions nécessaires à remplir pour obtenir la gestion du forage sont très restrictives et difficiles à remplir. La mobilisation n'est pas aisée dans des zones fortement hétérogènes car la population a des aspirations différenciées. De plus, l'utilisation de la nappe aquifère à Dar Es-Salaam résulte d'une situation d'urgence, il fallait rapidement enrayer la grave crise de l'eau en ville. Il s'agissait d'une solution provisoire. Avec l'officialisation des forages communautaires dans le programme de la Banque mondiale et dans les textes de la *Public Granting Authority*, le provisoire semble durer. Or, comme le soulignait Melvin Woodhouse dans son rapport sur les forages communautaires en 1998, il n'est pas possible actuellement d'estimer la production de l'aquifère, par conséquent on ne peut connaître l'impact à long terme de l'utilisation de l'eau souterraine par les forages sur la ressource (WOODHOUSE M., 1998). Une extraction continue et forte de l'eau souterraine peut avoir des conséquences tant sur la quantité que sur la qualité de l'eau de la nappe phréatique. De plus, de nombreux puits creusés soit par des particuliers soit par des entreprises ne sont pas enregistrés par le gouvernement, bien qu'officiellement une demande d'extraction de l'eau doive être établie en cinq exemplaires auprès du Ministre de l'eau. La quantité d'eau extraite quotidiennement est donc inconnue.

Le mode de gestion par des comités de quartier est également un facteur limitant. La gestion de ces points d'eau par des comités doit favoriser la participation de la population dans les projets urbains et théoriquement assurer la pérennité de ces équipements. Or les actuels projets de gestion communautaire des forages ont déjà révélé des limites. En effet, les capacités de financement des fontainiers et de la maintenance des points d'eau collectifs diminuent quand la clientèle se tourne vers d'autres modes d'approvisionnement, les revendeurs ou le branchement individuel. La pérennité des comités de quartier est également contrecarrée par les aspirations personnelles de ses membres.

Avec l'institutionnalisation de la gestion communautaire des forages à côté des branchements individuels, l'approvisionnement en eau de la métropole daroise suit donc la tendance internationale, c'est-à-dire la diversification des opérateurs et des services proposés en fonction de la clientèle et de la capacité à payer des ménages. L'entreprise de distribution de l'eau fait donc le choix de privilégier une certaine catégorie de la population au détriment d'un service commun pour tous. La gestion des forages par la population est également sélective puisque la propriété du forage n'est fournie que sous certaines conditions aux populations.

Cette différenciation de l'offre n'est pas nouvelle à Dar Es-Salaam. Depuis l'origine de la ville, les quartiers sont inégalement équipés : branchements individuels, bornes-fontaines ou puits construits par le ministère de l'Eau. Le nouveau projet urbain en matière de distribution de l'eau n'est pas très innovant, même s'il a pour objectif d'améliorer les conditions d'accès à l'eau en quantité et en qualité pour la population urbaine. Cependant, cette segmentation de l'offre fait appel à l'intervention de plusieurs acteurs : l'opérateur privé pour les branchements individuels, les comités de quartiers souvent assistés d'ONGs étrangères, et également la municipalité pour la gestion des forages communautaires ou des bornes-fontaines. Les comités de quartier sont donc officiellement reconnus comme des partenaires privilégiés de la gestion des équipements et des services au sein des quartiers.

Face à cette segmentation de l'offre, la nouvelle municipalité tente de s'imposer comme l'organe régulateur de la ville en intégrant dans sa nouvelle politique une partie de ces acteurs de la gestion de l'eau, en particulier les « comités eau » nouveaux intermédiaires de la desserte.

III. Les timides tentatives de régulation

Aujourd'hui à Dar Es-Salaam les autorités institutionnelles en charge de la gestion urbaine et de la distribution de l'eau instaurent un modèle basé sur la segmentation de l'offre dans la ville de Dar Es-Salaam. La société de distribution renforce sa présence dans les quartiers équipés, tandis que le gouvernement et les collectivités locales appuient la gestion dite communautaire des forages dans les quartiers périphériques et non desservis par le réseau de distribution. Les réformes institutionnalisent les comités eau comme nouveau partenaire de la gestion des équipements collectifs, et tente d'homogénéiser les interventions à l'échelle locale. Des tentatives de réformes semblent apparaître pour réduire les inégalités de gestion, quel est le rôle de la municipalité dans ce nouveau paysage gestionnaire ?

Les « comités eau » : partenaires de la gestion des points d'eau collectifs

Les réformes en place à Dar Es-Salaam ont en effet établi de nouveaux montages gestionnaires autour des forages. Ainsi, le *Water national Policy* (MINISTRY OF LIVESTOCK DEVELOPMENT, 2002) publié en 2002 encourage la généralisation de la gestion communautaire en milieu urbain. Ces recommandations sont appliquées à Dar Es-Salaam, et sont inscrites dans le *Community Water Supply and Sanitation Program* de la société nationale de la distribution de l'eau et de l'assainissement.

Certains aspects de la gestion communautaire sont ainsi explicités dans ce texte, en particulier la composition des « comités eau ». Les comités eau doivent être composés de 8 personnes, dont un tiers de femmes. Ces personnes ne doivent pas exercer de fonctions au sein du bureau du *Mtaa*. Cette condition marque une rupture avec les modes de fonctionnements antérieurs. En effet, les comités eau dans les quartiers de Dar Es-Salaam ont souvent été créés par les *Chairman* ou secrétaire des *Mtaa*, qui mobilisaient quelques citoyens. Il s'agit donc de séparer les fonctions dévolues au *Mtaa* de la gestion d'un équipement collectif sous la responsabilité des usagers.

Les forages construits par le ministère et les robinets publics sont délégués à ces « comités eau ». L'équipement reste toujours propriété de l'Etat. Il y a donc avec la généralisation de ce modèle de gestion d'équipement par des comités « innovation institutionnelle » (JAGLIN S., 2002). Les collectifs gèrent un équipement qui appartient à l'Etat, ils ont la charge de la maintenance à l'aide de la rétribution de la vente de l'eau, ils possèdent de plus dans leur mode de fonctionnement une certaine autonomie. En effet, le fonctionnement du comité reste libre. Il fixe le prix de vente du seau qui ne doit cependant pas dépasser les 20 Tsh. Il fixe également les heures d'ouverture et de fermeture du robinet, sélectionne les fontainiers qu'il rémunère soit de manière forfaitaire, soit au prorata des ventes.

La tentative d'homogénéisation des modalités de gestion par les comités eau n'est donc pour l'instant que partielle. De plus ce programme de gestion des forages par les comités de quartiers cible uniquement une population qui peut s'organiser et qui veut s'investir dans la gestion d'un équipement collectif. Ceci est renforcé par l'obligation des résidents à effectuer une demande explicite auprès des autorités, en l'occurrence la municipalité, d'autorisation de gestion du forage ou de robinet public, si ce dernier est déjà présent dans le quartier, ou une demande de construction d'un équipement.

L'absence d'homogénéisation dans le fonctionnement de ces collectifs participe à la différenciation. Ces comités décident en effet du prix de vente de l'eau, des réglementations (heures d'ouvertures, des clients...). Les interventions de ces collectifs autonomisent les quartiers, chacun étant géré selon des arrangements propres. De la sorte, on assiste à une territorialisation de ces espaces, dans la mesure où s'instaurent des modes d'encadrements spécifiques à l'échelle des quartiers, et où se renforcent, avec leur institutionnalisation, les pouvoirs locaux en charge de la gestion des installations. Il en résulte, comme pour les villes étudiées par Sylvie Jaglin, que « *cette spatialisation semble à son tour faciliter le déploiement, à différentes échelles, de processus de territorialisation* » (JAGLIN S.,2003).

La municipalité : le nouveau régulateur politique ?

La nouvelle structure municipale se heurte donc à la difficulté de coordonner ces divers projets urbains qu'elle a ou non initiés. Il lui faut concevoir une politique unique intégrant des acteurs aussi divers que les comités de quartiers, les ONG étrangères ou les petits revendeurs, mais également l'ensemble de la population, aussi bien les riches que les plus pauvres. La multiplicité des acteurs et des projets pose donc le problème de l'unité urbaine, question récurrente à bien des villes autant des pays en voie de développement que des villes occidentales. Les interventions des bailleurs de fonds et des ONG étrangères multiplient les programmes d'accès à l'eau et les modes d'interventions, comme nous le montre le tableau ci-dessous. Ce tableau est issu des enquêtes de terrain menées à Dar Es-Salaam au cours de mes différents séjours. Il contient exclusivement les actions menées par des organismes internationaux en partenariat avec les populations au sein de la ville, et ceci uniquement dans le secteur de l'eau. D'autres initiatives émanent uniquement des populations, elles sont souvent de plus faible envergure, à l'échelle du voisinage en touchant une dizaine de ménages. Il s'agit ici de relever les initiatives à l'échelle des quartiers, destinées à des centaines voire à des milliers de personnes, et reconnues par les autorités locales.

Tableau I. Les différents projets des organismes internationaux et leur localisation à Dar Es-Salaam en 1998

Nom de l'organisme	Zone d'intervention	Structure locale partenaire	Réalisations
Nations unies	TABATA	Comité de quartier	Forages, réservoirs, robinets
Programme SDP	KIJITONYAMA		Vente de l'eau
Croix rouge	Périphérie de la ville	Comités locaux de gestion des équipements	Construction de puits et forage
	BUGURUNI	Comité de quartier	Puits et canalisation réalisés
Plan International	VINGUNGUTI	TDC	en 1994 <i>en rénovation</i>
	UBONGO	MPANGOKATA	Préparation
Poverty Africa	TANDIKA	(contribution pour être membre)	
	MTONI		
MSF	KIPAWA	Pas de relais pour la gestion	Construction d'un forage
WATER AID	KIGAMBONI	Travail avec les organisations existantes	Création de comité de quartiers.
	YUMBO	autour des forages	Vente de l'eau aux forages
	KURASINI	construits en 1996.	
CONCERN	BARAFU	Comité de quartier	Construction d'un forage, Vente de l'eau
UNICEF	YOMBO VITUKA	Comité de femmes	Stade de concertation avec la population
			<i>En attente</i>

Source : Enquêtes personnelles 1997/1999.

L'ensemble de ces interventions témoigne de la disparité des interventions des ONG étrangères et bailleurs de fonds au sein de la ville de Dar Es-Salaam. Certaines interventions privilégient l'approvisionnement par le réseau de distribution de l'eau, d'autres favorisent l'accès à l'eau par un équipement collectif comme le forage. Dans certains programmes, la population est sollicitée financièrement ou humainement, dans d'autres non, la gestion et la maintenance des équipements est également modulable selon les politiques des bailleurs ; en découlent des réussites inégales.

Ainsi comme l'analyse Alain Morel à l'Huissier pour les villes maliennes (MOREL A L'HUISSIER A., 1997):

« Les modalités tant techniques (types de bornes-fontaines, tarifs de vente aux bornes-fontaines, niveau de service) qu'organisationnelles (choix du gestionnaire des bornes-fontaines, responsabilités de la Commune, répartition des tâches d'entretien) résultent à la fois d'une logique de projet elle-même fonction du maître d'ouvrage, du maître d'œuvre et du bailleur de fonds et d'une logique d'acteurs, par laquelle l'implication des différents intervenants (exploitant de réseau, collectivité locale,

chefs de quartiers, gestionnaires délégués, usagers) influe sur le devenir du projet, l'ajuste ou le transforme. Sous le double effet de la logique de projet et des logiques d'acteurs coexistent aujourd'hui des systèmes très hétérogènes suivant les centres et même d'un quartier à l'autre, connaissant des fortunes elles-mêmes diverses».

La multiplication des interventions au niveau des quartiers a donc plutôt tendance à marquer les différences au sein du tissu urbain. Les organisations non gouvernementales interviennent dans les quartiers en suivant leurs stratégies propres et leurs choix idéologiques. Ainsi, le choix des investissements, des modes d'organisation de la population (comité, association...), de l'intégration de la population au projet (participation financière ou non) dépend de chaque organisation. Pour l'instant, il n'y a pas de politique à l'échelle de la ville. Chaque ONG semble expérimenter à l'échelle du quartier ses propres modes de gestion.

Les conclusions du programme Solidarité Eau (TA T., 1999), mené dans plusieurs villes africaines à la fin des années 1990, a également relevé cette absence de vision globale dans les actions conduites dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans une ville donnée. Les chercheurs de ce groupe proposent que la municipalité s'implique dans une démarche de cohérence et devienne ce lieu de mise en cohérence qui semble manquer.

En d'autres termes, la municipalité doit devenir le régulateur de la gestion urbaine, entendu comme celui « *qui met au point, qui discipline, qui assure un fonctionnement régulier et ordonné* » (LONG M.,1998). Dans le cadre de la gestion urbaine et dans un contexte où l'Etat a perdu de sa centralité, Patrick Le Galès parle de régulation « *lorsqu'on peut, par exemple, mettre en évidence des relations stabilisées entre des acteurs, des groupes sociaux, qui permettent la répartition de ressources selon les normes et règles explicites ou implicites* » (LE GALES P.,1998).

Dans les textes et dans l'organisation des nouvelles municipalités, il apparaît que les collectivités locales ont la volonté de jouer le rôle de coordinateur au sein de la gestion urbaine. Un effort tout particulier a été fait lors de la création des nouveaux départements de la municipalité centrale et des trois municipalités de Dar Es-Salaam. Dans le dessein de coordonner l'ensemble de ces interventions émanant de la société civile ou du secteur privé, de nouveaux départements ont été créés. Au niveau du *City Council*, le nouveau département Planning et Coordination planifie et coordonne les projets entre et avec les différents acteurs de la gestion urbaine : ministères, municipalités, secteur privé et population. Ce même département a été créé dans les trois municipalités. Il est lui-même composé de quatre sections : planification urbaine, planification économique, agriculture et élevage, ressources naturelles et environnement. Ce département intègre les réalisations menées sous le *Sustainable Dar Es-Salaam Program* (SDP) des Nations unies; il programme et poursuit les travaux et actions initiés par le SDP. Il est l'organe de liaison entre les divers départements techniques de la ville favorisant la collaboration et les articulations entre les différents services municipaux mais également avec les autres acteurs de la gestion urbaine. Ainsi au niveau du *City Council*, les interactions se développent avec les acteurs institutionnels, en particulier les différents ministères. Les municipalités développent pour leur part les interactions avec les comités de quartiers, les commerçants locaux...(SUDP, 1999).

En matière de gestion de l'eau un projet d'équipement des quartiers, le *Community Urban Infrastructure Programme*, est en cours à l'échelle du *City Council*. Ce programme généralise l'expérience des deux quartiers de Kijitonyama et de Tabata à l'ensemble des quartiers sous-équipés de la ville. La liste des quartiers réclamant une amélioration de leur desserte en eau sera

transmise à la DAWASA, société nationale, pour la construction d'un forage ou l'extension du réseau en fonction des possibilités financières et techniques de la société et de la population. Pour les trois municipalités, la gestion de l'eau est dévolue à une équipe formée d'un ingénieur hydraulique et d'un ou deux assistants travaillant avec le *Rural Development Department*. Spécialisé pour les quartiers ruraux du territoire de Dar Es-Salaam, ce département intervient également dans les zones urbaines non desservies par le réseau de distribution de l'eau. Son action dans le secteur de l'eau est de mobiliser la population en comité autour des points d'eau collectifs. La municipalité offre un appui à ces comités en organisant des formations par exemple pour la tenue d'un livre de compte. Ce département se pose également comme intermédiaire et négociateur entre la population et la société de distribution. Par ces interventions, les municipalités tentent d'uniformiser la gestion communautaire.

Mais ces premières interventions dans le secteur de l'eau émanant du *City Council* et des trois municipalités n'augurent pas de véritable changement. Le manque de coordination entre les autorités locales semble toujours de rigueur, aucune instance n'étant à ce jour informée des projets des autres. Chaque municipalité tente à son niveau de résoudre le problème de la distribution de l'eau à ses administrés.

Conclusion

La gestion de l'eau à Dar Es Salaam reste, après les réformes, fortement complexe avec l'institutionnalisation du service différencié et la gestion communautaire. Autant cette gestion partagée des équipements permet de desservir des quartiers où la population n'avait d'autres choix que de se déplacer ou de payer fort cher l'eau à des revendeurs, autant elle est porteuse de limites. Preuve en est la volonté manifestée par la compagnie de la distribution de l'eau de Lusaka (Zambie) de reprendre en main la gestion des points d'eau collectifs localisés dans les périphéries, face aux nombreuses situations de blocages. A *contrario* de la gestion des points d'eau collectifs de la ville de Ouagadougou (Burkina Faso) qui bénéficia d'un effort de régulation, avec l'homogénéisant les prix de vente et le cadre juridique, à Dar Es-Salaam la volonté de régulation est plus timide. La municipalité tente de coordonner les diverses interventions, d'effectuer une régulation interne des comités par des réunions d'information, de formation des membres du comité. Mais la faiblesse des institutions ne favorise pas une régulation politique à l'échelle de la ville. Les trois nouvelles municipalités revendiquent pour l'instant davantage leur autonomie qu'une volonté de travailler ensemble.

Les réformes semblent donc encore timides et pâtissent de leur jeunesse. La gestion kaléidoscopique de l'approvisionnement en eau n'enraye pas le processus de territorialisation. Les tentatives de régulation, l'intervention de la municipalité et l'homogénéisation de la composition des « comité eau », peuvent cependant réduire cette fragmentation gestionnaire.

Références bibliographiques

- BEHAR D. (1995) Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? L'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale. In *Annales de la recherche urbaine*. Politique de la ville. Recherches de terrain n°68/69, pp.6-14.
- BIBBY S. (1998) *The case for community Management of selected Boreholes and Tube-Wells developed during the water supply emergency in Dar Es-Salaam*, Task n°76. London, WELL-DFID, 47 p.
- CHEVEAU J.P., LE PAPE M., OLIVIER DE SARDAN J.P. (2001), la pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques. In WINTER G. (coord.) *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*. Paris, Karthala-IRD, pp.145-163.
- DEGABRIELE J. (2002) *Improving Community Based Management of Boreholes: A case study from Malawi*. Basis Progress Publication, University of Wisconsin-Madison,
- DONZELOT J., JAILLET M.C. (1999) Fragmentation urbaine et zones défavorisées : le risque de désolidarisation. In *Hommes et migration*, n°1217, janvier-février, p. 4-17.
- DROUART E., VOUILAMOZ J-M. (1999) *Alimentation en eau des populations menacées*. Action contre la faim. Paris, Hermann éditeurs des sciences et des arts, 466 p.
- HUGON P. (1993) La crise des systèmes urbains et l'ajustement structurel. In *Afrique Contemporaine* Numéro Spécial 4^e trimestre 1993, pp. 231-248.
- JAGLIN S. (2003) *Consumérisme, coproduction et territorialisation dans les services d'eau en Afrique subsaharienne vers une démocratie marchande du management local*. Rencontres Internationales, Démocratie et Management local, Québec 20-23 mai, 28 p.
- JAGLIN S. (2002) *Diversifier pour intégrer ? La difficile régulation des modes d'approvisionnement en eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne*. Rencontre de l'innovation territoriale. 13 p. Consulté sur le site www.iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation
- JAGLIN S. (1998a) Services urbains et cohésion sociales en Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie, Zambie) : une laborieuse ingénierie. In *Flux* n°31/32, p.73.
- JAGLIN S. (1998b) *Ségrégation, fragmentation et discontinuités gestionnaires (Johannesburg, Lusaka, Windhoek)*. Colloque de Tours 4-6 juin 1998, p.16.
- JAGLIN S. PIERMAY J.L. (1996) Lusaka, de la ségrégation à l'archipelisation ? In DALOZ J.P., CHILESHE J. (éds.) *La Zambie contemporaine*. Paris, IFRA-Karthala, coll. Hommes et Société, pp. 217-238.
- JAGLIN S. (1991) *Pouvoirs urbains et gestion partagée à Ouagadougou. Equipements et services de proximité dans les périphéries*. Thèse de doctorat en Urbanisme et Aménagement, Université de Paris VIII, 1169 p.
- LE GALES P. (1998) Régulation, Gouvernance et territoire, in *Droit et Société*, vol. 24, p.203-240.
- LONG M. (1998) L'évolution du service public, In *Flux* n°31/32, p. 7-11.
- MINISTRY OF WATER AND LIVESTOCK DEVELOPMENT (2002) *National Water Policy*, The United Republic of Tanzania, 88p.
- MOREL A L'HUISSIER (1997) *La gestion des bornes-fontaines au Mali*. Communication à la réunion thématique dans le cadre du programme "eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et petits centre en Afrique". www.enpc.fr/cegrene/HomePages/morel/.

PIERMAY J.L., SOHN C. (1999) Les municipalités namibiennes. Top models ou dinosaures ? In *Politique Africaine* n°74, pp. 24-41.

SUDP (1999) *Draft for the City of Dar Es salaam, Stakeholder's Edition*, Dar Es-Salaam, SDUP, 99p. + annexes

TA T. (1999) *Synthèse axe n°4 : Vers un service local ou municipal de l'eau. Les mutations à conduire pour une maîtrise d'ouvrage locale en matière d'AEP des populations urbaines.*

Pseau, 13p. consulté le 5 /09 /2002 sur le site : www.pseau.org/epa/epaqppc/syntheses/synth4.htm

TASK FORCE (1999) *Completion works Task Force at 28 th February*, document interne. Dar Es-Salaam Ministry of Water-DAWASA, 3p.

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA (2000) *Local Governments Laws, Revised, 2000.* The United Republic of Tanzania, Government Printer, Dar Es-Salaam, 412 p.

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA – MINISTRY OF REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT (1998) *Policy paper on local government reform*, Local government reform programme, Government Printer, Dar Es-Salaam, 39 p.

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA (1974) *Formulaire A, section 15 Application for Water right. The Water Utilization (Control and Regulation) Act, 1974.* The United Republic of Tanzania, Government Printer, Dar Es-Salaam.

WOODHOUSE M. (1998) *Final report, completion of emergency boreholes Dar Es-Salaam June 1997-February 1998*, Task Force, DFID, 10 p.+annexes.

COMMUNITY-BASED URBAN WATER MANAGEMENT FOR LOW-INCOME SETTLEMENTS *IN DAR ES SALAAM* POST FIELDWORK REPORT

*Alphonse G. Kyessi,
UCLAS, University of Dar es-Salaam
kyessi@uclas.ac.tz*

Background information about the City

Dar es Salaam City is located on the coast of Indian Ocean, and is characterized by flat and undulating landforms and sand/clay soils. The climate is typical tropical with annual mean temperature of 30°C and mean rainfall of 1000-1400 mm. According to the preliminary National Census data in 2002, the city's population is currently 2.5 mill. This is almost 35% of the country's urban population. The city population has been more or less doubling every ten years, adding an average of 60,000 additional inhabitants to the city every year. Between 1992 and 2002 annual growth rate was about 7.2%. The growth and structure of the city is mainly concentrated along the coastline, following the arterial roads of Bagamoyo, Morogoro, Nyerere (Pugu) and Kilwa. This has given the city a radial structure. Between the arterial roads there are many housing neighbourhoods that are not serviced.

It is estimated that about the 70% of the population of the city's inhabitants live in unplanned settlements which are characterized by poor housing, inadequate infrastructure, poor income, and poor and inadequate sanitation facilities combined with severe water shortages and unsafe drinking water supply. Development of informal or unplanned housing is rampant as about 60% of the existing housing stock is in informal settlements. Most of these settlements lack or have very poor basic infrastructure services and facilities including poor water supply and sanitation services.

Water Supply in Dar es Salaam: current coverage and performance

Dar es salaam's first water supply sources were from shallow wells until 1952 when Kizinga river became the first source of piped water with a treatment plant in Mtoni located 10 km from the city centre. Ruvu River which is located 60 km from the city centre became the second source of the city with treatment plants at Upper and Lower Ruvu river. The two plants were developed in various phases between 1956 and 1976. From the two plants a piped water system was developed to form an integrated distribution system for the city. In total the two have currently a capacity of about 264,000 m³/day and the total water supply to the city is about 273,000 m³/day as shown in Table 1.

Table 1: Water supply sources and capacity in Dar es Salaam

Water source	Existing treatment capacity (m³/day)
---------------------	--------------------------------------------------------

Upper Ruvu	82,000
Lower Ruvu	182,000
Mtoni	9,000
Total	273,000

Source: DAWASA (2001)

Dar es Salaam water demand currently stands at about 400,000 m³/day, while the amount of water that is treated and transported to the city is 273,000 m³/day. Some unknown amount of water is tapped to supply Bagamoyo and Kibaha towns in coast region and 18,000 m³/day of water is used to supply residents in villages and settlements along water transmission mains. Due to leakages, unrecorded consumptions along the transmission line and distribution losses, on average only 44% reaches the consumer. As such Water supply in the city is inadequate, and leakages is estimated to be about 35-50%. Leakage constitutes a potential source of water pollution, because ground water which has been polluted by on-site sanitation systems may penetrate into the pipes during low pressure periods. During high-pressure periods, leaking pipes release water out, raising the ground water table in their vicinity.

Domestic water consumption is estimated to amount to 60% of the total demand while industrial and commercial demands are 20% and 10%, respectively. Table 2 indicates the estimated water demand and supply for Dar es Salaam city between 1991 and 2001.

Table 2. Water Demand and Supply for Dar es Salaam in 1991 and 2001

Use category	Demand (m ³ /day)		Supply (m ³ /day)		Overall deficit (m ³ /day)	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Domestic	107,400	240,000	27,600	55,400	79,800	184,600
Industry	35,800	80,000	9,200	18,000	26,600	62,000
Institutional	17,900	40,000	4,600	9,000	13,000	31,000
Commercial	17,900	40,000	4,600	9,000	13,000	31,000
TOTAL	179,000	400,000	46,000	91,400	133,000	308,000

Source: Mbilinyi, 2001 and Kyessi 2002.

Table 3 show that less than 50% of the household in the city have access to private tap connection, while 31% of the household obtain water from their neighbours and 16% from the public taps. The rest of the households depend on either vendors, wells or rain water harvesting.

Table 3: Water sources at household level in Dar es Salaam

Water source	Accessibility (%) of population)
Private tap	44.22
Neighbour (piped water)	31.11
Public tap	15.78
Vendor	5.77
Borehole	0.45
Other sources (shallow wells or rain water harvesting)	2.67

Source: Mwandosya and Meena (1998)

Due to poor provision and management of water system in the city by DAWASA, it often takes individual efforts for the water to reach individual plots through tapping water from trunk transmission pipelines located long distances away. These individual and uncoordinated efforts have resulted to *spaghetti* type of water distribution (Kyessi, 2002).

In addition, a substantial amount of water is obtained from ground water in Dar es Salaam City. In 1997 for example a total of 193 boreholes with a capacity of 18,000 m³/day were drilled by DAWASA in the city during an emergency water program. Currently, more than 900 boreholes have been dug in the whole city.

Many of the unplanned areas in the city are not served with piped water and depend on either shallow and deep wells or water supplied by vendors. Thus, groundwater sources in those areas are constantly being threatened by poor sanitation and waste disposal practices.

In general, the water quality in the city is not guaranteed and hence the water authorities advise their customers to boil drinking water. The significance of this condition is potential public health risks that threaten the city dwellers in view of contracting water borne disease (including epidemics such as cholera).

Unreliable water supply is a serious problem in many parts of the city, but Temeke municipality which accommodates about 30% of the city population is the most affected area. More than 50% of the Temeke municipal inhabitants rely on water from vendors who sell water using buckets and push carts Mbuligwe (2000). According to Mwandosya and Meena 1998, water vending is more common in Ilala and Temeke Municipalities than it is in Kinondoni Municipality.

The main sources of water for vendors are public taps/kiosk (6.2%), private taps (52.9) and surface sources (8.8%), shallow wells (19.1% and others (2.9%). Most vendors buy water which they sell to others. The price per 20 liter bucket ranges between TShs. 20/= and 500/= (US\$ 0.019 and US\$ 0.47), the most common price is TShs 100/=. The price of water depends on the distance travelled, time taken (waiting time to get water), and the season of the year. During extended dry spells, vendors inflate water prices. Water prices are generally higher in low-income areas compared to middle and high-income settlements (Kironde and Kyessi, 1999). Most vendors in low-income areas operate pushcarts. Those in middle and high income areas often use vehicles with water tanks of about 9,000 litres.

Institutional arrangements for water supply in Dar es Salaam

The management of water supplies has been under the Dar es Salaam Water and Sanitation Authority (DAWASA). Before 1997, two separate public corporations, the National Urban Water Authority (NUWA) and the Dar es Salaam Sewerage and Sanitation Department (DSSD), then a semi-autonomous department of the then Dar es Salaam City Council, were responsible for the provision and management of water and sanitation services in the city. In 1997, NUWA merged with DSSD to form Dar es Salaam Water and Sanitation Authority (DAWASA). DAWASA is an autonomous centralised public institution, which is responsible for sourcing, treating, transporting and distributing water in the city. It is also responsible for maintaining and repairing the system as well as billing and collecting revenues.

However, diminishing resources coupled with inadequate water management capacity and insufficiency of conventional approaches have rendered it impossible to provide sufficient

potable water supply in the city of Dar es Salaam. In the meantime, a notable phenomenon has emerged in many informal and formal settlements where the communities, through self-help and local governance in their own neighbourhood associations, have organised to fill the gaps in water service provision. The emerging institutions include NGOs, CBOs, Mtaa leadership operating with Water Committee and individual vendors. Among other things, the community groups mobilise and organise fund-raising, mutual self-help and external technical and financial assistance to provide potable water within the immediate area.

Also, due to its failure in providing and managing water supply in the city, recently (June 2003), DAWASA has signed a ten-year lease contract (2003-2013) with a private operator, City Water Services Ltd (CWS), for the improvement in the provision and management of water and sewerage services within the DAWASA designated area. The responsibility of the CWS includes water and sewerage billing and the collection of the revenue.

Following privatisation, DAWASA has been transformed into a holding company-DAWASA Public Holding Authority (DAWASA-PGA) charged with the responsibility of monitoring CWS's performance and to oversee the rehabilitation of the water and sewerage system in the city. DAWASA-PGA will also be responsible for implementation of a \$ 164 million water supply and sewerage improvement program under Dar es Salaam Water and Sewerage Program (DWSSP). The ministry of finance is responsible for mobilising and disbursing the funds to DAWASA-PGA, which will work with NGOs and local communities to provide water and sanitation in the areas, which will not be served by the CWS. The Energy and Water Utilities Regulatory Agency (EWURA) Act, which the government of Tanzania passed in 2001, establishes EWURA as a regulator of the sector. It will monitor the operational, commercial and financial performance of the utility as well as the quality of supply and services to the consumer. The ministry of water is responsible for issuing abstraction license and the overall policy formulation as a parent ministry. On the other hand National Environmental Management Council (NEMC) is responsible for ensuring compliance with environmental standards related to for instance disposal of waste effluent into receiving water bodies.

The key problems of water supply in Dar es Salaam include insufficient supply due to source limitations, ageing pipes and leakage, unreliable supply due to pump failures and low pressure. Others include inadequate network distribution, poor water quality due to inadequate treatment and contamination, illegal and uncoordinated connections including high consumption of treated water for irrigation and livestock keeping (DCC, 1992; Kyessi and Kironde, 1999; and DAWASA, 2003). One major issue is how the city residents in unplanned areas will be served under privatised water provision and management system? Could the community initiatives be embedded into the private system?

The research issue

The poor performance of centralised water provision and management systems; increasing importance of community-based water provision and management; and the need of a link between infrastructure and income generating activities of local initiatives constitute the research issue. The resurgence of market-oriented prescriptions in the provision of and management of water services for the majority of the urban population, mostly living in poorly serviced areas, calls for collective action by the state agencies, private sector, donors and grassroots organisations (that include NGOs, CBOs and individuals).

Objectives

The main research objective is to explore how the provision and management of potable water to informal settlements can be made more efficient, effective and sustainable in a private sector driven context in Tanzania.

Supporting objectives include:

- To review the performance of centrally (public) urban water services provision and management system.
- To describe and assess the provision and governance of water services in informal settlements.
- To identify the local actors involved and their roles in relation to provision and governance of potable water.
- To determine the potential capacities and constraints of the local actors in contributing to community water management.
- To propose a policy framework that optimises water management services in low-income settlements.

Propositions

- The poor can effectively and efficiently get water services if they are enabled.
- Efficient provision and management of potable water is possible if there are established linkages.
- Available water services assist in generating employment and incomes for the poor.

Research questions

The major research questions for the study are:

- What factors contributed in poor water supply and management in informal settlements?
- How are the residents coping up with the scarcity of water supply in informal settlements?
- Which way/techniques being applied to provide potable water in informal settlements?
- What models being used to meet the deferring water needs and how managed through the pricing system?
- What responses and policy initiatives that could help overcome the limitations of both the community and the market?

The Fieldwork in three informal settlements in Dar es Salaam

The purpose or objective of the fieldwork was to collect empirical data in order to be able to reflect upon the propositions set earlier for the study and also to answer all or most of the questions raised in the theoretical framework of the study.

The fieldwork took one month to accomplish. Qualitative and quantitative data was collected using a two-step strategy. Step one was a general study (Rapid Settlement Appraisal Survey - RSA) involving all informal settlements in Dar es Salaam done using recent literature study available from the community infrastructure upgrading programme and previous studies carried by the author. The RSA assisted to identify a typology of informal settlements in Dar es Salaam in terms of water provision. From this typology selection of three case study settlements was made. The focus (in step two) in the selected settlements was on local initiatives of community

water provision and its governance (i.e. public and non-public sponsored/supported potable water supply and management).

Case study initiatives

Four settlements where community-based water provision and management projects were available were selected for this study. These included Yombo Kilakala, Yombo Barabara ya Mwinyi, Mtoni Kijichi and Hanna Nassif

- A CBO operated borehole management was picked in Mtoni Kijichi where a population of about 16,000 people is served.
- A *Mtaa* (lowest local government administrative unit known also as Sub-ward) operated borehole in Yombo Kilakala was picked for the study which is serving a population of about 14,500 people.
- A borehole management by a CBO alongside a *Mtaa* borehole management in Yombo Barabara ya Mwinyi were also studied serving a population of about 10,200 people.
- A CBO water management in Hanna Nassif drawing water from the DAWASA water supply system was selected which is serving a population of about 20,000 people

Detailed study

Due to the fact that the researcher was interested in searching for an effective, efficient and sustainable process (model) that can be applied to boost the provision of potable water in informal settlements in situations of decentralised service provision the major areas of focus were:

- Available capacity at the local level in the provision and management process
- Participation in service provision and self-help strategies/options
- Resource mobilisation strategies
- Cost recovery strategies
- Affordability levels
- Willingness to pay water services for operation and maintenance
- Local organisation, operation and maintenance techniques
- Decentralisation in water provision, partnerships and linkages.
- Income generation
- Points of external reference: accountability, conflict resolution, policies and legislation

In an attempt to ensure *reliability* on the information collected, various case study protocols were applied in the collection of data.

1. Socio-economic Interviews

Official *interviews of Key Informants (KIs)*. Key informants included Mtaa leaders, water committee members, CBO chairmen, NGO leaders, central and local government leaders and other officials, and service operators such as water sellers (see Table 4).

Table 4: Key Informants interviewed

Key Informants	Number interviewed
Mtaa leaders (including Mtaa chairmen)	8
Community Based Organisation leaders	5
Non-Government Organisation leaders	3
Local government leaders	3
Central government leaders	2
Utility services officials	1
Research personnel	2
Service operators e.g. water sellers	3
TOTAL	27

Informal Group Discussions. Discussions were held with groups of people such as Mtaa leaders, Water Committee Members, CBO leaders, community elders, and Service Operators in the water projects. The information obtained was always corroborated and recorded on pre-prepared official questionnaire and in notebook.

Household (HH) questionnaire. This was prepared after the preliminary report on the Rapid Settlement Appraisal. Interviews were conducted in the five informal settlements. Four research assistants were recruited to assist in conducting the interviews. The number of households interviewed is shown on Table 5.

Table 5: Interviewed households

Name of Settlement	Total number of Households interviewed
Yombo Barabara ya Mwinyi	20
Yombo Kilakala	20
Hanna Nassif	20
Mtoni Kijichi	20
TOTAL	80

Tenants as well as house owners were interviewed specifically women because they are the ones who fetch water. A stratified (systematic) random sample of houses were selected through

housing cluster or ten cell leaders.. In the settlements the CBO or Mtaa leaders appointed a guide to the researcher during the time of interview. Information on the households was obtained through interviews and physical observations on the house environment. Wherever a house was randomly picked, and that there was no respondent of the age of 18 and above, the next house was picked. However, many of the houses picked within the informal settlements we could find a HH for interview.

2. Mapdata and photographs

Prior to the detailed study, a thematic map was prepared. Information on major informal settlements in Dar es Salaam was displayed on the thematic map. This assisted in location and identification of the study areas. Grand photos have been taken on specific objects in the study areas. These photos will be used to illustrate further some of the explanations.

3. Literature review

Some specific literature (secondary data) on the subject being studied was collected from a diversity of sources for the purpose of obtaining multiple sources of evidence. Many offices and local libraries were visited to search for relevant secondary data. A World Bank research cum consultancy on water supply and sanitation in Dar es Salaam was available¹⁷³. This in a way provided for a pre-analysis output of some of key issues of the study. Major findings have noted in this short and complementary study. In the same manner, two papers on the same/related subjects already prepared and published in the Habitat International and UCLAS journals¹⁷⁴ were a source of information. A recent study by Mwandosya and Meena (1998) was also useful.

Limitations for the study

- *A small sample for the study cases:* Due to time and resources limit only 3 major informal settlements were selected for the detailed study. However, considering the approach used to select and qualify these settlements, these settlements are indisputably representative. Furthermore, the cases have been selected in such a way that a domain could be established to which the study's findings can be generalised (*external validity*)¹⁷⁵. Adequate information was obtained, this covers most of the questions set earlier. The hypotheses for the study could be preliminarily tested during the data collection and compilation.
- *Absence of adult member of the HHs selected for interview:* When the researcher was confronted with this situation, the HH sample was so drawn that it was possible to take next household in the same house or in the next house for interview. It was however a coincidence that, in the informal settlements, a common phenomenon, the wife was present during the interview even if a man was being interviewed.
- *A stranger to the settlement Community:* Due to the fact that the researcher was a 'stranger' (although with a lot of local knowledge of informal settlements in Dar es Salaam) to the settlements, it was not possible to wonder around alone in the settlements doing an interview

¹⁷³ Refer to a report on "The Water Supply and Sanitation Situation in Dar es Salaam", by Kyessi, A.G. and Kironde Lusugga, J.M., May 1999.

¹⁷⁴ UCLAS Journal of Building and Land Development.

¹⁷⁵ Ibid.

to households. In this respect a resident, known to the community, accompanied the researcher or research assistants.

Preliminary Observations

Potable water provision and governance, empirical data vs. proposition and research questions.

1. Grassroots institutions in water governance

There are formal and informal community based organisations (Mtaa, CBOs and NGOs) and private individuals or households providing and managing potable water in informal settlements on behalf of and for the community. The organisations have democratically elected leaders and operate with committees, one of which is a water committee. The CBOs and Mtaa leadership in collaboration with other actors such as NGOs seem to be filling-in the gap left by the insufficiency/inefficiency of DAWASA in the provision of water services in informal settlements. The fringe informal settlements of Mtoni Kijichi, Yombo Kilakala and Yombo Barabara ya Mwinyi depicted similar picture with Hanna Nassif Community Development Association, one of the CBOs in the inner city settlements. In the fringe, the lowest local government authority unit namely MTAA (or Sub-ward area) which is headed by a Mtaa Chairman operates with water committee to provide and manage water supply in their areas. The general observation is that these civic organisations provide and manage water services for the needy on behalf of the public centralised institutions.

2. Institutional arrangements

In all the settlements studied provision or improvement of community water services has been undertaken or at least initiated by an organised grassroots actor (CBO, NGO, Mtaa Leadership or a household). Water committees have been created in the areas to govern in the provision of the water service. Often, individuals operating as ‘private’ enterprises offer water services in the areas studied. In the settlements studied, there seem to exist a strong relationship between the water service providers and local government machinery at the different levels and the water utility organisation, the Dar es Salaam Water and Sanitation Authority (DAWASA).

3. Local potential to provide and govern water supply

It has been observed that there is potential local capacity in terms of finance, personnel, labour, materials, ideas, organisation, operation and maintenance and management capability at the local level. Some households (especially the house owners) contribute towards capital costs in terms of money, labour and materials. In fact, what is lacking is inadequate technical support in the provision process. The local communities know their needs. Often they carry out the operations and maintenance of the provided water infrastructure services such as water supply network including the built kiosks. The other general trend/pattern is that *people/residents are paying for the potable water* obtained through different options which satisfy the varying demands. There is no single model in the provision process in all the settlements.

4. Decentralisation and empowerment

The initiatives in the studied settlements have shown that water services could be decentralised and managed by grassroots organisations. What has been proposed by most local leaders and households interviewed is that water services within the neighbourhoods can be run more efficiently, effectively and on a sustainable basis by local organisations run by themselves. There is administrative efficiency of the system at the local level. Due to the fact that the local people know and understand each other, the potable water is being provided at affordable charge. The administration at the local level is also less bureaucratic as it has been observed that revenue from water sales can be collected every day unlike the DAWASA who does it monthly.

5. *Cost recovery for operation and maintenance and linkages to other benefits*

Water is paid for. The water charge is often fixed and agreed upon by the community themselves in organised community meetings, for instance water charges in Hanna Naasif, Yombo and Mtoni Kijichi. The water provided is used by the local organisations or private individuals as a means of *income generating activity* supporting a proposition for this study that there is a link between water supply and income generation. *Local capacity building* is taking place in all the settlements studied. Some of the residents in respective settlements are trained in situ in water provision and its governance, operation and maintenance, cost recovery and revenue collection and utilisation. For example, water operators in both the inner and peripheral settlements have been trained in water sales and purification respectively. There is also *leadership and management training* carried out by formal registered NGOs like the Water Aid. There is already a *networking of civil organisations* in terms of study tours in order to learn from each other. In fact, in-house training using formerly trained personnel existing in the settlements is also common. *Formal institutions are actively involved*, such as research institutes, the Dar es Salaam City Commission staff, public institution staff, donor staff and the private sector (consultants). These have been involved in one way or the other in *technical support* in baseline data collection for planning, water provision, community mobilisation strategies, and capacity building of the beneficiaries. This demonstrates a link between formal and informal institutions in the provision/improvement of water supply in poorly serviced areas at local level. There is also a *service linkage*. Part of the revenue accruing from the water sales is used to pay for solid waste collection, for example in Hanna Nassif.

6. *Planning and resources mobilisation strategies*

The general pattern/observation is that residents are already prioritising their needs and water provision initiatives are small and incremental depending on the resources available. There are various approaches and strategies being employed to mobilise resources. These include *collaborations/linkages* with the central and local government machinery, *contributions* from local residents, *grants* from donors and *sales of potable water*. What might be interesting is not only the fact that there is some resource mobilisation process on-going, but the effectiveness of the system in place vs. sustainability including constraints such as sufficient capital to support such initiatives.

7. *Self-help and participation*

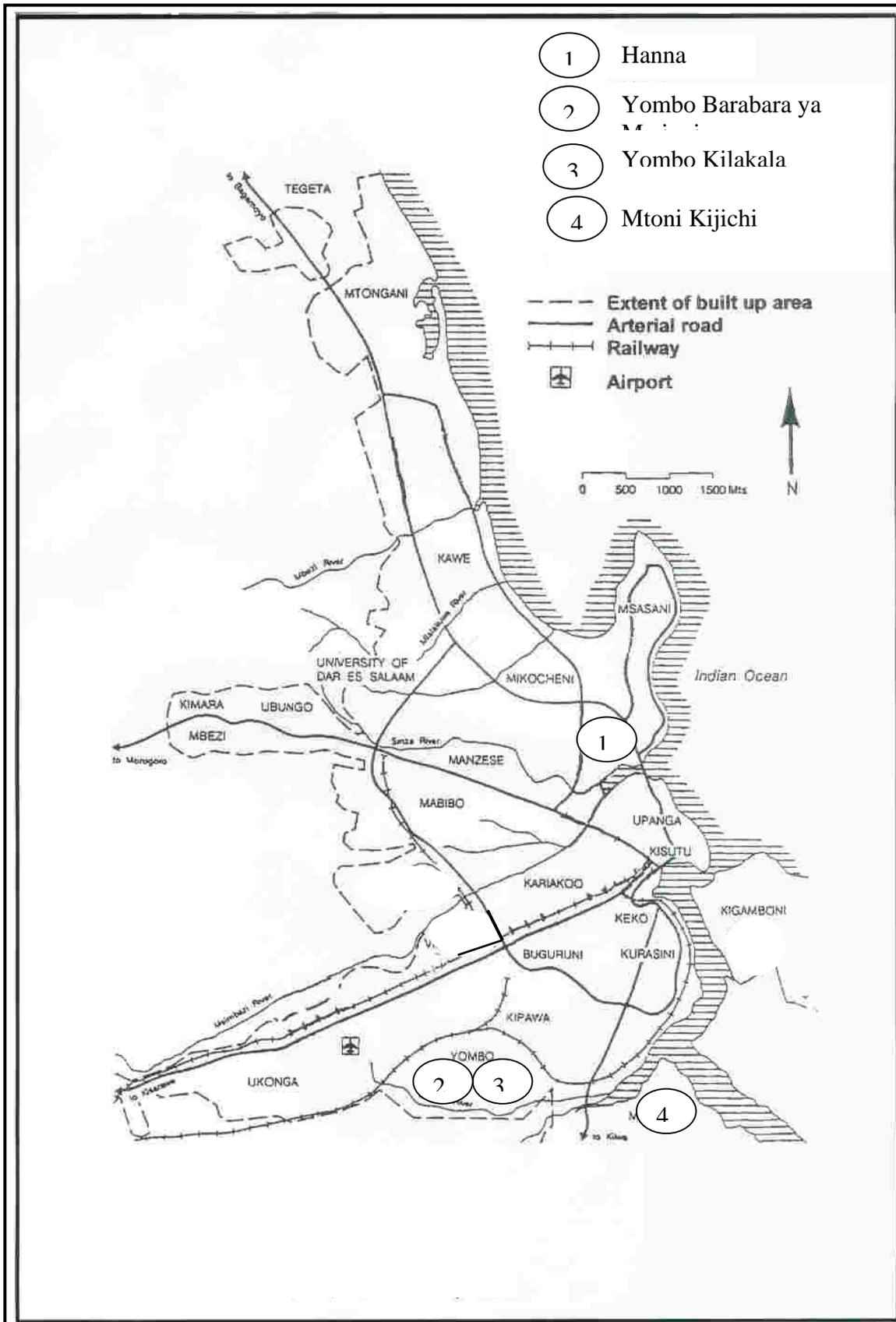
In all the cases studied, local participation and self-help activities have surfaced. Leaders of civic organisations are basically not paid for the services they are rendering. However, it was

observed that highly motivated persons are ready to volunteer to do such kind of activities which do not carry payment. Residents also participate in information for planning. Meetings are constantly held at different levels for decision making according to the organisation set-up both within the settlements with CBOs and the settlements with local Mtaa leadership.

8. *CBOs pioneered initiatives vs. local government leaders' initiatives*

CBOs pioneered initiatives as well as local government leaders initiatives seem to have attracted donors to support their activities. As an initial observation the CBOs have more capacity and 'systematic' system in water provision and management but in contrary they have no much mandate to the community compared with the local government leaders. Thus, all CBO led initiatives have made sure that they involve the Mtaa chairmen and other Mtaa leaders in their steering committees. This may give rise to a challenge to sustainability and performance of the CBO led initiatives. All in all, it has been observed that the two different organisations are learning from each other and at different occasions they working together. In general, there are multiple water management systems existing at the local level which in some occasions may give rise to conflicts and complexity in managing local initiatives.

Figure 1: Location of the case study areas in Dar es Salaam



- 1 Hanna
- 2 Yombo Barabara ya
- 3 Yombo Kilakala
- 4 Mtoni Kijichi

--- Extent of built up area
 — Arterial road
 —+— Railway
 ✈ Airport

0 500 1000 1500 mts N

Source: Kyessi (2002:124), Filed studies 2002

Source: Kombe (1995:59) Map 2; Field

**Etat, gouvernement local et acteurs privés :
la gestion des espaces urbains et des services publics à Lagos et à Ibadan,
1952-2002
Rapport d'ensemble de l'équipe nigériane**

Laurent Fourchard

*Chercheur associé au laboratoire Société en Développement
dans l'Espace et dans le Temps (SEDET)*

Ce projet s'interroge sur le rôle joué par les autorités nigérianes (gouvernements locaux et Etats confédérés) et par un ensemble d'acteurs privés (associations, syndicats, ONG) dans la gestion des espaces urbains et des services publics des villes de Lagos et d'Ibadan depuis les années 1950. Il privilégie la gestion des principaux lieux publics (marchés, rues et gares routières) et de certains services (approvisionnement en eau potable) à Ibadan, capitale de la région Ouest (1952 à 1976) puis de l'Etat d'Oyo et à Lagos, capitale fédérale du Nigeria (1959 à 1991) et de l'Etat de Lagos (1967 à nos jours). De par leur taille¹⁷⁶ et de part la multiplicité des interventions, l'histoire de la gestion urbaine de Lagos et d'Ibadan se donne à voir de manière plus significative que dans les autres villes nigérianes. A partir de l'exemple de ces deux villes, cette recherche s'interroge dans une perspective historique sur la gouvernance et la gestion urbaine, la décentralisation, la régulation locale, la territorialisation et la fragmentation de l'espace urbain, concepts de référence du projet coordonné par Alain Dubresson sur *Gouvernance et décentralisation en Afrique subsaharienne*. La borne chronologique de 1952 correspond à la mise en place des conseils de gouvernements locaux (local government councils) dans les villes d'Ibadan et de Lagos, institutions démocratiquement élues qui remplacèrent les anciennes autorités dites traditionnelles (*Natives Authorities*) sur lesquels s'étaient appuyées les administrations coloniales pour diriger le pays).

Régulation, décentralisation et gouvernance au Nigeria : concepts et réalités

Avant même de relever quelques conclusions des études empiriques menées au Nigeria sur les gares routières, les marchés et l'eau potable, il paraît important de se demander, par le biais d'une histoire des gouvernements locaux, si les concepts des institutions internationales – régulation, décentralisation et gouvernance – recouvrent une quelconque réalité au Nigeria.

Gouvernance

Appliquée à la ville, la gouvernance est devenue dans les années 1990 un mot clé des institutions internationales, notamment de la Banque Mondiale dont le discours en vogue depuis les années 1970, insiste sur le rôle positif de l'urbanisation dans la croissance économique de

¹⁷⁶ La population d'Ibadan a été multipliée par huit en un demi siècle (400 000 habitants en 1950, environ trois millions en 2000), celle de Lagos par cinquante (230 000 en 1950, plus de dix millions en 2000).

l'Afrique (Osmont, 1995 : 255-258). Sa définition conceptuelle a néanmoins varié depuis dix ans¹⁷⁷. Retenons la définition qu'en donnent Alain Dubresson et Sylvie Jaglin : « la notion de gouvernance développée à la fin des années 1980 peut se comprendre comme un ensemble d'actions coordonnées des bailleurs de fonds, des groupes sociaux et des institutions dans le but de mettre en œuvre des projets urbains collectifs et négociés » (Dubresson et Jaglin, 2002). Cette notion de gouvernance ne s'est diffusée que très récemment au Nigeria notamment en raison de la mise au ban international du pays pendant les années de la dictature Abacha (1993-1998) et de la suppression temporaire des aides de la Banque Mondiale (Sklar, 2001). La principale bibliographie sur la recherche urbaine au Nigeria publiée en 1995 n'inclut de fait aucun ouvrage sur la gouvernance urbaine (Onibokun and Faniran, 1995). Le retour du Nigeria à un régime civil avec l'élection du général Olusegun Obasanjo en 1999 s'est accompagné d'une diffusion par le gouvernement des concepts de gouvernance comme en témoigne, par exemple, le lancement, en avril 2001, de la campagne de gouvernance urbaine visant à renforcer l'indépendance financière des Etats confédérés et des gouvernements locaux, à mettre en place des outils de gestion participative, à assumer la formation des acteurs administratifs locaux et à appuyer la dite société civile notamment les femmes pour mettre en œuvre cette politique (UNCHS, 2001).

La gouvernance urbaine est donc apparemment au Nigeria plus un concept récent qu'une pratique de gouvernement. Toute l'histoire des gouvernements locaux en témoigne. C'est sur cette histoire qu'il faut d'abord revenir pour bien évaluer la place des gouvernements locaux dans les institutions du Nigeria et leur rôle limité dans un paysage marqué depuis cinquante ans par la multiplication des acteurs urbains qu'ils soient institutionnels ou informels, publics ou privés. A l'exception de ces quelques dernières années, toute la littérature au Nigeria sur les gouvernements locaux fait référence à la gestion ou à l'administration urbaine (*urban management, urban administration*). Puisque ce projet est largement historique - il a l'ambition de couvrir les cinquante dernières années - il est donc plus approprié d'utiliser les termes des contemporains de gestion urbaine que de recourir de manière anachronique au concept de gouvernance urbaine telle qu'il a été défini ci-dessus. Ce choix n'interdit cependant pas de se demander si des formes de gouvernance urbaine existaient au Nigeria avant que le concept n'entre dans le discours des institutions.

Décentralisation

Au Nigeria, la gestion urbaine ne peut se comprendre sans évoquer la tentative de décentralisation des années 1970 et sans référence aux trois principales échelles de pouvoir créées depuis les années 1950 : les gouvernements locaux, les Etats et l'Etat fédéral. Chacune de ses échelles intervient plus ou moins directement dans la gestion urbaine. L'Etat fédéral intervient par le Ministère fédéral du logement et du travail dans la conception et l'aménagement urbain (*Town Planning Division*). De leur côté, les Etats, appelés dans un premier temps régions (1952-1976) ont rapidement renforcé leur emprise sur les gouvernements

¹⁷⁷ En 1991, il s'agissait d'une gestion impartiale, transparente, des affaires publiques à travers la création d'un système de règles acceptées comme constituant l'autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales qui sont visées par les individus et les groupes » Robert Charick 1991 cité par Osmont, 1995 : 256). Le cadre conceptuel a beaucoup progressé depuis comme en témoigne un rapport de 2001 qui identifie quatre éléments émergents de la gouvernance ont émergé dans les années 1990 : décentralisation, participation de la société civile, partenariat public/privé, politiques territoriales. Bien évidemment, certains éléments ne sont pas innovateurs en soi (décentralisation) mais c'est l'ensemble qui fait système qui prétend être nouveau. UNCHS, Cities in a Globalizing world. Global Report on Human Settlements 2001, Earthscan, London, 2001, p. 59.

locaux. Ces derniers n'ont jamais eu de réelle autonomie urbaine : pendant la première moitié du siècle, les *Natives Authorities* ne pouvaient appliquer de mesures sans en référer au *District Officer* britannique. Dès 1947, le Colonial Office préconise néanmoins l'élection de conseil municipaux (*elected local government council*) dans toute l'Afrique britannique. En 1951-1952, les régions Ouest et Est du Nigeria adoptent le modèle de gouvernement local élu à la britannique alors que la région nord conserve son système de *Native Authorities* (Egonmwan and Ibodje, 1998 : 7). Très rapidement cependant, les Etats, alors appelés régions, remplacent les gouvernements élus par des administrateurs ou des comités de gestion nommés (Egonmwan and Ibodje, 1998 : 29). La courte tentative de décentralisation cède le pas à la déconcentration.

Se succèdent alors deux décennies (1960-1970) de réduction des pouvoirs des gouvernements locaux considérés au mieux comme une extension des prérogatives des Etats (Aliyu and Khoen, 1982 : 2 ; Bello Imam 1996 : 115). La municipalité d'Ibadan est soumise pour son budget et sa réglementation au contrôle du *Western Ministry of Local Government*, puis à partir de 1976 à l'Etat d'Oyo. De son côté, Lagos, en tant que capitale du Nigeria est placée dès 1954 sous l'autorité directe de l'Etat fédéral par le biais d'un Ministre délégué aux affaires de Lagos (*Ministry of Lagos Affairs*) qui devient à partir de 1972 le Ministre des affaires internes (*Ministry of Internal Affairs*). Simultanément, les Etats confédérés réduisent le nombre des gouvernements locaux pour les restructurer en de plus vastes unités administratives jugées plus viables économiquement : leur nombre pour la région Ouest passent de 150 en 1955 à 39 en 1973 (Egunjobi, 1980 : 4). Un mouvement similaire embrasse tout le pays. En 1976, le Nigeria ne comptait plus que 190 gouvernements locaux.

En 1976, une tendance inverse semble s'amorcer. Dans le cadre de la transition démocratique que le général Obasanjo promet au pays, une réforme vise à accorder davantage d'autonomie locale (élection au suffrage universel des trois quarts des membres du gouvernement local, droit de réglementer par arrêtés). Le gouvernement abolit les derniers *District administrations* dirigés par des représentants de l'Etat notamment dans le nord (*District* ou *Divisional Officer*) et promeut 301 gouvernements locaux, largement peuplés, (théoriquement entre 150 000 et 800 000 habitants) et qui couvrent désormais l'ensemble du pays (Egonmwan et Ibodje, 1998 : 11). Les gouvernements locaux sont reconnus officiellement comme le troisième échelon de pouvoir après l'Etat fédéral et les Etats ; une subvention de l'Etat fédéral et des Etats doit leur être versée annuellement pour renforcer leur autonomie. Si la réforme doit donc promouvoir une véritable décentralisation, dans les faits elle est rapidement étouffée puisqu'elle ne permet pas d'enraciner la participation démocratique ni d'élever le niveau des revenus locaux (Mabogunje, 1999 : 34). Au contraire, les Etats durant la courte période de régime civil (1979-1983) ignorèrent la constitution et maintinrent le contrôle sur les gouvernements locaux tout en amoindrissant leurs marges financières. La longue période de dictature militaire (1983-1998) n'autorisa pas davantage d'autonomie et ce n'est donc que depuis le retour d'un régime civil, en 1999, que les gouvernements locaux sont démocratiquement élus. On peut donc conclure que la décentralisation - comprise comme un transfert de responsabilités des Etats à des gouvernements locaux démocratiquement élus - a été réelle au Nigeria durant deux courtes périodes : au milieu des années 1950 et entre 1999 et 2003. Cette chronologie n'apparaît donc pas congruente avec la chronologie générale sur les réformes de décentralisation qui furent généralement adoptées - même si elles furent limitées ou inachevées - par plusieurs Etats africains dans les années 1980 et 1990 (Dubresson et Jagin, 1993 : 8-9).

Régulation

Quand bien même limitées dans ses actions par l'absence d'autonomie et de moyens, les autorités locales disposent néanmoins d'un certain nombre de prérogatives et de pouvoirs théoriques énoncées dans les différentes constitutions fédérales et les réglementations des Etats confédérés. La régulation désigne les mécanismes légaux, économiques et politiques utilisés par les gouvernements locaux pour superviser les actions entreprises par les acteurs publics et privés et pour tenter d'en réduire les antagonismes (Dubresson et Jaglin, 2002). Celle-ci fait face à trois problèmes principaux au Nigeria. 1) la multiplication des acteurs publics et privés depuis les années 1970 2) la fluidité des limites entre les domaines de compétences de l'Etat fédéral, des Etats et des gouvernements locaux 3) l'absence de cadre légal ou normatif pour le transfert de pouvoir des gouvernements locaux aux organismes privés.

La multiplication des acteurs institutionnels publics intervenant sur la ville constitue une des premières tendances majeures de ces trente dernières années. La plupart des auteurs s'accordent à dire que les conflits de juridiction et de compétence, les rivalités politiques entre gouvernements locaux et Etats, l'absence ou l'inefficacité des comités de coordination entre ces différentes échelles gouvernementales ont provoqué blocages et incohérences des politiques urbaines. Un bon exemple est avancé par Layi Egunjobi qui comptabilisait en 1987 seize institutions directement impliquées dans la prise de décision pour l'aire métropolitaine d'Ibadan : gouvernements locaux, agences gouvernementales (*Town Planning Division of Oyo State Ministry of Local Government, Oyo State Property Development Corporation, Oyo State Water Corporation*) et fédérales (*National Electric Power Authority et Nigerian Telecommunications Limited*). L'auteur montre clairement une duplicité des fonctions et un manque de coordination entre les différentes institutions (Egunjobi, 1987: 87).

La multiplication des acteurs est aussi liée au processus de fragmentation territoriale que connaît le Nigeria depuis les indépendances (trois grandes régions dans les années 1950 qui se sont démultipliées en 42 Etats aujourd'hui). Ce processus doit être perçu essentiellement comme une politique de redistribution des revenus fédéraux à l'échelle des Etats comme des gouvernements locaux. On passe ainsi de 301 gouvernements locaux en 1976 à 776 en 1996. Cette multiplication sous le régime du général Babangida (301 gouvernements locaux en 1989 à 589 en 1991) correspond essentiellement à une volonté présidentielle de trouver des soutiens auprès des élites locales et de légitimer ainsi un régime essentiellement personnel (Suberu, 1994 : 2). Dans tous les Etats de la fédération, les élites locales ont exigé la nécessité de fragmenter davantage leur Etat pour bénéficier des ressources fédérales et d'une représentation politique. Cette fragmentation territoriale s'est répercutée à l'échelle des villes. A Lagos on passe ainsi de quatre gouvernements en 1975 à seize en 1991. A Ibadan, en 1991, le gouvernement municipal fut divisé en cinq gouvernements locaux qui découpèrent la ville en autant de parts de gâteau (carte 2). N'importe quel projet impliquant le centre historique de la ville devait désormais compter sur l'accord des cinq gouvernements. Le manque de compétence, les changements fréquents à la tête des gouvernements et la compétition entre les gouvernements locaux n'ont pas permis de mettre en oeuvre des politiques coordonnées et notamment la restauration du centre historique devenu un vaste bidonville au cœur de la cité (Fourchard, 2003).

La régulation public/privé ne semble pas régie par davantage de transparence. Les acteurs privés interviennent davantage aujourd'hui dans la gestion de la ville que par le passé. Les difficultés financières du pays liées à la baisse du prix du pétrole en 1983 (réduction des recettes de l'Etat fédéral, dévaluation du naira, gonflement de la dette) se sont répercutées à l'échelle des Etats et des municipalités en manque de liquidités. Si à partir des années 1980, 10% du budget fédéral doit être transféré aux gouvernements locaux, 20% à partir de 1996, il faut noter que les recettes

internes de ces gouvernements se sont simultanément effondrées renforçant d'autant plus la dépendance de ces gouvernements de la rente nationale (Bello-Imam, 1990 : 272-4). La croissance du nombre d'employés après la réforme de 1976 a simultanément alourdi les frais de fonctionnement aux dépens des investissements (Egonmwan and Ibodje, 1998 : 12). Dans les années 1990, il est par ailleurs fréquent que le gouvernement fédéral ne puisse honorer ses engagements et que les gouvernements locaux ne bénéficient d'aucune subvention du pouvoir central. C'est dans ce contexte que d'autres acteurs internationaux (Banque Mondiale, ONG, CNUEH) et locaux (associations, syndicats, ONG) ont joué un rôle croissant dans la prise en charge de la gestion des villes du pays. Dès le début des années 1990, de nombreux services publics initialement pris en charge par les gouvernements locaux (centres de soin, écoles primaires et secondaires, distribution de l'eau, entretien des routes) ainsi que la gestion des lieux publics (marchés, gares, jardins, parkings, cimetières...) étaient en grande partie passée aux mains du secteur privé (Agbola, 1994 : 135-149). Les modalités de ce transfert restent à élucider pour chaque service. L'exemple des marchés et des gares routières est cependant significatif d'une absence de régulation : les mécanismes de transfert au privé ne sont pas légaux, les gouvernements locaux ne supervisent aucune action et les antagonismes entre acteurs publics et privés et entre acteurs privés ont plutôt eut tendance à s'exacerber. Ce sont des formes extrêmement perverses de régulation.

Le Nigeria est donc le pays où l'on trouve les plus grandes villes du continent et où les processus de gouvernance, de décentralisation et de régulation au sens où ils ont été définis ci-dessous ne recouvrent pratiquement aucune réalité urbaine. L'analyse empirique témoigne plutôt d'une multiplicité de pratiques gouvernementales ou privatisées des espaces publics et de certains services.

La patrimonialisation et la politisation de la régulation : le cas des gares routières

La gestion des gares routières à Ibadan et à Lagos témoigne à cet égard d'une régulation apparemment informelle puisque aucune loi ni aucun décret ne sont venus régler le transfert des compétences des gouvernements locaux au syndicat des transports routiers. De fait, le droit d'établir et de gérer les gares routières (*Public Motor Parks*) et les marchés revient officiellement aux conseils de gouvernements locaux (*Local Government Councils*) qui sont supposés établir et prélever les taxes sur les voyages et transports de marchandises depuis plus d'un demi-siècle. Depuis les années 1950, les gouvernements locaux étaient réticents pour améliorer les équipements onéreux des gares routières et par conséquent rencontraient déjà des difficultés pour percevoir des taxes municipales considérées injustes (Orewa, 1963 : 67-71). Au début des années 1980, la gestion de ces gares est passée entre les mains du Syndicat National des Travailleurs du Transport Routier (NURTW), association officiellement reconnue par l'Etat fédéral et le Congrès des travailleurs nigériens. Comme le signale Isaac O. Albert, ce transfert n'obéit aucunement à une logique de décentralisation mais renvoie, d'une part, à une lutte pour le contrôle du monde des transporteurs entre les principaux partis politiques nigériens et, d'autre part, au partage entre leaders syndicaux et conseillers des gouvernements locaux des revenus des gares routières. Le NURTW est un syndicat qui a vu son influence renforcée par le pouvoir fédéral et par son relais local dans le Sud-Ouest (Chief M. Abiola) lors des élections présidentielles de 1979 pour soustraire les transporteurs fidèles jusque là au principal opposant politique de l'Ouest et leader du syndicat des transporteurs propriétaires (*Road Transport*

Employers Association of Nigeira, RTEAN) (Chief Obafemi Awolowo). Les affrontements politiques par l'intermédiaire des syndicats de transporteurs devinrent monnaie courante dans les années 1980. D'après Albert, cela aurait incité les percepteurs municipaux des gares routières à remettre aux agents du syndicat le soin de collecter les taxes au nom du gouvernement local. Finalement, les gouvernements locaux décidèrent de remettre directement les carnets de tickets au syndicat plutôt que d'envoyer leurs percepteurs municipaux. Le gouvernement local perçoit ainsi un montant fixé par avance sans avoir le souci de collecter les taxes. Le responsable syndical de la gare routière (chairman) fixe quant à lui assez librement le montant des sommes à régler et ne remet qu'une partie de la somme au gouvernement local. La police peut participer de ce système puisqu'il arrive que des sommes lui soit versées mensuellement pour laisser le syndicat opérer à sa guise au sein des gares routières.

Les conséquences d'une telle dévolution du pouvoir sont de plusieurs ordres. 1) Le contrôle des gares routières représente une manne financière et un enjeu politique en raison des accords conjoncturels noués entre syndicats et partis politiques. Le contrôle d'une gare relève essentiellement de l'affrontement entre les forces politiques et syndicales dont les pouvoirs dépassent dans les faits celui des gouvernements locaux. Ceux-ci ne jouent en fait qu'un rôle marginal dans le contrôle de ces gares routières en se contentant de récupérer la somme que le syndicat veut bien leur concéder mensuellement. 2) Le seul agent de la loi dans ces gares est le président local du *NURTW*. Les gares sont devenues des zones de non droit et de rencontre de criminels et de délinquants (*garage boys, area boys*) qui sont par ailleurs utilisés par les partis politiques lors des campagnes électorales (*political thugs*). 3) La lutte pour le contrôle des gares routières a provoqué la création de nombreuses gares illégales. La privatisation de la gestion des gares routières a donc provoqué la multiplication de leur nombre : plusieurs milliers d'entre elles à Ibadan, comme à Lagos. Leur implantation illégale sur les marchés, aux ronds-points, le long des autoroutes a considérablement aggravé les problèmes de circulation. 4) Toute régulation n'est cependant pas absente dans ce processus de privatisation. Celle-ci se déroule au niveau des Etats confédérés et non des gouvernements locaux bien trop faibles pour pouvoir assurer des médiations. A Ibadan, les membres du *NURTW* ont contribué significativement à la victoire électorale du Gouverneur de l'Etat d'Oyo, Lam Adesina, aux élections de 1999 (non réélu aux élections d'avril 2003). Plutôt que de les affronter, le Gouverneur a mis sur pied un comité disciplinaire censé assurer la loi dans les gares routières ainsi que des agents de la sécurité routière (*Traffic Control Task Force*) pour s'assurer que les membres du syndicat n'établissent de gares routières illégales. La situation est bien différente à Lagos, où le Gouverneur Ahmed Tinubu (1999-2003, réélu en 2003) a officiellement interdit le *NURTW* et a donné l'ordre à la police d'arrêter quiconque prélevait des taxes au nom de ce syndicat tout en essayant de promouvoir d'autres syndicats de transporteurs.

Territorialisation et fragmentation de l'espace urbain

Reste à interroger la dimension géographique de telles régulations en tentant de rendre compte des modalités de la territorialisation et de la fragmentation de l'espace urbain. La territorialisation renvoie à un processus de limitation et de contrôle d'un espace déterminé, la fragmentation à un processus spatial (discontinuités morphologiques), social (ségrégation résidentielle, repli communautaire), économique et politique (dispersion des bailleurs de fonds et autonomisation de la gestion urbaine) qui tend à dissoudre les liens organiques entre les

différentes parties de la ville (Jagin et Dubresson, 2002 ; Jaglin, 2001). Si les travaux nigériens sur les gouvernements locaux se sont multipliés dans les années 1980 dans le cadre de la réforme de décentralisation (Onibokun, 1995 : 34, Gboyega 1987 : 1), les conséquences territoriales de cette gestion demeurent cependant peu étudiées alors que les géographes, sauf exception, ne se sont guère intéressés aux implications spatiales de la gestion urbaine. La littérature sur les marchés, les rues et les gares routières a davantage privilégié une approche sociologique que la manière dont ces lieux ont été gérés (Humarau, 1996 ; Webb, 1987; Hérault et Adesamni, 1997 ; Albert, Adisa, Agbola, Hérault 1994).

La territorialisation de l'espace urbain : l'approvisionnement en eau potable

Le cas de l'eau potable représente un cas significatif de la territorialisation de l'espace urbain bien que les rapports intermédiaires insistent peu sur cette question. L'approvisionnement, le contrôle et la distribution de l'eau potable relève des Etats ou de l'Etat fédéral. Ainsi, à Ibadan, l'approvisionnement en eau potable fait partie des attributions de l'Etat d'Oyo (*Water Corporation of Oyo State, WCOS*), alors qu'à Lagos la gestion de l'eau relevait officiellement du Ministère fédéral des travaux publics avant son transfert à l'Etat de Lagos à partir de 1967 (*Lagos State Water Corporation*). La *Federal Agency for Food and Drug Quality Control (NAFDAC)* est par ailleurs chargée à l'échelle fédérale du contrôle de la qualité de l'eau potable.

La période des indépendances marque un effort substantiel d'extension des réseaux d'adduction d'eau jusqu'alors limitées aux zones résidentielles (*GRA, Governmental Residential Area*). A Ibadan, 76% des canalisations actuelles ont été posées entre les années 1950 et les années 1970 et les deux principaux réservoirs de la ville (Eleiyele, Asejire) ont été aménagés dans les années 1960 et 1970. Dans la capitale, les besoins en eau étaient assurés par un vaste réseau d'adduction d'eau (Iju Waterworks) mis en place dès le début du siècle (Olukoju, 2003). Les pénuries chroniques à grande échelle sont apparues dans les années 1970 à Lagos, dans les années 1980 à Ibadan et sont avant tout liées à l'arrêt de l'extension des canalisations et à la dégradation des installations dans un contexte de forte croissance urbaine et de forte demande en eau potable. On considère aujourd'hui que les capacités de la WCOS ne couvrent que 35% des besoins de la ville. Les années 1980 et 1990 ont cependant été marquées par d'ambitieux projets gouvernementaux sans lendemain. A Lagos, un projet d'alimentation en eau de la ville prévu au début des années 1980 n'a jamais vu le jour en raison des rivalités existantes entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Etat de Lagos. Seules six réseaux d'adduction d'eau limitées à quelques secteurs de la ville (le port, la zone industrielle) sont venues complétées les installations des années 1960. A Ibadan, le lancement en 1996 d'un projet prévoyant l'extension du réseau d'adduction d'eau du réservoir d'Asejire et le changement des anciennes canalisations ne fut jamais suivi d'effet.

Comme en témoignent ces éléphants blancs de l'Etat fédéral, il n'y a pas eu de privatisation des agences gouvernementales de l'eau au cours des années 1980 et 1990. L'idée de privatiser les services de l'eau au Nigeria n'a que quelques années. Cependant, les pénuries chroniques conjuguées à l'absence d'investissements ont provoqué l'apparition d'une multitude d'acteurs privés. Les résidents des quartiers résidentiels de Lagos (Ikoyi, Victoria Island) équipent leur concession de canalisations secondaires branchées sur les canalisations du quartier qui alimentent de grands réservoirs permettant d'anticiper les pénuries. A Ibadan, un grand nombre de résidents ont fait construire des puits dans les années 1990 pour un usage presque exclusivement domestique. La distribution des puits par gouvernement local (rapport de

Tunde Agbola) ne fait malheureusement pas apparaître de différence entre les quartiers alors que l'approvisionnement en eau constitue le problème central des quartiers pauvres de la vieille ville (Fourchard, 2003).

De fait, la grande majorité des habitants d'Ibadan et de Lagos n'ont pas les moyens de mettre en place ces équipements. Dans ces conditions, Eglises, confréries musulmanes et associations suppléent à la carence des services publics en fournissant à leurs fidèles ou adhérents de l'eau potable à moindre coût. Il n'en demeure pas moins que la masse de la population urbaine reste dépendante des vendeurs d'eau, particulièrement à la saison sèche (novembre à mars). Les prix varient donc selon un rythme saisonnier : de un à deux naira pour un seau d'eau à 1000 ou 2500 Naira (60 à 150 francs) pour 500 litres selon l'intensité de la pénurie. Ces vendeurs d'eau opèrent comme un cartel en déterminant les prix en fonction de la distance par rapport aux points d'eau. Les effets des pénuries d'eau à l'échelle de la ville sur la fragmentation des espaces urbains et la différenciation sociale des quartiers qui ont ou n'ont pas accès à l'eau reste à faire.

Régulation clientéliste et dérégulation publique : le cas des marchés

L'histoire de la gestion des marchés d'Ibadan et de Lagos est dominée avant tout par la pénurie des interventions publiques. Cependant, une chronologie d'ensemble qui verrait le transfert de la gestion des marchés des gouvernements locaux - qui en ont officiellement la charge - aux associations de marché dans les années 1970 ou 1980 est peu opératoire. Plutôt qu'à un programme délibéré de privatisation, il s'est produit plutôt un effondrement en chaîne des services publics municipaux, étatiques et fédéraux : police, entretien et assainissement, approvisionnement en eau et en électricité, gestion des ordures, gestion des parkings et des latrines publiques, gestion des gares routières attenantes aux marchés. L'ensemble des services concernant le fonctionnement au quotidien des marchés est passé à des opérateurs privés selon des chronologies variables selon les villes et les services.

La gestion de ces marchés dépend déjà de leur propriétaire. Deux types de propriétaires co-existent dans les villes du sud-ouest nigérian. Les autorités coutumières et les propriétaires privés qui jouent un rôle central dans la gestion des marchés des quartiers historiques des villes de Lagos et Ibadan d'une part et les gouvernements locaux qui perçoivent des loyers sur les boutiques et les étals qui sont censés assurer l'entretien et l'aménagement des marchés d'autre part. Dans les faits, ces gouvernements locaux ont abdiqué leur responsabilité d'aménageur et de gestionnaire et ne conserve qu'une fonction de percepteur aussi bien à Ibadan qu'à Lagos. Il n'y a donc pas de régulation des marchés au Nigeria au sens défini ci-dessus : il existe une multitude d'acteurs publics et privés qui interviennent pour une multitude d'opérations segmentées. La seule régulation d'ensemble existante se fait sur la base d'une entente de type clientéliste entre les fonctionnaires du gouvernement local et une poignée d'acteurs économiques influents aux dépens des commerçants les plus vulnérables et des clients du marché. Ainsi en est-il par exemple de la diffusion large et non sanctionnée de la sous-location d'établissements commerciaux sur les marchés. La forte densité commerciale et démographique des marchés conjuguée à l'absence de lots sur les marchés a provoqué un véritable trafic de parcelles. Des commerçants n'hésitent pas à sous louer des parcelles du gouvernement local 10 à 50 fois le prix de base. Le prix de ces sous-locations varie d'un marché à l'autre : il est le plus élevé là où la pression foncière est la plus forte, c'est-à-dire sur les principaux marchés de gros des villes

(10 000 à 30 000 Naira par an sur le marché de Bodija à Ibadan, jusqu'à 60 000 naira par an sur le marché d'Oshodi à Lagos).

Au final, la gestion d'ensemble des marchés de la ville de Lagos ou d'Ibadan n'apparaît jamais. Les marchés sont davantage des enclaves territoriales dans la ville gérées soit par des communautés (lorsqu'il s'agit des autorités coutumières de la ville) soit par une multitude d'acteurs et d'organisations privés qui, bien évidemment, ne sont pas en mesure de régler des questions qui dépassent leur approche micro-locale (gestion de la circulation et des gares routières de proximité, déchargement des marchandises, évacuation des déchets, organisation de la police...). La désorganisation d'ensemble des lieux et des services publics des métropoles nigérianes apparaît moins comme une absence de l'Etat, qui dans certains domaines demeure omnipotent, qu'à une absence de régulation entre une multitude d'acteurs publics et privés.

Bibliographie

- Agbola T., "Private sector Involvement in Nigerian Urban Management", *Review of Urban and Regional Development studies*, Tokyo, 1994, 6, pp. 135-149.
- Agbola T. et al. « World Bank Assisted Sites and Services Projects : Evaluation of Nigeria's experiment », *Habitat International*, 1989, vol. 13, n° 3, pp. 51- 64.
- Agbola T. "NGOs and Community Development in Urban Areas : A Nigerian Case Study", *Cities*, 1994, vol. 11, pp. 59-67.
- Albert, I. O., J. Adisa, T. Agbola and G. Hérault (eds), 1994. *Urban management and urban violence in Africa*. Proceedings of the International Symposium held at Ibadan, Nigeria, 7-11 November 1994. Ibadan: IFRA, 2 vol., 850 p.
- Aliyu A.Y., and Koehn P.H., *Local Autonomy and intergovernmental relations in Nigeria*, Local Government Research, University of Zaria, 1982, 79 p.
- Bach D. Amuwo K. and Lebeau Y., *Nigeria during the Abacha Years 1993-1998*, IFRA, Ibadan, 2001, 394 p.
- Bello-Imam I.B., *Local Government Finance in Nigeria*, NISER, Ibadan, 1990, 316 p.
- Dubresson A. et Jaglin S., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Karthala, 1993.
- Dubresson A. et Jaglin S. *Urban Governance in Sub-Saharan Africa. For a Geography of Regulation*, communication non publiée, 2002.
- Egunjobi, L and Oladoja A . « Administrative Constraints in Urban Planning and Development. The Case of Ibadan Metropolis », in *Habitat International*, 1987, 11 (4), pp. 87-94.
- Egunjobi L. "Issues and Reflections on the Nigerian Local Government System" communication présentée à *Conference of Local Government Service Commission of Oyo, Ogun, Ondo, Bendel and Lagos States*, 6th – 8th October 1980.
- Engonmwan J.A. et Idoje S. W. E., *Reinventing Local Government in Nigeria. From Hierarchy to Participation*, Resyin, Benin City, 1998, 169 p.
- Fourchard L. "Slums and Poverty in Ibadan", *Global Report on Human Settlement : Slums in Selected Cities*, Habitat, United Nations, 2003.
- Gboyega A., *Political Values and Local Government in Nigeria*, Malthouse Press Limited, Lagos, 1987, 200 p.

Humarau B., « Les marchés d'Ibadan, pivots de la construction d'une identité féminine et de son rapport au politique », *Travaux et Documents du CEAN*, n° 49, 1996, 33 p.

Héroult G et Adesamni P (eds), *Jeunes, cultures de la rue et violence urbaine en Afrique*. IFRA Ibadan, 1997.

Jagin S. "Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe", in *Annales de Géographie*, 619, mai-juin 2001, pp. 234-265.

Mabogunje A. Local Governance and Social Capital in Africa: Lessons of the Nigerian Case" in Olowu D. Adebayo W. et Soremilekum K. (eds), *Governance and Democratisation in West Africa*, Codesria, 1999, pp. 29-39.

Olukoju A., *Infrastructure development and urban facilities in Lagos, 1861-2000*, IFRA Ibadan, Occasional publication n° 15, 2003, 170 p.

Olowu D., *Lagos State, Governance, Society and Economy*, Malthouse Press Limited, Lagos, 1990, 177 p.

Onibokun A. and Faniran A., *Urban Research in Nigeria*, IFRA and CASSAD, Ibadan, 1995, 191 p.

Orewa G.O., *Report on the Problems of Local Government Finance in Western Nigeria*, unpublished report, Administrative Research Government, May 1963.

UNCHS, *Towards Effective Urban Governance in Nigeria*, inedited report, UN, Nairobi, 2001.

Vagale L. R. (ed.), *Anatomy of Traditional Markets in Nigeria: Focus on Ibadan City*, Ibadan, Polytechnic, 1971.

Sklar R. "An elusive target: Nigeria fends off sanctions" in Amuwo K. Bach D. and Lebeau Y. (eds.) *Nigeria During the Abacha Years (1993-1998)*, IFRA Ibadan, 2001, pp. 259-287.

Webb G. "The Extent of Female Participation in the Leadership of Ibadan Market Places" *Proceedings of the Seminar Women's Studies*, Institute of African Studies, WORDOC, University of Ibadan, 1987.

Etat, gouvernement local et acteurs privés : la gestion des rues et des marchés à Ibadan, 1950-2000

Laurent Fourchard

*Chercheur associé au laboratoire Société en Développement
dans l'Espace et dans le Temps (SEDET).*

Les marchés : état de la question et méthode

Une abondante littérature a été produite depuis les années 1950 sur les marchés du sud-ouest yoruba en raison des fortes traditions commerciales de cette région en Afrique de l'Ouest. Dans l'ensemble, une approche sociologique a généralement été privilégiée : ce sont moins les marchés et leur mode de gestion qui ont été étudiés que les commerçants et commerçantes, notamment dans une perspective de genre (Denzer, 1998, Falola, 1995, Marshall, 1964, Humareau, 1996, Webb, 1987). Néanmoins, géographes et urbanistes ont davantage privilégié une approche en terme de gestion des lieux et de liens entre marchés et aménagement urbain (Hodder, 1967, Olayiwola, 1985, Kumuyi, 1987, Vagale, 1974). L'étude de Vagale menée au début des années 1970 est probablement la plus complète : elle fournit une image exhaustive de l'état des marchés et de leur fonctionnement. Croisée avec nos données actuelles, cette étude permet de voir les permanences et ruptures dans la gestion de ces marchés depuis une trentaine d'années.

L'absence de données récentes sur les marchés d'Ibadan nous a conduit à privilégier trois types d'enquêtes. 1) Une enquête sommaire sur la totalité des marchés afin d'avoir une image d'ensemble et pouvoir la comparer à la monographie de Vagale de 1974. 2) Une série d'entretiens approfondis avec des responsables d'associations commerçantes et des présidents de gouvernements locaux. 3) Une enquête quantitative menée auprès de 600 commerçants répartis sur quatre marchés afin d'évaluer les liens entre propriétaires et commerçants et le rôle de ces derniers dans la gestion du marché. Trois groupes de commerçants furent identifiés : les locataires et propriétaires de boutiques, les usagers des étals et les tabliers et commerçants ambulants. Deux cents entretiens furent administrés pour chacun de ces groupes à raison de cinquante entretiens par marché. Les marchés furent sélectionnés en fonction des différentes origines de leur propriétaire : un marché appartenant aux autorités dites traditionnelles (Oja Oba), deux marchés, qui sont la propriété du gouvernement local (Sango et Bodija) et un marché appartenant à l'Etat d'Oyo (New Gbabi). Ces trois modes de gestion différente ont ainsi fait surgir des régulations singulières entre acteurs privés et publics.

Bref aperçu historique

Ibadan, né d'un camp militaire en 1829, devient au 19^{ème} siècle une des plus importantes cités commerciales de l'Ouest africain. La période coloniale renforce sa position dans le réseau urbain yoruba, notamment avec l'arrivée du chemin de fer en 1901 qui attire commerçants européens, libanais, hausa, ijebu et saro. Le tracé d'un quartier commercial entre la gare ferroviaire et la ville africaine, le développement de la culture de cacao dans l'arrière pays yoruba puis la promotion de la ville en capitale de la région Ouest du Nigeria en 1952 lui assure un fort développement démographique et économique. En 1950, la ville qui compte 450 000 habitants sur une surface de 100 km² est considérée comme la plus grande ville du continent (Loyd et al, 1967). Son déclin est un peu antérieur à la crise économique du pays. En 1976, elle perd de l'influence politique et administrative puisque la région Ouest est morcelée en plusieurs Etats. A partir des années 1980, elle n'échappe pas au déclin économique qui affecte l'ensemble du pays (baisse des revenus du pétrole, dévaluation de la naira, récession économique, montée du chômage). La réduction de ses activités administratives, l'abandon de la culture de cacao pendant les années de boom pétrolier (années 1970) et l'absence d'implantations industrielle ne laissent pas beaucoup d'alternatives. Au cours des cinquante dernières années, la population engagée dans l'agriculture disparaît de la ville, tandis que se développent les petites activités artisanales et commerciales. D'après le recensement de 1991, 70% des femmes actives étaient commerçantes alors que 40% des hommes vivaient de petites activités artisanales. Aussi la ville vit-elle aujourd'hui essentiellement de ses activités commerciales. Si la ville comptait 26 marchés en 1971, elle en compte au moins 40 aujourd'hui. Les deux plus gros marchés sont ceux de Bodija et de New Gbagi qui regroupent chaque jour plusieurs dizaines de milliers de commerçants.

Les marchés d'Ibadan : pompe fiscale et dérégulation publique

Il est fort difficile de dire qui est officiellement propriétaire des marchés à Ibadan car la plupart furent créés par des commerçants ou des familles. Ainsi, Vagale estime que seulement trois des 26 marchés recensés dans la ville en 1971 appartiennent au conseil municipal, les 23 autres sont la propriété des communautés de voisinage et des familles (Vagale, 1971 : 9). Aujourd'hui, on peut estimer que 13 marchés sur 38 ont été créés par la municipalité - avant 1991 ou les gouvernements locaux depuis cette date - et prélèvent donc des loyers.

Si en 1971, Vagale affirme que le conseil municipal percevait des taxes uniquement sur cinq marchés, aujourd'hui, tous les propriétaires de boutiques - sauf si elles sont à l'intérieur d'une maison - tous les usagers d'étals et de nombreux vendeurs de rue doivent payer des loyers ou des taxes au gouvernement local. Le montant varie suivant les marchés de 500 à 1200 naira par an et par magasin. Les vendeurs de rue doivent s'acquitter d'une taxe mensuelle de 20 naira. Les marchés sur lesquels le gouvernement local ne perçoit pas de taxe sont l'exception à Ibadan aujourd'hui. Cette tendance sur les trente dernières années paraît intéressante puisqu'elle montre une volonté des gouvernements locaux de n'épargner aucun détaillant. Etant donné le nombre de boutiques et de vendeurs de rue, ces taxes sont évidemment loin d'être marginales dans les budgets locaux.

La volonté d'utiliser les marchés à des fins fiscales et de limiter le commerce de rue remonte à la période coloniale. Face à l'étendue des villes nigérianes, l'administration

britannique s'était contentée d'interdire le colportage dans les zones résidentielles, administratives, le long des chemins de fer et, pour la partie africaine de la ville, en face des tribunaux coutumiers et dans un rayon de 200 yards autour des marchés (Fourchard, 2003 : 106). La logique était hygiéniste mais surtout fiscale : il s'agissait d'imposer aux commerçants de payer leur patente et les taxes de marchés. Les réglementations des années 1950 et 1960 tentent de conjuguer les contradictions entre le développement de la circulation routière et celui de la vente ambulante (interdiction de vendre ou de colporter des marchandises à moins d'un mètre cinquante des principales rues et routes) sans beaucoup de succès. Le développement du secteur commercial informel semble dès cette période fort difficile à conjuguer pour la plupart des villes d'Afrique de l'Ouest.

Depuis les indépendances, les gouvernements locaux oscillent entre deux tendances : répressive par la destruction des échoppes et la saisie des marchandises ou tolérante si une compensation financière est versée à l'agent du gouvernement local. Ces attermolements ont accéléré la diffusion du commerce ambulante. Localisé dans les années 1950 autour du quartier commercial, il s'est diffusé depuis à toute la vieille ville. L'absence d'activités économiques alternatives a imposé aux résidents du centre ville de transformer le rez-de-chaussée de leur maison en boutique et leur pas de porte en étals à louer. Ce développement des activités commerciales dans la zone résidentielle conjuguée à la forte densité de population, à la totale absence d'équipements publics, au faible niveau de revenus des ménages ont ainsi transformé le centre historique en un vaste bidonville commercial (*urban commercial slum* d'après Kumuyi, 1987 : 122).

Les gouvernements locaux ne sont cependant pas les seuls à profiter des loyers sur les propriétés commerciales. L'enquête quantitative sur 200 boutiques et 200 étals est intéressante à cet égard. Notons d'abord que la propriété privée et la propriété publique se dissocient très nettement d'un marché à l'autre (tableau n° 1).

Tableau n° 1 : origine des propriétaires sur quatre marchés d'Ibadan

Marchés	Oja Oba	Sango	Bodjia	New Gbagi	Total
Boutiques et étals appartenant à l'Etat d'Oyo				68	68
Boutiques et étals appartenant au gouv. local	3	56	50		109
Boutiques et étals appartenant à des privés	97	44	50	32	223
Total	100	100	100	100	400

Source : enquête 2003.

Alors que le marché d'Oja Oba est entièrement aux mains des familles locales et de l'autorité coutumière d'Ibadan (*l'Olubadan*), les trois autres marchés se partagent entre propriétés privées et propriétés du gouvernement (local ou de l'Etat). L'échantillon total se répartit en deux parties égales : 223 privées, 177 publiques. Plusieurs variables influencent les prix du loyer : la localisation du marché, la qualité de propriétaire (privé, public), le type de magasins (boutique ou simple étal). Trois éléments principaux semblent se dégager.

La différence de prix entre le gouvernement local et l'Etat d'Oyo (tableau 2).

Si les boutiques de l'Etat d'Oyo, (New Gbagi) (plus de 5000 Naira par an), sont plus chères que celles du gouvernement local (Sango et Bodjia) (moins de 2000 Naira par an) cela est essentiellement lié à la plus grande taille des parcelles et à l'environnement de qualité du marché de l'Etat d'Oyo. Un décalage des prix des loyers entre le gouvernement local et l'Etat d'Oyo est

donc largement compréhensible même si les commerçants de ce marché se plaignent des loyers jugés abusifs.

Tableau 2 : Loyer annuel en naira sur quatre marchés d'Ibadan

Marchés	Inconnu	Proprio.	Moins de 500	500-750	750-1000	1000-2000	2000-5000	Plus de 5000
Par boutique appartenant à l'Etat d'Oyo	1						4	35
Par boutique appartenant au gouvernement local	4			8	24	28		
Par étal appartenant au gouv. local ou à l'Etat	16		11	1	3	11	42	
Par boutique appartenant à des privés	8	17		6	6	7	29	23
Par étal appartenant à des privés	15	25	2	1		9	65	

Source : enquête 2003.

La différence de loyers entre propriétés du gouvernement local et propriété privée (tab. 3). Les loyers fixés par les privés sont généralement plus élevés - plus de 2000 naira par an pour 117 locataires sur 173 (soit 67%) - que les loyers fixés par les gouvernements locaux : paient moins de 2000 Naira par an pour 83 locataires sur 185 (soit 44%). En réalité, les locataires qui ont pu prendre plusieurs emplacements lors de la création du marché sous-louent aujourd'hui à des prix exorbitants en raison du manque d'emplacements sur certains marchés. C'est particulièrement le cas à Bodija où une douzaine de sous-locataires paient entre 10 000 et 50 000 Naira par an (en fonction de l'emplacement sur le marché) à des locataires officiels qui ne reversent que le prix de base au gouvernement local (soit entre 1000 et 2000 naira par an).

Tableau 3 : Loyer annuel en naira selon l'origine du propriétaire

	Inconnu	Propriétaires	Moins de 2000	2000-5000	Plus de 5000	Total
Boutiques et étals publics	21		83	46	35	185
Boutiques et étals privés	23	42	33	94	23	215

Source : enquête 2003.

La différence de loyers entre boutiques et étals (tableau 4).

Le 3^{ème} élément est beaucoup plus inattendu. En général les étals en bois et en tôles à l'intérieur des marchés coûtent plus chers que les boutiques en dur ! Si l'on met de côté le marché de l'Etat d'Oyo qui représente une exception à Ibadan, les loyers des boutiques s'élèvent bien souvent à moins de 2000 naira (79 locataires sur 183, soit 43%) alors qu'il est très fréquent que des étals de bien moindre qualité coûtent beaucoup plus chers : entre 2000 et 5000 naira par an (107 locataires sur 175 soit 61%). Il s'agit ici essentiellement d'emplacements devant les maisons de propriétaires situés dans les zones de marchés au cœur de la ville.

Tableau 4 : Loyer annuel par boutique ou par étal

	Pas de réponse	Propriétaires	Moins de 2000	2000-5000	Plus de 5000	Total
Par boutique	13	17	79	33	58	200
Par étal	31	25	39	107	0	200

Source : enquête 2003.

Bien que les gouvernements locaux soient attentifs à prélever les taxes et loyers sur les marchés, on ne peut cependant guère estimer qu'ils aient amélioré les équipements de base. Des réseaux d'adduction d'eau potable existaient pour 16 marchés sur 26 en 1971 et pour 16 marchés sur 34 en 2003 ! Le réseau électrique éclairait 9 marchés sur 26 en 1971, 12 marchés sur 34 en 2003 (Vagale, 1974 : 21, enquête 2003). Cependant, comme les infrastructures existantes se sont considérablement dégradées dans tout le pays depuis vingt ans, on peut estimer que ces équipements sont globalement moins performants aujourd'hui qu'il y a trente ans alors que la pression fiscale est plus forte. Par ailleurs, les gouvernements ne fournissent aucun des services qu'ils devraient être en mesure de fournir : eau potable, service incendie, latrines publiques, police, gestion des ordures. L'ensemble de ces « produits » a été privatisé. Ce phénomène est cependant bien différent de la privatisation des services publics qui a affecté la plupart des villes d'Afrique depuis les années 1980. Plutôt qu'à un programme délibéré de privatisation, il s'est plutôt agi d'un effondrement en chaîne des services publics municipaux, étatiques et fédéraux : les veilleurs de nuit ont remplacé la police sur les marchés yoruba dès les années 1930 (Fourchard, 2003 : 113), les campagnes d'assainissement sur les marchés étaient déjà assurées par les commerçants dans les années 1950, la dégradation des réseaux d'eau et d'électricité date pour l'essentiel des années 1980 et le contrôle des gares routières adjacentes aux marchés a été abandonné aux syndicats de transporteurs à la même période.

Le transfert ne s'est donc pas fait dans la seule direction des associations de marché mais vers un grand nombre d'acteurs privés. De fait, les commerçants interrogés estiment que les associations de marché servent plutôt à organiser la vie sociale et religieuse des membres de l'association (baptême, mariage, enterrements) ou à financer le fonctionnement même de l'association (personnels de l'association à rétribuer, contributions exceptionnelles pour les funérailles...) (tableau 5). Pratiquement personne n'estime que ces associations aident à la gestion du marché (20 réponses sur 600 soit 3%). Cependant, d'après Toyin Falola, les associations de femmes commerçantes en pays yoruba jouent un rôle « de discipline sur les marchés, de contrôle du commerce de rue et d'amélioration des infrastructures de base » (Falola, 1995 : 30).

Tableau 5 : Fonctions des associations de marchés d'après les enquêtés

Marchés	Oja Oba	Sango	Bodjia	New Gbagi	Total
Sociabilité et fêtes	70	26	54	19	169
Faire fonctionner l'association	57	25	36	13	131
Gérer le marché	3	11	3	3	20
Pas de réponse	20	88	57	115	280
Total	150	150	150	150	600

Quelles sont de fait les fonctions de ces associations de commerçantes dirigées par ces femmes appelées Iyalode ? Avant la colonisation, les Iyalode étaient des femmes chefs présentes

dans la plupart des institutions des cités-Etats yoruba et qui avaient pour fonction de représenter les femmes auprès des autorités, de superviser l'ensemble des marchés et de défendre les intérêts des femmes (Denzer, 1998 : 201-203). Leur rôle est loin d'avoir décliné pendant et après la colonisation mais il s'est quelque peu altéré. Ces associations jouent un rôle de négociation avec les gouvernements lorsque les intérêts généraux des femmes commerçantes sont menacés. Par exemple, elles interviennent, avec succès, entre 1952 et 1955, pour combattre les décisions de la municipalité d'interdire le commerce de rue dans la ville commerciale¹⁷⁸. De manière similaire, l'Iyalode d'Ibadan, Humoani Alade, a défendu les commerçantes de rue du centre ville que la municipalité voulait déguerpir sur le marché périphérique de Bodija dans les années 1980 (Denzer, 1998 : 223). Enfin, ces associations se sont alliées aux partis politiques qui défendaient localement ou nationalement leurs intérêts. Il semble donc a priori que ces associations jouent plutôt un rôle de porte-parole et de défense des intérêts des femmes davantage que de gestion quotidienne des marchés.

Il n'y a donc pas eu transfert d'un service public à une institution privée représentant les intérêts de l'ensemble du groupe mais bien une privatisation non désirée entraînant une segmentation des services du marché. Le nettoyage des marchés est assuré le plus souvent individuellement et un nettoyage général est effectué une fois toutes les quinze ou tous les mois sur initiative de l'association du marché¹⁷⁹. La surveillance nocturne des marchés est organisée par les locataires et propriétaires de boutiques qui se cotisent pour recruter des veilleurs de nuit (*ode*). 29 marchés sur 37 recourent à ces veilleurs. Les parkings et gares routières attenantes aux marchés sont « gérés » par le syndicat des transports routiers. Les commerçants puisent de l'eau des puits des particuliers dans la vieille ville ou se dotent de générateurs d'appoint, etc. Au-delà de ces tendances générales, il faut cependant distinguer des particularités et tenter de dresser une typologie des marchés.

Typologie des marchés

L'enquête quantitative combinée aux entretiens avec les responsables des marchés révèle essentiellement des singularités. Nous avons cependant pu identifier trois types de marché : 1) le marché géré par les autorités dites traditionnelles, 2) le marché géré par le gouvernement local et 3) le marché géré par l'Etat d'Oyo.

1) Le marché *d'Oja Oba* d'Ibadan, qui se trouve au coeur de la vieille ville, est le principal marché alimentaire de la ville, de 1830 (date de sa création) à 1987 (date de la création de Bodija, le grand marché de gros au nord de la ville). Depuis le 19^{ème} siècle, le marché est contrôlé par *l'Olubadan* (la plus haute autorité coutumière de la ville). Les années de colonisation comme celles de l'indépendance n'ont pas fondamentalement changé la donne. L'Oba prélève des taxes sur certaines boutiques, gère les litiges éventuels entre commerçants et fait le lien entre le gouvernement local et les commerçants du marché

2) Le marché de Bodija a été créé en 1987 pour décongestionner le marché central. Le gouvernement local du nord (*Noth Local Government*) en est aujourd'hui le propriétaire. Il n'intervient pratiquement pas dans la gestion du marché qui se trouve dès lors partagé entre de multiples intérêts contradictoires.

¹⁷⁸ National Archives Ibadan, Ibadan Division, 1/1, 1359, The Ibadan Native Authority (Control of Street Trading) Rules, 1952.

¹⁷⁹ Notons cependant que sur 12 marchés sur 37 n'entreprennent aucun nettoyage complet périodique.

3) Le marché de Gbagi a été créé en 1989 par l'Etat d'Oyo pour décongestionner le centre historique de la ville. L'Etat, qui est propriétaire des boutiques, a confié la gestion du marché à une association professionnelle payée par les commerçants et chargé exclusivement de l'assainissement, de la sécurité et de la perception des loyers sur les boutiques.

A travers ces trois exemples, apparaissent donc trois propriétaires et trois modes de gestion différenciés. La perception de cette gestion diffère donc sensiblement d'un marché à l'autre (tableau 6).

Tableau 6 : Perception des activités du gouvernement sur les marchés enquêtés

Marchés	Oja Oba	Sango	Bodija	New Gbagi	Total	Total en %
Très actif	13	4	2	10	29	4 %
actif	78	30	25	70	203	33,8%
Peu actif	24	28	57	34	143	23,8%
Pas actif	35	74	62	28	199	33,1%
Pas de réponse	0	14	4	8	26	4%
Total	150	150	150	150	600	

A Oja Oba, qui est géré par les autorités coutumières, la perception des activités du gouvernement est plutôt positive (91 sur 150). Ces marchés sont à l'image de leur quartier : ce sont des « marchés-rues », prolongements des maisons changées en boutiques où la division entre espace privé et espace public disparaît. La principale autorité est celle du chef coutumier de la ville ou des chefs de lignage qui représentent l'autorité publique. Le maintien du poids de ces chefferies sur les communautés commerçantes du centre ville témoigne bien de l'existence de formes de régulation. En revanche, le gouvernement local n'y exerce qu'une influence limitée. Il existe encore aujourd'hui une dizaine de marchés de ce type à Ibadan tous concentrés dans la vieille ville. Il s'agit néanmoins d'un modèle régressif, les deux principaux marchés de cette partie de la ville ayant été délestés dans les années 1980 par la création des deux marchés de Bodija et de New Gbagi à la périphérie de la ville.

Le marché appartenant à l'Etat d'Oyo (New Gbagi) et géré par une association professionnelle est également perçu comme un marché où l'Etat est plutôt actif (80 sur 150). Cette association professionnelle est élue et payée par les commerçants : elle se charge de l'essentiel de la gestion quotidienne du marché (hygiène, perception des loyers, entretien quotidien et hebdomadaire, entretien des latrines publiques, recrutement du gardiennage). Il s'agit véritablement d'un contrat entre l'Etat d'Oyo et les commerçants. Le marché est neuf, les parcelles des boutiques sont grandes, l'entretien est assuré toutes les semaines par l'association du marché, les étals sont séparés des boutiques, la colonisation des allées n'a pas encore eut lieu. Ce type de régulation constitue une exception à Ibadan.

Les marchés « gérés » par le gouvernement local (Bodija et Sango) apparaissent en revanche nettement moins populaires : seulement 61 commerçants sur 300 apprécient les activités du gouvernement local. Or, ce marché est le modèle dominant à Ibadan (26 marchés sur 37). Il est caractérisé par une ponction fiscale sans entretien des équipements publics (lorsque

ceux-ci existent). Plus important marché de gros de la ville dans le domaine alimentaire, il est dominés par une très forte congestion, une forte pression foncière en raison du manque d'espaces commerciaux. Ces marchés sont aux mains des personnalités qui ont suffisamment d'entregent pour capitaliser des lots pour les sous-louer à dix ou vingt fois le prix public. Les principales règles du marché ont été abandonnées notamment en ce qui concerne la gestion des ordures au quotidien d'hygiène. Les receveurs municipaux laissent se développer le commerce ambulancier, les squattes illégaux sur les espaces publics (parkings, rues) car ils y trouvent un intérêt pécuniaire. La régulation se fait sur la base d'une entente entre les fonctionnaires du gouvernement local (ou des chemins de fer) et une poignée d'acteurs économiques influents aux dépens des commerçants les plus vulnérables et des clients du marché ou les usagers de la route. En raison de la pression foncière et du manque d'espaces sur les marchés, les abords, notamment les voies d'accès sont très largement colonisées. Ce sont des espaces fortement disputés par les tabliers, les ambulants et les transporteurs (qui chargent et déchargent passagers et marchandises) qui transforment les marchés de la ville en lieux de congestion intenses, particulièrement aux heures de pointe.

Ce constat empirique est important. Il montre que la réforme de la décentralisation et *a fortiori* les pratiques de bonne gouvernance – n'ont guère affecté le fonctionnement des marchés et des espaces publics à Ibadan. Le gouvernement local est une institution sans moyen, qui ne correspond à aucune unité géographique ou sociale, qui a abdiqué l'essentiel de ses fonctions mais qui a intégré les pratiques de la corruption existantes aux échelles supérieures du pouvoir (Etat confédérés et Etat fédéral). Pour toutes ces raisons, le gouvernement local au Nigeria est probablement l'échelle d'intervention la moins opérationnelle pour faire entrer dans la pratique une régulation raisonnée et les principes de gouvernance des villes défendus par les institutions internationales.

Références bibliographiques

- Denzer L. "The Iyalode in Ibadan Politics and Society" in Ogunremi G. O. (ed.), *Ibadan. A Historical, Cultural and Socio-Economic Study of an African City*, Ibadan, Oluyole Club Lagos, 1998, pp. 201-233.
- Falola T., « Gender, Business and Space Control : Yoruba Market Women and Power » in Midamba B. H. and Ekechi F. K., *African Market Women and Economic Power. The Role of Women in African Economic Development*, Greenwood Press, 1995, pp. 23-40.
- Fourchard L., « Le contrôle de la rue dans les villes d'AOF et du Nigeria, fin 19^{ème} – 1960 », in Fourchard L. et Albert I.O. (eds), *Sécurité, crime et ségrégation dans les villes d'Afrique de l'ouest. Du 19^{ème} siècle à nos jours*, Karthala, IFRA, Paris, Ibadan, 2003, pp. 101-118.
- Hodder, B. W. "The markets of Ibadan, Lloyd P. C, A. Mabogunje, and B. Awe, *The City of Ibadan*. Cambridge University Press, Cambridge, 1967, pp. 173-190.
- Humarau B., « Les marchés d'Ibadan, pivots de la construction d'une identité féminine et de son rapport au politique », *Travaux et Documents du CEAN*, n° 49, 1996, 33 p.
- Kumuyi, J., "Management of Urban Commercial Slums in Nigeria", in P. Onibokun, F. Olokesusi and L. Egunjobi, *Urban Renewal in Nigeria*, 1987, NISER, Ibadan.
- Marshall, G. A. *Women Trade and Yoruba Family*, Ph. D. of Political Science, Columbia University, 1964.
- Olayiwola L. M. "A Case for the Renewal of Traditional Markets in Ibadan", *Odu: Journal of West African Studies*, Ile-Ife, 1985, vol. 28, pp. 71-79.

Vagale L. R. (ed.), *Anatomy of Traditional Markets in Nigeria: Focus on Ibadan City*, Ibadan, Polytechnic, 1974.

Webb G. "The Extent of Female Participation in the Leadership of Ibadan Market Places" *Proceedings of the Seminar Women's Studies*, Institute of African Studies, WORDOC, University of Ibadan, 1987.

MANAGEMENT OF MARKETS AND STREET TRADING IN LAGOS SINCE 1950

Ayodeji Olukoju, University of Lagos, Nigeria

Introduction

Markets are an ancient institution in West Africa, as has been demonstrated in several studies (Ukwu and Hodder, 1969). In ancient and contemporary Yorubaland, they have been focal points of commercial, political and social intercourse. In both urban and rural settings, markets play key roles in daily life and, therefore, involve a considerable measure of interest-group articulation and conflict management. The literature on markets in West Africa in general and Nigeria in particular is fairly extensive. Hodder and Ukwu's study of West African markets though fairly dated provides a starting point in the study of West African markets. In spite of the coverage of time and space, their study is slanted in favour of the social sciences, especially anthropology and geography. A.G. Hopkins' wide-ranging study of West African economic history (Hopkins, 1988) and Falola (1996) provide a broad view of markets from antiquity to recent times. Local studies of Lagos markets are lacking except in the context of general studies of the city or the local economy (Lawal, 1994, Olukoju, 1993). A notable exception is Adebayo Lawal's study of markets and street trading in Lagos which appeared in print as this study was being concluded (Lawal, 2003). Though it covered aspects of Lagos markets, the paper did not focus on the management of markets, the issue of power relations and the provision of infrastructure. Hence, this study is path-breaking in examining aspects of the management of Lagos markets.

The current study is located in the milieu of developments in the management of urban spaces and facilities since the middle of the twentieth century and captures changes in power relations among the stakeholders in this central and multidimensional institution in urban West Africa.

The literature on Lagos and evidence from both archival and oral sources confirm that trade has always been an integral and pivotal element of Lagos society. By the 1930s, markets and street trading had become a pervasive feature of Lagos, especially the settlements on Lagos Island. A colonial report of this period described Lagos as "one huge market." Consequently, any study of markets and street trading in Lagos is assured of a surfeit of material and a study of Lagos is thus a daunting task. Consequently, this study has been limited to a few markets for the purpose of focused, in-depth analysis. This permits a close study of specific markets on both the island and mainland, from which certain generalizations can be drawn. The following is a full report of our findings.

Organization of Research and Choice and Characteristics of Markets

A key consideration in the choice of markets was the need for as wide coverage of the metropolis as possible. The choice of markets was informed by the spatial-political configuration of metropolitan Lagos into two broad zones: Lagos Island and the Mainland. Hence, of the six markets surveyed, Balogun, Oke-Arin and Ereko are on the Island while Agege, Oshodi and Ojuwoye on the Lagos Mainland. These are of varying, though generally substantial, sizes. Some are single markets while others (Oshodi and Agege) are composite markets. Oshodi comprises the constituent markets of Oshodi itself, Kayero, Araromi, Mosafejo and Railway Line Extension while Agege market is made up of Agege, Sango and DaRocha markets. A common feature of these markets is their antiquity: some, like Oshodi (Main), Agege (Main) and Ojuwoye had been established since the 1920s and 1930s while their satellite markets emerged in the 1980s. While some are highly specialized markets (Balogun is noted for textiles, shoes and bags; Oke-Arin for plastic wares and provisions), others are general purpose markets where foodstuffs as well as manufactures are sold. Another feature of the markets is their political and geographical setting. The composite market at Oshodi straddles two local government areas, Oshodi/Isolo and Ikeja but others are within specific local government units: Agege in Agege Local Government Area (LGA); Ojuwoye in Mushin LGA; and the three markets on the Island in the Lagos Island LGA. On the issue of ownership, all the markets were established, and so, controlled, by various indigenous political and local government authorities. Furthermore, each market has a strong market association under the firm grip of an *Iyaloja*, whose personality reflects in the running of the markets. All the *Iyaloja* were elected by their members but their appointments have had to be ratified by the State/Local Governments. In the course of the survey, most of the *Iyaloja*, especially those of Agege and Ojuwoye, were most co-operative but that of Oshodi proved intractable, an indication of her style of administration. She was also the most overbearing in the running of the markets and is identified with a political party in opposition at the state level.

The material collected consists of oral and documentary evidence elicited by responses from questionnaires and personal interviews, literature review, and archival research. A total of 300 questionnaires were administered in the six markets noted above. Most of the respondents were forthcoming though quite a number declined because of fear that the information (such as rents paid) might be used against them. Others felt that it was another in the series of endless fact-finding missions of government agencies which had failed to address their long-standing grievances. These fears and pessimism were allayed though it was difficult to elicit responses from those who had not made sales that day! Persistent efforts eventually paid off and some of the respondents became very supportive. For example, the *Iyaloja* of Ojuwoye market volunteered copies of her speech at her installation in October 2002 as well as copies of the edict and other official documents on markets.

The archival research proved less rewarding for the post-1950 period. First, official documents for the period after 1957 have not been de-classified and, so, are not available in the archives. Second, as from the late 1950s, when Nigerian officials took over from their British counterparts, there has been a discernible thinness in the documentation. In spite of these constraints, useful material has been secured from the archives and they at least provide a good historical background to this research.

Role of Government in the Management of the Markets

There is a wealth of documentary evidence on the management of Lagos markets during the colonial period. With specific reference to those markets within the Lagos metropolis (which did not extend beyond Yaba till 1911), the nature of colonial administration determined the

management of markets. Though the markets had been established by indigenous authorities who also controlled them in conjunction with the market associations, the colonial government exercised considerable overarching authority over the markets. This is buttressed by a number of indisputable facts. First, market associations obtained the recognition of the government before they could operate in the markets. For example, the *Iyalode* of Faji Market Women Vendors Guild duly notified the Commissioner of the Colony of its establishment in 1939 and submitted copies of the Guild's Constitution and Regulations.(Comcol 1 248/24). Second, the colonial government, by virtue of its superintending authority, exercised the power to levy market dues. We should note that the government also issued permits to street traders "squatting on streets and open spaces" for whom a register was opened in 1928 and was updated regularly.(Comcol 1 1185) But this was soon abolished as hundreds did not pay with impunity, as they were payable in the Town Council office rather than the streets where the women operated. In short, the Commissioner of the Colony and the Lagos Town Council controlled the markets in theory to the extent of regulating them. In practice, however, the markets were in the firm grip of the market associations invariably controlled by the women leaders. A report of 1939 stated that Ebute Ero market was "virtually controlled by the Heads of the Women's Associations." (Comcol 1 248/24, minute dated 6 April 1939) The official noted that if the associations were "formed on proper lines," they could be "of considerable assistance to the [Lagos Town] Council in the *control* (italics added) of the market."

There is no indication that the pattern of control of markets in Lagos – a form of duality – changed all through the colonial period. The picture becomes less clear after independence in 1960 because of the lack of access to the archival records. In any case, Africans were now in full control of the affairs of the Colony and the market associations are likely to have been strengthened rather than weakened by the transition to self-rule. This is in view of the pivotal and visible role played by market women in nationalist politics, as epitomised by the legendary Alimotu Pelewura.

Much of what constitutes Lagos was part of the old Western Region of Nigeria before the creation of Lagos State in 1967. In effect, only the markets on the Island were part of the metropolis during this period. As in other Yoruba settlements, control of the markets was vested in local political authorities, especially paramount rulers (*oba*) and their chiefs. Ojuwoye (Mushin) and Balogun (Lagos Island) markets, for example, were founded by the indigenous rulers of their host communities. Until 1984, when the Lagos State government intervened in the political organization of markets, the local chiefs, notables and influential members of the market groups chose the market leader for particular markets.

The internal workings of the market associations were not well ordered, at least from the perspective of the government. The associations did not appear to have much control over traders in the markets, many of whom simply came to buy and sell without paying any heed to how the markets were run. They merely paid their stallage dues to the prescribed authority and responded to orders from their leaders (many of whom were remote from them) and from the Local Government. They had no real sense of belonging and did not augur well for the proper management of the markets. Worse still, according to the Iyaloja of Ojuwoye, Chief (Mrs) Mufuliat Abimbola Adebunmi, the style of administration of the important Iyalojas was autocratic. Big Iyalojas, such as the State Market Leader, at that time tended to foist their choice on the various markets. As those were not always the preference of the market men and women, such impositions generated unrest in the markets. Indeed, this was a major consideration in the intervention of the state government in 1984.

But by the Lagos State Market Association Edict 1984 effective from 31 December 1984, the military government of Group Captain Gbolahan Mudashiru proceeded to enforce the registration of all market associations in the state. Only duly registered associations, which must have obtained and completed the requisite application forms, were permitted to operate and any breach of the regulations governing membership, choice of leadership and related matters attracted appropriate sanctions. Henceforth, market associations were to be organized and registered in respect of each of the following commodity groupings: textiles; foodstuff; provisions; herbs; haberdashery; beer and soft drinks; meat; hardware; electronics; motor spare parts; and poultry.

In applying for registration, each market association was/is required to submit its Rules, which must include the following elements:

1. The name of the market association.
2. The purpose of the market association and the purpose for which its fund may be applied.
3. The subscription and dues, if any, which members are required to pay.
4. If the market association is to provide benefits for its members, the conditions under which any member will become entitled to any benefit.
5. The fines and forfeitures which may be imposed on members of the market association.
6. The procedure for making, altering or revoking the rules.
7. A provision for the investment of the funds of the market association or their deposit in the bank.
8. A provision for the keeping of full and accurate accounts by the treasurer, for the annual or more frequent periodical audit, by a person to be appointed by the market association with the approval of the Registrar of the accounts so kept, and for their admission, when audited, to the members.
9. A provision for the inspection of the books, accounts and nominal roll of members of the market association by any person who has an interest in the funds of the market association.
10. The procedure for dissolving the market association and for the distribution of its assets, if any. (Lagos State Market Association Edict 1984, pp.A10-A11)

Leaders of each of the associations was expected to be popularly elected by their peers in their particular trade group. Each of the commodity groups in a specific market elected its leader and one of these was then elected as overall leader for that market. By extension, there were as many market leaders in a local government as there were markets there. But each local government too had its elected market leader and all of these constituted the State's Market Executive Committee. The popular choice in each case was automatically endorsed and recognised by the government. It should be noted that official recognition by the government was coveted by these leaders as it conferred legitimacy upon their positions. It also gave them leverage as the contact person with the appropriate government authority at the Local or State government levels. The government on its part envisaged that the organization of market associations under the 1985 Edict would promote participation and the involvement of all market men and women in the administration of the markets and act as a bulwark against tyranny.

The associations were obliged to co-operate with the government in maintaining law and order and environmental sanitation in the markets. They were forbidden to form cartels for the purpose of profiteering at the expense of their customers. The table below shows a list of market associations registered in 2000 under Edict 2 of 1985. These represent a tiny proportion of

registered market associations in the state. The Table shows their distribution across the metropolis and the diversity of their specialization.

MARKET ASSOCIATIONS REGISTERED IN LAGOS IN 2000

SERIAL NO.	LOCAL GOVERNMENT	MARKET	MARKET ASSOCIATION	COMMODITY
1.	Lagos Island	Horopedro Moshalashi Market	Horopedro Moshalashi Market Association	Haberdashery
2.	Lagos Island	Imop Market, Oko-Awo	Imop Market, Association	Haberdashery
3.	Surulere	Tejuosho Market	Aso-Oge Market Association	Haidressing
4.	Alimosho	F.S.P. Market	Ogherimo Market Association	Gari
5.	Mushin	Ojuwoye Market	Ifesowapo Market Association	Meat
6.	Oshodi/Isolo	Igbehin-Adun Oshodi Market	Irewolede Market Association	Foodstuffs
7.	Apapa	New Ijora 7Up Main Market	Toluwa Lase Market Association	Turkey
8.	Ojo	Akoberu Market	Akoberu Market Association	Foodstuffs
9.	Alimosho	Ikotun Irepodun Market	Irewunmi Market Association	Hardware
10.	Ifako-Ijaye	Obawole Market	Ifelodun Market Association	Perishable
11.	Alimosho	Ajegunle Market	Mama Market Association	Gari Wholesale
12.	Apapa	Ijora Eledu Market	Ifelodun Market Association	Turkey

Source: *Lagos State Government Notice No. 12, Lagos State of Nigeria Gazette, no. 7, vol. 33, 25 July 2000, p.42*

In a nutshell, the government of Lagos State and the respective local government councils play supervisory, indeed, interventionist, roles in the management of Lagos markets. In 1980, the State government established the Market Development Board which constructed modern markets at different locations in the city. Among the notable markets established by it are the Sura, Alayabiagba and Daleko markets in Lagos Island, Ajegunle and Mushin respectively. This was

on the grounds that individual local governments lacked the financial and executive capacity to execute such projects (Lawal, 2003: 247).

This raises the issue of “ownership” of the selected markets today. As indicated in the analysis of the questionnaires, this varied across the metropolis with some being owned by the community (traditional authorities and private landlords in the vicinity) and the state. Balogun, Ojuwoye, Ereko, Okearin and Idumota markets are striking examples of the former while Mosafejo, Sango (Agege) and Araromi (Oshodi) markets epitomise ownership by the local government. This is indicated by the mode of payment for stalls. In the former, stalls are privately owned by the majority of the traders and the market itself is a “traditional” one. Indeed, the ownership of the market resides in the local community. Individuals could own several shops/stalls and sublet all or some of them. In any case, many of the stalls/shops grew out of private apartments. Information of rates paid on the shops and stalls was hard to come by for most of the markets. Respondents were unwilling to divulge the information for fear of reprisals since they were sub-letting. But at Kairo market (Oshodi), shops go for as high as N5,000 per month and stalls for N500. At Mosafejo, the rates are N1,000-4,000 and N200 –500 respectively. However, in all the markets, agents of the local government collect dues from the market women on a daily basis. This form of taxation does not imply “ownership” but a loose form of control or supervision. The invisibility of the traditional chiefs in the control of the markets derives essentially from the colonial history of Lagos, when Lagos as Crown Colony experienced direct rather than indirect rule by the Commissioner/Administrator of the Colony. The *Oba* of Lagos and traditional chiefs were not accorded any statutory functions in the day-to-day administration of the city unlike in the protectorates where their counterparts played key roles in the operation of “indirect rule.”

Today, though the State and local governments do not overtly interfere with the selection of market leaders, the law vests in the government the sole authority to formally install – and thus legitimise – the leaders of market associations. This, in effect, confers on the government considerable powers of leverage and social control in the markets. It has the power to impose sanctions as the prescribed authority in the state. By extension, the government reaps political dividend from this relationship given the influential roles of market women in electoral politics, since the era of the legendary market women leader, Alimotu Pelewura, in the 1940s and 1950s to the present era when the son of the leader of the state market women’s association became the state governor in 1999.

The role of the government in the management of Lagos markets also extends to collection tariffs and providing public facilities. In all the markets, the local government has been very vigorous in collecting some form of levy or the other. It also sends its agents to monitor the sanitary conditions in and around the markets. Moreover, since the colonial period, attempts have been made to check or discourage street trading with generally poor results. A major effort was made during the military government of Generals Buhari and Idiagbon (1984-85) to enforce discipline through the War-Against-Indiscipline (WAI) campaign but this soon lost steam immediately that regime was overthrown. However, while it lasted, the government of Governor Gbolahan Mudashiru demolished “illegal structures” such as kiosks and attachments to houses which had served as retail outlets. Street trading and the littering of streets were severely dealt with and the queue culture was enforced.

The campaign against street trading has continued to the present times without enduring results for many reasons. First, there is no demarcation between residential and commercial areas of the city. Hence, commercial activities are carried on everywhere without any restraint. Second, the cultural factor is very strong: trading, including street trading, has been a traditional

occupation of Lagosians. Street or petty trading is also seen as a way of training young persons in acquiring entrepreneurial skills including bargaining, detection of counterfeit currencies and rudimentary account-keeping. Third, the ever-increasing population means that facilities are easily overstretched and that there are never enough stalls or shops for those who need the. Fourth, the cost of renting shops and stalls is generally high and many cannot afford the prevailing rates, made worse by the practice of profiteering on sub-letting. Fifth, the Structural Adjustment Programme has led to massive job losses and urban misery with the result that petty trading on the streets offers a source of income, no matter how precarious, by legitimate and honourable means – as opposed to engaging in crime.

To be fair, street traders have also been given a leeway by virtue of the operation of night markets. This safety valve is important in view of the recent ban on the operation of markets after 6.00 pm in a bid to check armed banditry. Markets were being used as hideouts by criminals and the measure has aided crime control to some extent. Unfortunately, street trading at night has compounded traffic jams on some highways as traders literally occupy a portion of the roads in the evenings. In addition, such encroachments on the roads are accompanied by the accumulation of garbage. A striking example of this is the vicinity of Bariga market in Shomolu Local Government.

In recent times, the WAI brigade still supervises the environmental sanitation exercises in and around the markets. As for the provision of public facilities, the record has been poor but this also varies from place to place as indicated below.

Relationship Between Market Associations and the Government

Ordinarily, a social contract is supposed to govern such relationships by which the market associations maintained the markets and paid market dues to appropriate state agencies while the government provided and maintained facilities. In all the markets surveyed, this was not the case. In none of them did the government provide running taps, public toilets, fire service or (with the exception of Okearin) even a police post. Sanitary officers, called WAI (War Against Indiscipline) routinely inspect the markets though more with an eye on extortion than on their legitimate duties. Consequently, leaders and members of the market associations generally described their relationship with government agencies as "cordial" but not "very cordial". Their responses betrayed a sense of despair and hopelessness as the government had failed to live up their minimal expectations. This created room for various forms of self-help and private initiative, amounting to the privatization of what are public spaces.

In terms of sanitation, the market associations organize weekly sanitation every Thursday morning, between 7.00 am and 10.00 am. During this period, the stalls are shut and no commercial activity is permitted. The sanitary inspectors ("WAI" officials) are on hand on Thursdays to inspect the markets. However, this has not made any appreciable impact on the environmental situation of markets in Lagos, which is notorious for its filth.

Yet, some markets are neater than the others depending on the standard of drainage around them, which determines whether the terrain is flooded or muddy during the rainy season; whether the adjoining streets are tarred; proximity to motor parks and, thus, the volume and capacity of vehicular traffic around the market; the season, as the dry season is less prone to flooding; and the nature of commodities sold in the markets, since foodstuffs and other perishable items generate malodorous waste. Oshodi and Mosafejo markets are the most disadvantaged in these respects because they are located on either side of a railway line and close to major motor parks. In addition, the perishable items, mainly foodstuffs, sold close by generate

a lot of waste which is not properly disposed of while passengers and passers-by frequenting the motor parks litter the surrounding with impunity.

With regard to security within the markets, members of the associations make private security arrangements on individual and collective bases. Security guards are employed by the association while individual shop-owners secure their wares by installing various types of burglary proofs and, even, "spiritual armour." This service is paid for from the levies imposed on members, depending on whether they own shops or stalls ("counters"). At Ojuwoye market, for instance, owners of shops pay N100 per month, twice the security levies paid by the others.

Water and toilet facilities in all the markets are provided by private operators who charge fees of N10 for the use of the toilets. In most cases, these are the landlords of the houses in which the shops are located or in the surrounding homes. In some markets, such as Oshodi, the *Iyalaja* owns and operates some of these facilities in her private capacity. The water is drawn from wells rather than the public water supply, which is either absent or unreliable.

It may be noted that the peculiar construction of Lagos markets also contributes to the general absence of the aforementioned facilities. Although each market started with its own stalls independent of surrounding buildings, these stalls soon proved inadequate as the markets expanded. Hence, in all the markets surveyed, most shops are part of residential accommodation. In addition to lock-up shops, there are stalls and kiosks, which are often attached to the shops - hence, the reference to them as "attachments." Beyond these are the open streets which are frequented by the street traders. All the markets surveyed, especially Balogun, Okearin and Faji on the Island and Ojuwoye in Mushin, spill over into the streets with consequences for parking of vehicles, the phenomenon of street trading and security.

First, the spillover of markets into adjoining streets translates into the scarcity of parking space in and around the markets. However, those located close to motor parks may be said to have some space for commercial vehicle operators but not for private owners. In any case, this merely compounds the problems of space management in and around the markets. Still, it must be admitted that the markets on the mainland fare better than those on the congested Island in terms of vehicular access to the markets, an important consideration for persons engaged in bulk purchase. This naturally creates jobs for porters who use wheelbarrows to convey purchased items to the nearest parking space some distance away from the markets.

Second, the spillover of markets into the streets also makes the matter of street trading quite problematic as that activity virtually constitutes an extension of the market and tends to legitimise street trading! Consequently, the relationship between market traders and street traders is ambiguous. While the former perceive street traders as a nuisance (obstructing traffic and inhibiting their customers), they often take a benign view of them for some reasons. First, from the commercial point of view, many of the street traders simply retail wares bought from the shops. In other words, the more the street traders sold, the quicker the turnover of the shops which supplied them. Second, on compassionate grounds, the shop-owners reason that the street traders were simply unable to secure a shop of their own and their activity is, therefore, a legitimate means of survival which is preferable to crimes, such as armed robbery or prostitution.

Third, the issue of security is also involved in the management of the encroachment of markets into the streets. The space becomes more congested and contested by more actors, some of whom constitute a threat to the security of the market. Thus, if the market traders could tolerate street traders, they could not condone the activities of social miscreants known as "area boys." These street urchins, many of whom are adult, often married, men, commit barefaced extortion and constitute a menace to everyone else. They harass and intimidate customers and even engage in robbery and thuggery. All the traders surveyed regarded this problem as the

greatest faced in the markets and for which they solicited an immediate and lasting government solution.

Summary and Conclusion

The foregoing is a summary of the returns from the questionnaires (see the Appendix below) and fieldwork in the selected markets. First, we should note that, contrary to the expectations of the framers of the 1984 Edict on Lagos Markets, the associations are not democratic institutions. Although the leaders generally emerged through popular elections, they have not always been democratic in the running of their associations. This is the case where the *Iyaloja* is a strong personality, as in the case of that of Oshodi/Kairo markets, who is also a politician in her own right. She is said to be “aggressive,” domineering and somewhat despotic. For instance, whenever she has a social engagement, she simply imposes a levy on the members and mandates them to vote for her preferred candidates at the general elections in the community. She rules with the support of a caucus which determines how the association is run. Aggrieved persons have either to acquiesce or leave the market!

This appears to be an extreme case of highhandedness, however, as members of other market associations have a better opinion of their own leaders. That of Ojuwoye is accessible to both members and outsiders. She readily granted an interview when approached during the research and even volunteered her private papers for photocopying. Likewise, that *Iyaloja* of Mosafejo market is described as a “very nice” person” who runs the market with the association’s executive committee. Accordingly, she is well spoken of by most of the traders in the market, unlike her counterpart at Oshodi/Kairo.

Second, it can be concluded that while relations between market associations and government agencies are generally “cordial,” this merely reflects the resignation and helplessness of the former. For, market associations are in a dependent relationship vis-à-vis state authorities. They need official legitimacy to function and are subject to arbitrary exactions or even extortion. There is no avenue by which wrongs done by the government can be satisfactorily corrected. Put bluntly, government can sanction but cannot be sanctioned!

The abdication of social responsibility by the state and local governments in terms of the provision of public facilities is clearly established. It is not possible to date precisely the beginnings of this trend as it appears to have subsisted for quite a while. It is reasonable to suggest that the situation had never been satisfactory given the rapid rise in the population and the consequent explosion in the number of markets. Moreover, these markets simply sprang up spontaneously, hence the claim that Lagos was/is, in fact, “one huge market”! In other words, the location of markets has never been synchronised with the wider master plan for the larger community. The question may also be raised as to how adequately the government itself provides facilities in the general community outside the markets.

It is worth noting that in the face of neglect or dereliction of duty on the part of the government, such as the provision of infrastructure and security, the market associations have had to devise various self-help strategies. But such efforts cannot match the demand for adequate security, fire prevention/fighting, water, toilet and parking facilities which are noticeable by their gross inadequacy in, or total absence from, Lagos markets. All the markets are generally deficient in terms of security of life and property, prevention of or protection against fire outbreaks and adequacy of public conveniences. All are vulnerable to the extortion of the public, market associations and even the membership by state and private actors, including officials of various government agencies and leaders of the associations themselves. While the associations could provide many of these facilities, such cannot really constitute a viable alternative to police

and fire-fighting services which are the preserve of the government. What follows is a process of negotiation in which the market associations are in a weak bargaining position relative to state authorities. The situation being described also has consequences for security of life and property as abundantly demonstrated in the recent fire incidents at Balogun and Ladipo (spare parts) markets.

Yet, it must be conceded that the markets also have their leverage in extracting concessions from the state and local governments. Personal and informal ties, and political affiliations have mediated relations especially in the context of patronage politics. Market associations have often played key roles in political and social mobilization for which contracts, political appointments and other favours have been dispensed. In all of this, traditional authorities have played very minimal roles in the internal politics of market associations or their regulation. Local governments are definitely more influential in the management of the markets while the state government has overarching authority. The Federal government plays no role whatsoever because markets are outside constitutionally prescribed schedule of functions.

The origins or process of the privatization of public spaces and facilities in and around the markets cannot be precisely dated. But it is clear that at least since the end of colonial rule in 1960, there has been a steady dereliction of duty on the part of various levels of government. This has been compounded by the SAP-induced crises since the mid-1980s and an accompanying failure of governance. The vacuum had had to be filled by other actors, such as private owners of property in the vicinity of the markets or, even, leaders of market associations themselves as in the case of Oshodi. However, opinion is yet divided on the wisdom of privatization of public spaces but it is not a bad idea in itself, given the gross dereliction of duty by appropriate government agencies. In any case, some form of privatisation has been going on, at least with regard to the provision of public conveniences and security services. The likelihood is that this trend will be accentuated in the years to come given the global trend towards state withdrawal from many of its former “traditional” responsibilities.

From the spatial perspective, this study of the markets has indicated that location in the centre of an expanding mega-city has adversely affected the markets on Lagos Island and in some parts of the mainland. Some of the old markets produced satellite markets (“extensions”) in the 1980s. Striking examples are Agege, which yielded Sango and DaRocha markets, and Oshodi, which has produced Mosafejo, Railway Line extension and Araromi markets, across two local governments. All the markets have since reached the peak of their spatial expansion, having been hemmed in by private residences. Ironically, the markets have tended to swallow the latter which are converted into warehouses, shops and stalls, and the private toilets in those homes are duly commercialized in the process. The market then spills over into the adjoining streets and continues to expand slowly in those directions. Without any room for expansion, street trading becomes an unofficial safety valve for markets bursting at the seams with an ever-increasing influx of new entrants. Still, this further complicates the control of human and vehicular traffic.

Second, proximity to motor parks, as at Oshodi, Agege and Ojuwoye, while boosting patronage and easing the transport of wares, has further compounded the chaotic situation around the markets. This has simply increased pressure on existing water supply, parking and toilet facilities. Given the failure of the government to provide these facilities, increasing demand for them has expanded the scope for private sector participation in their provision. Third, both of the above factors have also made the markets potential threats to the wider community in terms of fire outbreaks and social conflict. Fortunately, in the markets surveyed, the latter has been a lesser threat but a major fire incident has recently affected Balogun while the accidental

detonation of bombs in the nearby Ikeja military cantonment in January 2002 destroyed parts of Mosafejo market. Ironically, only Mosafejo market of the lot surveyed has a police station and none has a fire station around it.

SOURCES

ARCHIVAL SOURCES

CSO 26 Series

CSO 26 06617 vols. V -VI "Market Ordinance"

Comcol Series

Comcol 1

248/24 "Faji Market Women Vendors Guild"

248/42 "Lagos and Colony Beads & Sundries Union"

248/61 "Farina Women Sellers Union: New Market"

248/70 "Palm Oil Sellers Union"

248/121 "Lagos Market Women's Union"

248/125 "New Market Vendors Society"

248/S.177 "Kajola Women Textile Dealers Association"

328 "Obada Market, New Yaba Settlement"

387 vol. II "Markets in Lagos Township Area"

498 "Lagos Women's League"

1068 "Isheri Market"

1150 "Ebute Ero Market"

1185 "LTC Market Dues"

1368 vol. 1 "Market and Street Trading in Lagos"

1526A/1 "Agbado Market Dispute"

1535 "Market Bye-Laws"

BIBLIOGRAPHY

Adefuye, Ade, Babatunde Agiri and Jide Osuntokun (eds.), *History of the Peoples of Lagos State*, Lagos: Literamed, 1987.

Aderibigbe, A.B. (ed.), *LAGOS: The Development of an African City*, Lagos: Longman, 1975.

Falola, Toyin "Trade and Markets in the Pre-Colonial Economy," in G.O. Ogunremi and E.K. Faluyi (eds.), *An Economic History of West Africa*, Ibadan: Rex Charles, 1996, pp. 54-64

Hodder, B.W and I.U. Ukwu, *Markets in West Africa*, Ibadan: Ibadan University Press, 1969.

Hopkins, A.G. *An Economic History of West Africa*, 2nd ed., London: Longman, 1988.

Lawal, Adebayo A. "Markets and Street Trading in Lagos," in Toyin Falola and Steven J. Salm (eds.), *Nigerian Cities*, Trenton, N.J.: Africa World Press, 2003, pp. 237-54.

Lagos State Government, *Lagos State Handbook*, Ikeja: Ministry of Information and Culture, 1987.

Lawal, Kunle (ed.), *Urban Transition in Africa: Aspects of Urbanization and Change in Lagos*, Lagos: Pumark, 1994.

Olukoju, Ayodeji "Population Pressure, Housing and Sanitation in West Africa's Premier Port-City: Lagos, 1900-1939," *The Great Circle: Journal of the Australian Association for Maritime History*, vol. 15, no. 2 (1993), pp.91-106.

----- "The Pluralisms of Urban Waste Management: A Comparative Study of Lagos (Nigeria) and Tokyo (Japan)," in A.E. Eruvbetine (ed.), *The Humanistic Management of*

Pluralism: A Formula For Development in Nigeria, Lagos: Faculty of Arts, University of Lagos, 2001, pp.508-525.

----- *Infrastructure Development and Urban Facilities in Lagos, 1861-2000*, Ibadan: IFRA, 2003.

Onokerhoraye, A.G. *Social Services in Nigeria: An Introduction*, London: Kegan Paul International, 1984.

Oyeleye, D.A. (ed.), *Spatial Expansion and the Concomitant Problems in the Lagos Metropolitan Area (An Example of a Rapidly Urbanizing Area)*, Lagos: Department of Geography, 1981.

Peil, Margaret, *Lagos: The City is the People*, London: Belhaven Press, 1991.

Sada, P.O. "Differential Population Distribution and Growth in Metropolitan Lagos," *Journal of Business and Social Studies*, vol.1, no.2 (1969), pp.117-133.

APPENDIX: ANALYSIS/SUMMARY OF QUESTIONNAIRES ON SELECTED MARKETS IN LAGOS

1. BALOGUN MARKET, SITUATED ON LAGOS ISLAND (78 RESPONDENTS)

Ownership: 52 (66.67%) respondents stated that their shops were privately owned. 15(19.23%) respondents claimed that their shops were owned by the Local Government (LG) and 1 (0.78%) respondents claimed State Government ownership.

Availability of public facilities in the market: 44 (56.41%) stated there was availability of public facilities (although these facilities were not evenly distributed) while 16(20.51%) noted there were no public facilities in the market. Also out of the total number, 39 (50%) said the general sanitation of the market was high while 32 (41.03%) said it was low.

Rents on stalls: Out of the total number, 52 (66.67%) said the rents went to private owners while 15 (19.23%) said rents went to the government, including both the Local Government and State Government

Provision of security in the market: out of the total number, 52 (66.67%) noted that private owners provided security, using private guards, vigilante groups, hunters, while 3 (3.85%) said security was provided by the government, using the police.

Membership of Market Association : out of the total number 41 (52.56%) noted they belonged to market associations which were in charge of the affairs of the market, while 24 (30.77%) said they were not interested in market association. The survey indicates that market association.

The roles played by traditional authorities are not specified in the survey. However, there are indications that they could be influential in market management. For instance, some respondents complained about interference from Area Boys' and indicated the reactions or response of the elders of the area.

Inter-ethnic relations in the market: There are no indications of cases of ethnic commercial domination. But the complaints of some of them point to the fact that the Igbo ethnic group is dominant in most of the commercial activities among the ethnic groups.

Government's Role: 51 (65.38%) respondents blamed government for inactivity and 12 (15.38%) confirmed government's active involvement.

On street trading: 38 (48.71%) supported street trading while 28 (35.90%) condemned it.

2. SANGO MARKET IN AGEGE LOCAL GOVERNMENT (70 RESPONDENTS)

Ownership: It is discovered that out of the 70 respondents, 68 (97.14%) noted that their shops were owned by - the Local Government (LG) while 2 (2.86%) noted private ownership.

Availability of public facilities in the market: 9 (12.86%) respondents noted there was availability of public facilities (although these facilities were not evenly distributed) while 51 (72.86) did not indicate.

Sanitation: All the respondents (70 (100%)) said the standard of general sanitation in the market was high.

Rents on stalls: out of the total number 68 (97.14%) said rents were paid to the government (LG) while 2 (2.86%) said rents were paid to private owners.

Provision of security in the market: all the respondents noted that security was provided by private owners using private guards, vigilante groups and hunters.

Membership of Market Association: 63 (90.0%) respondents said they belonged to market associations which managed the affairs of the market while 7 (10.0%) did not indicate.

Government's Role: All the respondents noted that government involvement in the market was minimal.

On street trading: 1 (1.43%) condemned it while 66 (94.3%) did not indicate their preference.

3. OJUWOYE MARKET IN MUSHIN (27 RESPONDENTS)

Ownership: 22 (81.48%) respondents noted that their shop were privately owned, while 1 (3.70%) stated Local Government ownership. 4 (14.81%) did not indicate.

Availability of public facilities in the market: out of the total number of respondents 16(59.26%) said there was availability of public facilities (although these facilities were not evenly distributed while 7 (25.93%) said there were no public facilities, and 3 (11.11%) did not indicate.

Sanitation: Out of the total number, 13 (48.15%) said the quality of general sanitation of the market was high while 12 (44.44%) said it was low.

Rents on stalls: out of the total number 22 (81.48%) said rents were paid to the private owners, 1 (3.70%) said rents were paid to the government and 4 (14.81%) did not indicate either of the two.

Provision of security in the market: 21 (77.78%) said private owners provided security while 3 (11.11%) did not indicate either private owners or government.

Membership of Market Association: 15 (55.50%) said they belonged to market associations, 9 (33.33%) said they were not interested and 3 (11.11%) did not indicate any preference.

Rating of Government's role in the market: 2 (7.41%) said it was high while 20 (74.07%) said it was low.

On street trading :13 (48.15%) said they supported it while 9 (33.33%) condemned it.

4. EREKO MARKET, SITUATED ON LAGOS ISLAND (25 RESPONDENTS)

Ownership: 23 (92%) respondents confirmed private ownership of their shops, 1 (4%) State Government Ownership.

Availability of public facilities: (although these facilities were not evenly distributed and were not complete) while 6 (24%) stated there were no public facilities in the market. **Sanitation:** 14 (56%) stated that the standard of general sanitation in the market was low while 11 (44%) said it was high.

Rents on stalls: Out of the total number, 23 (92%) noted that rents went to private owners while 2 (8%) said rents went to the government, (Local and State Governments).

23 (92%) said rents went to private owners while 2 (8%) said rents went to the government, including both the LG and the SG.

Provision of security in the market: 23 (92%) respondents noted that private owners, including market associations and shop owners provided security, using private guards, vigilante group and hunters, while 2 (8%) said no security was provided.

Membership of Market Association: Out of the total number, 18 (72%) said they belonged to market associations which were in charge of the management of the affairs of the market while 7 (28%) said they were not interested in market associations.

Government's Role: 21 (84%) respondents stated that government is inactive in the market while 3 (12%) respondents confirmed government activity.

On street trading: 18 (72%) condemned street trading while 7 (28%) supported it.

5. OKE ARIN MARKET, SITUATED ON LAGOS ISLAND (30 RESPONDENTS)

Ownership: 24 (80%) respondents noted that their shops are owned by market authority/private operators. 6 (20%) respondents confirmed Local Government ownership.

Availability of public facilities in the market: out of the total numbers of respondents, 24 (80%) said there is availability of public facilities, (although these facilities are not evenly distributed and are not complete) while 6 (20%) said there are no public facilities in the market.

Sanitation: Out of the total number of respondents, 21 (70%) said the standard of general sanitation of the market is high while 9 (30%) said it is low.

Rents on stalls: out of the total number of respondents 23 (76.67%) said rents go to private owners while 7 (23.33%) said rents go to the government (LG).

Provision of security in the market: 28 (93.33%) said private owners, including market associations and shop owners provide security while 1 (3.33%) noted that security is provided by the government.

Membership of Market Association: 12 (40%) belongs to market to market associations which manage the affairs of the market while 16 (53.33%) said they were not interested in market associations.

Government's Role: 23 (76.67%) respondents confirmed the government's inactivity in the market while 7 (23.33%) respondents stated that government is active.

On street trading: 17 (56.67%) expressed support while 12 (40%) condemned it.

6. RAILWAYLINE EXTENSION MARKET, IKEJA L.G.A. (15 RESPONDENTS)

Ownership: it is discovered that of the 15 respondents 6 (40%) confirmed that their shops/stalls were privately owned, while 9 (60%) respondents did not indicate ownership.

Availability of public facilities in the market: 9(60%), said there was availability of public facilities (although these facilities were not evenly distributed) while 6(40%) did not indicate.

Rents on stalls: 6 (40%) said rents were paid to private owners while 9 (60%) did not indicate.

Provision of security in the market: all the respondents (15 (100%) said security was provided by private owners or market authorities.

Membership of Market Association: 10 (66.7%) said they belonged to market associations while 5 (33.3%) did not indicate.

The roles played by traditional authorities are not specified in the survey.

Inter-ethnic relations in the market: There are no indications of cases of ethnic commercial domination. Also there is no indication of conflicts among the ethnic groups in the market.

Government's Role: The respondents rated government activities in the market as being low.

Street trading: 1 (6.68%) supported it, 3(20%) condemned it and 11 (73.3%) did not indicate.
7. MOSAFEJO MARKET, OSHODI, IKEJA L.G.A. (31 RESPONDENTS)

Ownership: All respondents stated that their shops/stall were owned by the Local Government.

Availability of public facilities in the market: All the respondents noted that there was availability of public facilities in the market.

Sanitation: All the respondents said the standard of general sanitation of the market was high.

Rents on stalls: All the respondents, 31 (100%) said rents were paid to the L.G.

Provision of security in the market: All the respondents, stated that security was provided by private owners or market authorities.

Membership of Market Association: Out of the total respondents, 23 (74.19%) said they belonged to market associations which manages the affairs of the market, 4 (12.90%) said they were not interested while 3 (9.68%) did not indicate.

Government's Role: All the respondents 31 (100%) said government activities in the market were minimal.

On street trading, out of the total respondents, 7 (22.58%) supported street trading, 14 (45.16%) condemned it, while 3 (9.68%) did not indicate any preference.

8. KAIRO MARKET, OSHODI/ISOLO LGA (24 RESPONDENTS)

Ownership: 21 (87.5%) respondents noted that their shops/stalls are owned by the Local Government. While 3 (12.5%) respondents noted that their shops were privately owned.

Availability of public facilities in the market: 16 (66.67%) said there was availability of public facilities (although these facilities are not evenly distributed while 8 (33.33%) did not indicate.

Sanitation: 22 (91.67%) respondents said the standard of general sanitation of the market was high while 1 (4.16) said it was low and 1 (4.16%) did not indicate.

Rents on stalls: out of the total number, 21 (37.5%) said rents went to the government (L.G) while 3 (12.5%) said rents went to the private owners.

Provision of security in the market: 23 (95.83%) respondents said security was provided by private owners or market authorities while 1 (4.16%) did not indicate.

Membership of Market Association: Out of the total number, 16 (66.67%) said they belonged to market associations which manages the affairs of the market, while 4 (16.17%) said they were not interested in market associations and 4 (16.17%) did not indicate.

Government's Role: All the respondents noted that Government activities in the market are inadequate.

Street trading: Out of the total number, 3 (12.5%) respondents indicated support for street trading, 5 (20.83) condemned it, while 16 (66.67%) did not indicate any preference.

9. IDUMOTA ELECTRONICS MARKET IN LAGOS (17 RESPONDENTS)

Ownership: All the respondents stated that their shops are privately owned.

Availability of public facilities in the market: 13 (75.47%) respondents noted the availability of public facilities (although these facilities were not evenly distributed) while 4 (23.53%) said there were no public facilities.

Sanitation: Out of the total number, 15 (88.24%) said the standard of general sanitation of the market was high while 1 (0.17%) said it was low and 1 (5.88%) did not indicate preference.

Rents to stalls: all the respondents said rents were paid to private owners.

Provision of security in the market: All the respondents stated security was provided by private owners or market authorities.

Membership Market Association: 3 (17.65%) said they belonged to market association, 12 (70.59%) said they were not interested while 2(11.76%) did not indicate preference.

Government's Role: On government involvement in the market, all the respondents rated it low.

On street trading: 10 (58.82%) respondents expressed their support while 6 (35.29%) condemned it.

10. ARAROMI MARKET, OSHODI (24 RESPONDENTS)

Ownership: 23 (95.8%) respondents stated that their shops are owned by the Local Government while 1 (4.17%) respondents confirmed private ownership.

Availability of public facilities in the market: all the 24 (100%) respondents said there was availability of public facilities in the market although these facilities were not evenly distributed.

Sanitation: Of the total number, 23 (95.8%) noted that the standard of general sanitation in the market was high while 1(4.17%) said it was low.

Provision of security : All the respondents 24 (100%) noted that security was provided by private owners or market authorities.

Membership of Market Association: Out of the total number, 20 (83.3%) said they belonged to Market Association, 2 (8.33%) said they were not interested while 2 (8.33) did not indicate any preference.

On government activity in the market : all the respondent noted that it is inadequate.

On street trading :While 1 respondent supported it, 22 condemned it.

COOPERATION AND COMPETITION IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC UTILITIES IN DEVELOPING COUNTRIES: A CASE STUDY OF URBAN WATER SUPPLY IN LAGOS, NIGERIA

Ayodeji Olukoju, University of Lagos, Nigeria

Background

The supply of potable water to the city of Lagos was officially commissioned in 1915 after the first waterworks in Nigeria were completed at Iju on the outskirts of the city. For several decades after this event, supply was limited to the Island of Lagos, including the European settlements at Ikoyi. It was only from the 1950s that supply was extended to the mainland specifically communities like Agege, Oshodi and Mushin which were then outside the municipal boundary. The spatial expansion of this facility was rather slow partly because of the cost of the project and partly because of the political complications of inter-governmental relations between the Colony (as Lagos was until independence in 1960) and the adjoining Western region. From independence till 1967, Lagos was a Federal Territory administered by the Federal Minister of Lagos Affairs. Thus, statutorily, the mainland settlements outside the municipal boundary at Igbobi were outside the jurisdiction of the Federal Territory and were thus not entitled to amenities provided by it. Nevertheless, water supplies were extended to Agege and Oshodi in the late colonial period though this was initially by means of water-retailing stations. The creation of Lagos State in 1967 solved this problem by bringing the mainland settlements of Ajegunle (Ajeromi), Mushin, Oshodi, Ikeja, Shomolu and Agege into the same political entity and, more specifically, into the municipality. By the 1980s Lagos city had expanded to incorporate all these outlying settlements, with serious implications for physical planning and provision of public infrastructure and urban facilities.

In the meantime, the rapid increase in the population of Lagos, which had been the commercial, political, industrial and maritime nerve centre of Nigeria, had meant that the expansion of the pipeline network could not keep pace with the physical expansion of the city. First, not all parts of the expanding city were covered by public supplies. Second, even those areas within the network did not receive steady water supplies. Consequently, Lagosians had had to devise alternatives to public water supplies. This meant in essence reliance on supplies from wells many of which were relatively shallow and which, therefore, yielded water of dubious quality (Duncan and Olawole, 1969). With the development of technology for constructing boreholes, many of these deeper and more sophisticated “wells” were constructed by the more affluent members of the society. Still, the gap between supply and demand continued to increase as indicated in the following Table of demand for water in Lagos between 1985 and 2005.

TABLE 1: PROJECTED POPULATION AND DEMAND FOR WATER IN LAGOS, 1985-2005

YEAR	PROJECTED POPULATION	WATER DEMAND
1985	6 million	160 million gallons per day
1990	8 million	199 million gallons per day
1995	10 million	256 million gallons per day
2000	12 million	295 million gallons per day
2005	15 million	332 million gallons per day

Source: Bola Olaosebikan, *Lagos State Water Corporation: Dawn of a New Era in Water Supply*, Lagos: Lagos State Water Corporation, 1999, p.14.

Meanwhile, the State government had been making efforts to bridge the widening gap. In the 1970s and 1980s, dams of various capacities were built or expanded. The civilian administration of Governor Lateef Jakande (1979-83) constructed several micro- and mini-waterworks to cater to the needs of communities across the city and state. Second, the Iju waterworks were expanded while major dams at Ishasi and Adiyari were commenced and completed. This increased the volume of potable water available to Lagosians. Still, only 47 per cent of the inhabitants of the city had access to potable water “at reduced level of service” (Lagos State Water Corporation, 2000:28). Apart from the acknowledged shortfall in supplies, the prevalence of broken pipes further reduced supplies to consumers. In any case, many of those who received supplies did not pay their bills and the Water Corporation has had to bear the burden of crippling debts. It was thus handicapped by a combination of adverse circumstances and, therefore, failed to meet the yearnings of a growing number of consumers. The present Governor, Bola Tinubu, has tried to solve the problem by engaging private sector technocrats to manage the corporation, with the ultimate aim of privatising the corporation. Attempts have also been made in the meantime to secure external funds, including foreign loans, to finance the operations of the LSWC.

The increasing incapacity of the state has thus created a yawning gap in the water supply sector that is being filled to some extent by private operators of various descriptions. Chief among these are the retailers of water (the “Hausa” porter, the water tanker driver and the “pure water” producer and hawker) and the regulatory agencies of the government. The emergence of these actors and the concomitant need for regulation of quality justified the existence of NAFDAC, the government agency responsible for quality control in the food and drugs sector. In effect, the management of this important public facility has involved state and non-state actors with ramifications that were investigated in this research project.

A key issue in the management of water supplies in Lagos is the maintenance of quality. Allusion has been made to the low quality of well water because the sources are not deep enough to evade the contaminated sources water which are available close to the surface. Moreover, the sanitary conditions of the city, especially blocked drains, the dumping of refuse in gutters and other unauthorised places, pose a great hazard to water supplies given the prevalence of burst pipes. Not only do these broken pipes reduce pressure and supplies, they also make possible the contamination of water supplied to surrounding areas. Consequently, cases of epidemics which resulted in fatalities were reported in the 1970s and 1980s. Even in the 1990s, Lagos witnessed a wave of typhoid fever which was commonly attributed to contaminated water.

Undoubtedly the taps go dry in Lagos most of the time. This has been attributed to a multiplicity of factors. First, the Lagos State Water Corporation does not have as much money as it needs to supply the city or state. The government has invested as much as N2.2 billion in water supply (Ugwuanyi, 2003) but this appears to be far less than required. It is said to need as much as N320 billion (\$1.8 billion) to meet the water needs of an estimated 12 million consumers in the state (Imonikhe, 2001). In any case, revenue accruing from the operations of the Corporation has consistently fallen behind outlays (Ekanem, 2003). Fieldwork and responses to questionnaires reveal that not only do many consumers not know the rates charged by the Water Corporation, many of them do not pay their bills. Non-payment of water bills or poor record of revenue collection is a major problem affecting the LSWC. However, since 2001, the management of the Corporation has privatised and revenue collection has improved with the use of incentives. Still, attempts have been made to raise the huge capital required for the optimal performance of the LSWC through internal and external loans. The option of taking external loans has, however, been criticised in some quarters (Olaopa, 2002). A complementary strategy has been the privatisation of the Corporation which has been pursued by the administration of Governor Tinubu since 1999 though with mixed results. The new management of experts from the private sector appears to be achieving some results but the issue of the financial weakness of the LSWC remains unresolved. Though foreign companies have expressed interest, no concrete results have been achieved (Odita-Fortune, 2002; Uwaegbulam, 2002, 2003).

Second, the erratic electric power supply has compounded the water supply situation in Lagos (Ajibade, 2000; Ugwuanyi, 2003). Any major black-out by NEPA affecting the Water Corporations pumping stations at Iju and Adiyin automatically affects the supply of water to the city. Though such incidents might be accidental, they could also be deliberate since the Corporation is indebted to NEPA or even because of disagreements between NEPA and the state government! (Azuora, 1999) A newspaper report alluded to the rift between the two as a cause of the irregular power supplies (*National Concord*, 3 January 2000:3).

But, whatever may be said for or against private sector intervention in water supply in Lagos, it must be admitted that a considerable proportion of water supply is at least maintained through various categories of water vendors: the “Hausa” retailer, the tanker driver and the “pure water” hawkers. Apart from the issue of adequacy of supplies, the quality of water from these sources has also been questioned and the scepticism has been justified by scientific analysis with dire implications for public health (see, for example, Nwokocha and Nwankwo, 2000; Ekpunobi, 2001; Abdullahi, 2002; Okeugo, 2003; Olukoju, 2003 and Shofuyi, 2003). However, whether the tacit encouragement of such private sector actors is the best option remains to be seen. To be fair, there is a growing clamour for more private initiative in almost every sector of the economy and the water sector is definitely not an exception. Even without the call, it is clear that an alternative arrangement is necessary in a situation where public water supply is seen to be inefficient. However, the consequence of unregulated exploitation of the city’s ground water resource has not been fully grasped. Undoubtedly, a more efficient public water supply is critical to the sustainable management and conservation of the available water resources for the present and future generations.

The spatial dimension and consequences of the water supply crisis in Lagos deserve some comment. Contrary to what might have been expected, the geographical distinction among the various areas of Lagos in terms of water supply is more apparent than real. Lagos Island, where potable water was first enjoyed in Lagos, is as disadvantaged as many areas on the mainland. Most inhabitants of the area, it was reported in 1999, “now patronise water contractors called

MAI-RUWA or use well-water where available. Otherwise, it is a long queue lasting up to two hours to collect a bucket-full of water barely sufficient for one individual's morning bath. Today, March 21, 1999, the going price for [a] 25 litre keg of water is N50" (Sobowale, 1999). The writer calculated the cost of getting sufficient water for family use by this means for bathing, washing, flushing toilets and other domestic activities. As for drinking water, even "pure water" could not be trusted in the face of the recurring outbreaks of typhoid fever which ravaged the city in the late 1990s.

Having stated that water scarcity is common to all the study locations, it must be admitted that the coping strategies necessarily differ from place to place. A critical factor in determining the dominant response to the water supply crisis is the income level of the consumers. Those who are rich enough to sink boreholes or wells, or to patronise water tankers are not as vulnerable as the poorer people who cannot afford such interventions. To that extent, the inhabitants of high-income, low-density planned neighbourhoods have the means or resources to cope comparatively better with water shortages and the accompanying threats of epidemics than those elsewhere. At the other end of the scale, inhabitants of the high-density, low-income parts of the city have come to terms with their predicament. They either resign to fate and patronise local retailers, or seek to tap supplies from better served areas. In Ajegunle, the response to water scarcity consists of reliance on well water, scavenging from pipes in gutters or tapping from the nearby Apapa GRA (Nwokocha and Nwankwo, 2000)

Scope and Methodology of the Research

The subject of this research, the city of Lagos, is an urban sprawl that is home to over ten million persons. Consequently, the research was carried out in selected wards of the city: Ikoyi, Lagos Island, Mushin, Oshodi, Isolo, Agege, Ogba, Somolu, Ketu, Kosofe, Ajegunle, Orile, Festac, Ikeja, Surulere and Yaba. Even so, the fieldwork was focused on randomly selected streets in each of these areas while the offices of the Lagos State Water Corporation especially their production sites and that of NAFDAC were visited.

Four different but complementary questionnaires were administered. The first with a 16-item schedule covering four pages was prepared for the household and 50 copies of this type were administered in each of the selected areas. The second questionnaire, consisting of 10 items, was administered at the Lagos State Water Corporation while the third, a twenty-four-item questionnaire, was administered at NAFDAC. Twenty copies of each of these questionnaires were so administered. Sixty copies of a 46-schedule questionnaire were administered to water vendors. A very important strategy in the peculiar circumstances of Lagos was the use of field assistants who reside in and have first hand information on the areas of study. Their personal observation and the structured interview approach proved rewarding. Also another method that enriched data collection was the decision to appoint family contacts in the two government establishments as field assistants. Yet, the returned questionnaires from the two public institutions were below average. In all, out of the 650 questionnaires that were sent out in the household category, over 500 were completed and returned. This was possible because the field assistants had to assist many of the respondents – who were themselves literate – in filling the forms. Such respondents found it convenient to provide the answers as the questions were read which the research assistants duly registered on the questionnaires. This method also expedited

the administration of 60 questionnaires to water vendors at three of their bases in Oworonsoki, Gbagada and Ikorodu. Fifty questionnaires were thus completed and returned.

Analysis Of Questionnaires Administered Among Water Tankers And Vendors (57 Respondents)

Although a spatial disaggregation of responses is difficult to achieve given the broad similarity across the city, the analysis of the questionnaires revealed the following:

- * The business of water supply in Lagos through Tankers is necessitated by the inefficient water supply in the area of Lagos. Hence, the emergence of an informal private sector initiative;
- * These tanker operators source their water mainly from boreholes, water corporation reservoirs, and streams.
- * Their clients are varied – individuals, households, banks companies, building sites and block making sites.
- * The capacity of the tankers used in the supply ranges from 250 to 1000 litres, and the prices for the full tank supply ranges from N500 to N1800, depending on the particular size of tanker, distance to be covered by the supplier and seasonal variation.
- * To ensure that the water supplied is clean and safe, the tanker operators clean their tanks regularly.
- * Amongst the problems facing the operators are: (a) Bad roads in the city (b) Irregular electricity supply which obviously hampers sourcing water from boreholes, which depends on electrical energy.
- * There is evidence of a minimal level of organization amongst the water tanker operators as they have associations. However, not all operators belong to these associations. Also, these associations do not seem to wield any influence in government circles.
- * In the business of water vending through tankers, there are seasonal variations. During the dry season – the demand for water tends to be high and the price slightly higher than during the wet season. This is understandable as the ground water tends to be at a low ebb during the dry season.
- * The operators Associations collect dues and fees from their members. They also come to the financial aid of their members through loans/advances.

NAFDAC And Water Management In Lagos

One agency which plays an important role in the management of water supplies to the city of Lagos is the National Agency for Food, Drug Administration and Control (NAFDAC) which was established in 1993 through an enabling Law – Decree 15, of 1993. As is indicated below, NAFDAC is a regulatory body that ensures the quality of water supplies sold in sachets, an increasingly important source of supply to the city. The Agency was established:

To regulate and control the importation, exportation, manufacture, distribution, sale, and use of packaged food, drugs, cosmetics, medical devices, packaged water, detergents and chemicals.

NAFDAC plays a fundamental role in the importation, exportation, manufacture, distribution, sale and use of packaged water across the country. This role is specifically in the areas of regulation, control and enforcement, in accordance with set standards that ensure the consumption of safe packaged water.

There are two major forms of packaged water in Lagos as in other parts of Nigeria:

1. Sachet water popularly known as ‘pure water’
2. The bottled water – (in plastic bottle-like containers or larger bowl-like plastic containers supplied mainly to companies and establishments).

Accordingly, NAFDAC has licensed thousands of ‘pure water’ manufactures to operate.

To be licensed every manufacturer of sachet water must meet the following requirements:

1. Incorporation, under the appropriate Act, to produce sachet water
2. The sachet water should have a trademark registration
3. The production environment must not be a residential environment, and must attain the general manufacturing practice standards
4. The sachet water upon laboratory analysis must satisfy the general manufacturing standards and must be safe for consumption.
5. The manufacturer must have in place quality control measures that will sustain continued satisfactory production of the sachet water.
6. To ensure that that is achieved, a water analyst should be retained by the manufacturer.

In addition to these requirements – the manufacturer has to conclude necessary documentation and pay a registration fee ranging between N30,000 and N35,000.

The license is renewable every two or five years depending on the kind of registration. Ordinary listing is for two years while full listing is for five years. On renewal, the fee paid is usually not up to that paid for registration and initial licensing.

NAFDAC usually monitors the operation of these manufacturers, to ensure compliance to set manufacturing and distribution standards. This is done through spot or routine compliance visits to these factories. However, in spite of the best efforts of NAFDAC, laboratory analyses have shown that the quality of “pure water” sold in Lagos is dubious though no epidemic has been reported (Olukoju, 2003).

Sachet Water And Environmental Sanitation

A casual survey of Lagos States would reveal an indiscriminate littering of the environment with nylon sachets of ‘pure water’ (Ekpunobi, 2001; Akpabio, 2003). Though this has attracted the attention of NAFDAC and other government agencies, nothing concrete or effective has been done to check this. It is acknowledged that these sachets end up blocking drainage system and engender erosion/flooding in many areas of the metropolis.

To check this littering of sachets, NAFAC is considering a systematic replacement of the nylon sachets with plastic packs. However, this can only be done through appropriate consultation with the manufacturers. The option of penalizing the manufacturing companies for the indiscriminate littering of nylon sachets is problematic, as detecting the erring manufacturer may be difficult. Also, the responsibility for arranging for the safe and sanitary disposal of nylon

sachet of the 'pure water' was not stated in the licensing guidelines. Thus NAFDAC is not yet justified to penalize these manufacturers. One other option, which is feasible, is that of educating the public on the proper disposal of their nylon sachets. NAFDAC is also exploring this option. Still, it needs the cooperation of the users themselves, the local government authorities, community leaders and schools. Each of these actors has a role to play in educating, correcting and sanctioning errant users of packaged water.

On the issue of the quality of water provided by whatever means for consumption by Lagosians, NAFDAC is aware of the inadequate and relatively unsafe water supply in Lagos. However, the Agency believes that appropriate and regulated involvement of private operators in the business of water provision may offer a sustainable solution. NAFDAC is geared to regulate and control the activities of these companies to ensure that the water supplied is safe for human consumption. The Agency, in the bid to achieve its set objectives, relates effectively with all stakeholders in the area of water supply and the relevant supportive Government Agencies like Local Governments.

General Research Findings

1. Most of the respondents were adults, both literates and illiterates. Since most of the questionnaires were administered during working hours and at a time when university lecturers were on strike, respondents were at times students of tertiary institutions.
2. The territorial coverage of public mains is uneven. Older neighbourhoods in the original municipality of Lagos are generally covered by the network of pipelines though most are also aged, leaky or damaged. Places like Ikoyi and Lagos Island, Mushin and most parts of Shomolu have public supplies but Ajegunle is largely outside the network of public mains!
3. An overview of the returned questionnaires indicates that Lagosians depend more on boreholes and wells as sources of water than on public water supply. The usage of water was not limited to the domestic domain as demand came from commercial consumers, especially for construction purposes.
4. Public water supply even in high-brow areas such as Ikoyi and Victoria Island are generally epileptic compelling residents to depend on water vendors for their supplies. Shortages in these areas are said to last for several weeks. But FESTAC provides a striking exception as it seems favoured with functional public water taps. This however did not stop the inhabitants of the area from digging boreholes and wells as reliable alternatives to public water supply. Likewise in Surulere, water supply does not pose as serious a problem as is the case in Orile and Ajegunle, where people depend mostly on water vendors. According to respondents, for most residents of tenement buildings, water pipes are for decoration. People in this area wait eagerly for the rainy season to ease their dependence on water buying. In comparative terms, inhabitants of high-density areas like Ajegunle, Mushin and Shomolu suffer from irregular supplies than those in low-density, high-income areas like Victoria Island. Again, the densely populated areas on Lagos Island are as disadvantaged as similar areas on the mainland.
5. The pattern of water consumption in most Lagos households is generally similar though the size of households and the type of building determine the quantity of water consumed per day. On the whole, 35 buckets may be considered as the average daily consumption per household with most used in bathing, flushing of toilets and washing.

6. Most people boil water and this is the general treatment for bad water and, during the dry season, most rely on the purchase of pure water (Ekpunobi, 2001). Indeed, the questionnaires reveal that Lagosians have become more dependent on packaged water, especially the so-called pure water, in their daily activities as it becomes the alternative source of water each time (as is often the case) bad water flows from the public taps. Still, the dependence on “pure water” is more acute on the mainland than in the low-density areas of Ikoyi and Victoria Island where affluence and status permit access to bottled water, potable water, borehole water and supplies by tankers.
7. Contrary to common knowledge, only a few of the respondents admitted ever disposing the pure water nylon in a wrong manner through indiscriminate dumping on the streets. Yet, from personal observation, Lagos has over the years been grappling with the problem of how to effectively cope with the menace of pure water sachets which litter the entire city (Akpabio, 2003).
8. Generally most of the respondents would not disclose their annual income. Indeed, a question like this drew suspicion and as indicated on the questionnaires, most did not answer it. Moreover, perhaps as proof of the low impact of the LSWC on their lives, most do not know the billing system of this public body that is charged with supplying Lagos with water. However few put it at the rate of one naira per litre.
9. Water business is big business in Lagos (Magbor and Mustapha, 2001). The big-time retail business dominated by retired or retrenched personnel and other persons who eke out a living, as water tanker drivers, selling water to individual homes and for construction purposes. There is at least a report in the newspapers that some unscrupulous water tanker operators deliberately sabotage public supplies to boost their own business (*The Punch*, 25 December 2001)!
10. The capacity of the tankers ranges between 500 and 1800 litres while prices fluctuate with the seasons. At the tail end of the dry season, prices range between 500 and 2000 Naira, depending on the capacity of the tanker.
11. The water tanker drivers as water vendors have an association but nothing much is known about it as many members claim that though they pay their monthly contributions of between 150 and 500 Naira, they gain nothing from it. However, on further questioning, it seems that the association plays a role in the renting of tankers from their owners by the tanker drivers. The amounts payable by the tanker drivers to the tanker owners also vary depending on the size of the tankers and the season. For a 1000-gallon tanker, the rate was put at 3000 naira while for a tanker of 2000 gallons, it could be up to 4000 naira. For tankers with a capacity of 3000 gallons, the rent delivered at the end of the day was stated to be 8000 naira while some respondents declined to disclose it. In effect, it is clear that the amounts vary.
12. All over the metropolis, water pipes adorn most places, but they remain dry for most of the time (see, for example, Ajunwa et al, 1999; Inyama et al, 1999; Olukole, 2000; and Alao, 2003). The water corporation complains of inadequate power supply and the neglect/abandonment of projects, presumably because of poor funding.

BIBLIOGRAPHY

- Abdullahi, Funso “How pure is our water?,” *ThisDay* (Lagos), 28 April 2002.
- Adebusuyi, Doyin “Persistent outages causes water scarcity in Lagos,” *The Punch* (Lagos), 16 August 1999.
- Ajibade, Akinola “Obstacles against provision of potable water in Lagos,” *Daily Times*, 19 June 2000.

Ajunwa, Charles, Sylvester Ebhodaghe and Akin Olaiya, "Lagos taps dry up, residents thirsty," *The Guardian*, 4 October 1999.

Akaraogun, Olu "Water and public health neglect," *Daily Champion* (Lagos), 23 May 1999.

Akitoye, Hakeem "Water shortage worries Lagosians," *National Concord* (Lagos), 4 July 1999.

Akpabio, Regina "The menace of 'pure water' sachets," *The Guardian*, 24 March 2003.

Azuora, Chika "Lagos water shortage blamed on black-out," *New Nigerian* (Kaduna), 1 October 1999.

Bamidele, Razak "Water shortage claims 17 lives in Lagos," *National Concord*, 15 December 1999.

Banjoko, Dele "When the trickle dries up," *The Punch*, 21 May 1999.

Duncan, J.W.K. and A.O. Olawale "Properties of Water From 9 Existing Wells in Shomolu, A Suburb of Lagos," *The Nigerian Engineer*, vol. 6, no.2 (1969), pp. 17-19.

Durugbo, Mac "LSWC catalogues woes in its operations: water shortage may linger in Lagos," *Daily Times* 11 May 1999.

-----"LSWC shops for N47 billion (US \$500 million) for water supply programme," *Daily Times* (Lagos), 18 August 1999.

Editorial "Water supply in Lagos," *The Punch*, 19 June 2000.

Ekanem, William "LSWC needs N2b to supply water annually ... earns N496m," *The Punch*, 18 January 2003.

Ekpunobi, Benedicta "Poor or pure water, the beat goes on," *Daily Champion*, 22 March 2001.

Ijediogor, Godwin, Titi Ekunola, Akin Olaiya and Kehinde Adebawo "In search of the fountain of life," *The Guardian*, 8 May 1999.

Imonikpe, Thomas "Corporation needs N320bn to supply Lagos water," *Daily Champion*, 20 April 2001.

Inyama, Nnamdi, David Ogah, Bertram Nwannekanma, Moses Ebosele and Chinyere Nwadike, "Again, Lagos taps run dry," *The Guardian*, 14 December 1999.

Isiguzo, Ikeddy "Water sir, not words," *Vanguard* (Lagos), 21 May 1999.

Lagos State Government, *Lagos State Handbook 1987*, Ikeja: Ministry of Information, 1987.

"Lagos State Water Corporation decries destruction of equipment," *The Punch*, 25 December 2001, p.6.

Magbor, Dele and Yemi Mustapha "Water supply is big business," *Daily Times*, 12 January 2001.

Nwokocha, John and Tony Nwankwo "In Lagos, safe water is a swan song," *The Vanguard*, 19 March 2000.

Obike, Uche "Lagos repositions corporation for efficient water supply," *This Day* (Lagos), 19 December 2001.

Ogah, David "Lagos shops for N142 million to tackle water scarcity," *The Guardian* (Lagos), 14 September 1999.

Ogbu, Chijama "LSWC reshapes for privatisation," *The Punch*, 23 December 2001.

Okanlawon, Semiu, Godwin Ijediogor, Charles Ajunwa, Akin Olaiya and Henry Nduka, "City of water is thirsty," *The Guardian on Saturday* (Lagos), 24 April 1999.

Okeugo, Chike "Epidemic imminent as water scarcity hits Lagos," *ThisDay*, 8 March 2003.

Olaopa, Tox "Water supply without external loans," *The Guardian*, 8 March 2002.

Olaosebikan, Bola "Lagos water emergency," *National Concord*, 19 December 1999.

----- *Lagos State Water Corporation: Dawn of a New Era*, Lagos: Lagos State Water Corporation, 1999.

Olukole, Tope "Water epidemics loom in Lagos," *Nigerian Tribune* (Ibadan), 8 January 2000.

Olukoju, Ayodeji *Infrastructure Development and Urban Facilities in Lagos, 1861-2000*, Ibadan: IFRA, 2003.

Oluwafemi, Segun "For Lagosians, no water to drink," *National Concord* (Lagos), 9 July 1999.

Sanni, Lekan and Steve Ajulo, "Water rates to go up as LSWC seeks N2b," *The Guardian*, 20 December 1999.

Shofuyi, Samuel "Study x-rays poor quality of 'pure water'", *The Punch*, 4 February 2003.

Sobowale, Dele "Potable water: Marwa's Waterloo," *Vanguard*, 24 March 1999.

Ugbodaga, Kaseem "Why private sector participation in water supply," *Daily Times*, 20 April 2001.

Sunday-Fortune, Odita "Lagos, British firm team up to improve water supply," *The Guardian*, 13 February 2002.

Ugwuanyi, Emeka "Lagos water corp. invests N2.2b to boost water supply," *The Vanguard*, 18 February 2003.

Uwaegbulam, Chinedu "Lagos kicks off fresh bid for plum water supply scheme." *The Guardian*, 25 March 2001.

----- "SA firm joins bid for Lagos private water scheme," *The Guardian*, 28 January 2002.

----- "Lagos drafts law to privatise water supply," *The Guardian*, 13 January 2003.

Water corporation, NEPA settle rift," *National Concord*, 3 January 2000.

**Between the State and Transporter Unions:
NURTW and Politics of Managing Public Motor Parks
In Ibadan and Lagos, Nigeria**

*Dr. Isaac Olawale Albert
Senior Research Fellow
Peace and Conflict Studies Programme
Institute of African Studies
University of Ibadan
Nigeria
ioalbert@hotmail.com*

Introduction

“Public motor parks”, as used in this project, refers to “terminals” where intra-city and inter-city buses and taxis pick and off load their passengers. There are thousands of such parks in Ibadan and Lagos. More than fifty per cent of these are illegal outfits because they were not established in accordance with the laid down regulations. The right to establish and manage motor parks in Nigeria is statutorily vested in the lowest tier of government in the country - the Local Government Councils. The councils are expected to establish, maintain and collect rates at the parks the same way they do in market places, and a few other public spaces. Since the early 1980s, the management of these motor parks seems to have been left to members of the National Union of Road Transport Workers [NURTW] - a registered association under the Nigerian Trade Union Act, and therefore member of the Nigeria Labour Congress [NLC]. The Local Government Councils have simply limited their involvement in the management of motor parks to collection of rates. How other things are done in the parks [maintenance of the infrastructure, safety of passengers, regulation of transportation fares and sale of dangerous substances, like drugs etc.] at the parks are left to the NURTW members. This has, in the past, led to different forms of urban violence. Most of the violent conflicts result from the occasional efforts of the other transporters’ unions [Road Transporter Employers Association of Nigeria – RTEAN; Self-Employed Drivers Association of Nigeria – SEMDAN, etc.] to wrest the control of the parks from NURTW members. Most of these violent conflicts are politically motivated as politicians derive numerous advantages and patronage from having their “supporters” control such parks. Members of the transporters’ unions serve Nigerian politicians as political thugs; the more parks the loyalists of a party controls the easier it is to mobilize the operators for thuggery related activities.

Research Focus and Questions

This study tries to answer a number of questions on the management of motor parks. What does the Nigerian law say about their management? What roles are expected of local government councils in the parks? How well are these local government councils performing the

statutory roles at the motor parks? Why are the Councils no longer effective in the management of the parks? Is this a deliberate policy of decentralization or another instance of deliberate negligence? Does this have anything to do with the general “instabilities” spurred in different parts of Nigeria by the structural adjustment programme [SAP] in the 1980s? Why and how have the NURTW replaced the local government councils in the management of the parks?. What is the extent of this “devolution” of power? What is the present level of interaction between the Local Government Councils and the NURTW in the management of the motor parks? What roles is the NURTW expected to play in the management of the parks? How well are they performing these functions? What are the social, economic and political implications of this development? What kind of social conflicts [NURTW vs. Local Government Councils; leadership conflicts between members of the associations; conflicts between the union and members of the public, etc.] do we have as a result of how the parks are managed? How are such conflicts managed? What policy or training measures are needed for improving the present situation? These are the major questions we seek to answer in this study based on the data collected from Lagos and Ibadan.

Literature Review

How the public motor parks are managed in Nigeria is quite interesting. But not much has been published on the subject matter. Professors Onibokun and Faniran [1995] published a book entitled **Urban Research in Nigeria** in which the existing works on the study of urban development in Nigeria are reviewed. None of the books, journal articles and conference papers listed under “urban transportation” has anything to do with the management of public motor parks. Most of the listed works focus on the demand for public transport, quantity and quality of urban transports in Nigeria, the relationship between transportation and land use, the problem of traffic congestion on Nigerian roads, the problems of urban pollution spurred by transportation systems etc. [see Adeniji 1983, 1986, 1987; Ayeni 1983, Fadare and Ogunsanya 1989; Ogunjumo 1983, 1988]. The inability of the existing literature to capture the reality of what goes on in the public motor parks derives from the fact that most of the works on urban transportation in Nigeria, including student projects, are all written from strictly “town planning perspectives”. Nigerian town planners and geographers who study urban problems are yet to familiarise themselves with the “political economy” perspective to understanding the urban phenomena in contemporary Africa.

We are equally surprised that the existing works, by sociologists, political scientists, geographers, and historians, on the sociology of Nigerian cities do not include anything on the management of motor parks [for example see Albert et al. 1994]. These parks however produced most of the “area boys” that some scholars [Mukoro 1994; Obioha 1994; Owumi 1994] have studied. This is a great oversight, which we intend to correct in the proposed work. In an interesting study jointly done by Aborisade and Mundt [1995], the local government systems in Nigeria and the United States of America were compared. This study brought out some lapses in the Nigerian local government system. Though the issues addressed in the publication did not include management of motor parks, the study does show that the local government systems in Nigeria are actually not living up to expectation. This grossly affects the quality of life in many Nigerian cities. The work of Aborisade and Mundt also provides us with a comparative methodology that could be used in our Ibadan and Lagos project.

Failure of the state to perform its expected functions leads to informal urban management systems in different parts of the world. The existing literature adequately cover the issue of vigilantism. This study can benefit from this, most especially in the direction of explaining how rival unions take the laws into their hands in dealing with their opponents who are considered to be “law breakers”.

Research Location and Methodology

The study has comparative contexts. We seek to compare the roles of Local Governments and NURTW in the management of the parks. We also seek to compare the situations in Lagos and Ibadan. Lagos is the most densely populated city in Nigeria, and in fact, one of the largest in Sub-Saharan Africa. The city has an estimated population of between 10-13 million people in 2000. The population of the city is expected to hit the 20 million mark by 2010, according to the estimates of the United Nations. The city was until 1991 the capital of Nigeria. About 80% of Lagos residents are Yoruba-speaking. The city has a large concentration of young people from different parts of Nigeria in search of jobs, education, vocational training, and as Barnes [2002:7] observed, “more exciting opportunities than rural life could offer”. Because many of these youngsters are unable to realize their main objectives for migrating to Lagos, many of them end up in the motor parks as commercial vehicle drivers, conductors, touts or career criminals. Ibadan, the second city of focus in this study, is reputed to be the largest indigenous city in tropical Africa. It has a population of between 3 and 5 million people. The major language spoken in Ibadan is Yoruba and the city is in fact considered to be the political capital of Yorubaland. It is thus the nerve centre of “Yoruba” political activities. The city consists of 13 local government areas [LGAs]. It is also the capital of Oyo state of Nigeria [Obono 2002].

There are hundreds of motor parks in each of the cities. It was impossible to cover all of them. We therefore had to focus on a few. In Lagos, we collected our data from six locations: Oshodi, Alimosho, Mile 2, Ojota, Obalende and Yaba. These rank among the most active motor parks in the city. In Ibadan, eight motor parks were used. They are the ones at Challenge, Oje, Ojaba, Gate, Ojoo, Sango, Mapo and Dugbe. We started our fieldwork by administering a total of 1000 questionnaires in Lagos and Ibadan [500 in Lagos and 500 in Ibadan]. In addition to these, we asked leaders of the union some qualitative questions, which are different from what we have in the general questionnaires. The qualitative questions here have to do with the leaders’ perception of how motor parks are managed or should be managed. We also interviewed a number of local government officials on the structures they have in place for managing motor parks. In addition, we searched through the data at the National Archives in Ibadan for information on the management of public motor parks in Lagos and Ibadan since the 1950s. We got some useful information from interdepartmental correspondences, Native Administration and Local Government edicts, newspaper and magazine reports, etc. all of which proved very useful in putting our records in the right historical perspective.

Research Findings: Qualitative Data

Our findings are broken into two broad parts. The first focuses on qualitative data generated from the field: information pieced together from unstructured interviews, participant and non-participant observations, and archival records. The second aspect of our report features a

critical analysis of the contents of the 1000 questionnaires we administered at the motor parks in Ibadan and Lagos. The following are our qualitative findings:

Constitutional Provisions for Managing Motor Parks in Nigeria

The British ruled Nigeria between the late 1800s and 1960. The colonial masters enacted different types of “township ordinances” in which the powers of local authority over the management of cities were clearly stated. For example, Ordinance No. 9 of 1945, which the Governor of the Colony and Protectorate of Nigeria enacted, gave the power to “local authority” to control “parking place”. The ordinance went further to state that only a local authority, a native authority, and an administrative officer or the Director of Public Works had the power to cause or permit traffic signs to be placed on or near any highway. Section 12 [4] of this township regulation forbade the establishment of motor parks by private individuals.

The widely acclaimed local government reform of 1976 vested local governments in Nigeria with greater powers. The understanding was that this tier of government is the closest to the grassroots people and thus the best mirror of the overall record of governance in the country. The reform, among many other things, assigned a number of “realistic” functions to local governments. The exclusive functions assigned to local governments included:

- Collection of rates, fees and taxes [to boost internal revenue and control socio-economic activities in the area;

- Establishment and maintenance of markets and motor parks;

- Establishment and maintenance of recreation centres, home for destitute, burial grounds etc.

The local government [Basic Constitutional and Transitional Provisions] Decree No. 7 of 1997 contains a list of functions of local governments. These include [f] “establishment, maintenance and regulation of slaughter houses, slaughter slabs, markets, motor parks and public conveniences”. The 1999 Constitutional vests executive power on the Chairman of a local government council to carry out this and other important functions expected of him. The amount of financial resources allocated to the local government has consistently increased to enable them carry out their constitutional responsibilities with greater efficiency. 20% of the revenue available to Nigeria in 1996 was allocated to local governments. The allocation went up to 25% the following year while in 1998 the allocation was jacked up to 30% [Osinbajo and Omatsola 1998]. This increase in the financial allocations notwithstanding, the presence of local governments in many parts of Nigeria continues to be hardly noticed. It is very difficult to see the impact of these huge financial allocations, to local government councils, on the quality of motor parks in Nigeria. The parks are hardly maintained or “regulated” by local governments though huge revenues are collected from them through transporter unions. Many local government councils in Nigeria find it difficult to come to terms with the fact that they have the responsibility for maintaining the parks. This explains why many of these parks have been taken over by transporter unions, who of course are primary stakeholders in the survival of the parks.

Physical Structure of Motor Parks in Lagos and Ibadan

The cities of Lagos and Ibadan have no less than 4000 motor parks respectively. Half of this figure is not recognised by law. They were established by daring members of one transporters’ union or the other and are of three categories. The first category consists of rectangular enclosures. These are usually the officially recognised motor parks. Such parks have “in” and “out” gates. Vehicles coming into the park enter through the “in” gate and those going out through the “out” gate. The latter are expected to pay some dues to the local government and

their transporters' union as they try to go out of the motor park. To ensure this, a rope or spiked plant is used to block the road as the vehicle approaches. As soon as the money is paid, the obstacle is removed for the vehicle to pass. In most motor parks, such payments [that of the government and unions] are paid immediately the vehicle is loaded or at the point of departing the motor park.

Such an officially recognized motor park is usually broken into smaller units – in terms of how the vehicles in them are arranged and the destination of such vehicles. For example, where Inter-city cars are parked differ from the place where inter-city buses are parked. Several reasons account for this. The first is that inter-city bus and taxi drivers belong to different units of transport workers unions. In NURTW for example, bus units are different from taxi unions and each has its independent leadership. Buses and taxis are also separated at the parks to reduce conflict. Bus drivers plying same routes with taxis charge cheaper rates because of their size [which affects how long the bus will have to wait at the park before proceeding on its journey]; speed [which affects how long the journey will take], and comfortability.

As vehicles drive into the motor parks, they are registered by relevant transporter unions and given a “turn number”. The latter indicates the loading order in which the bus or taxi can pick passengers and proceed on its journey. As each of the drivers await their turn to pick passengers, some engage in all kinds of anti-social behaviour that make the average Nigerian motor parks not a befitting place for socializing the young ones. They make jest of passengers coming into and going out of the motor parks; they pick quarrels with passengers complaining about their high tariffs, they touch the breasts and buttocks of children and young girls involved in “street trading”, and sometimes physically fight over union-related issues.

The second category of motor parks is those established by estranged members of road transport workers' unions. Such “motor park owners” are usually drawn from among those who lost elections of their unions but who feel they must head one motor park or the other by all means. Such people simply look for an open space by the roadside and start loading the buses and taxis of their loyalists there. With time, members of the public recognise such a location as a motor park and start to accord it “official recognition”. The individual who established the motor park presides over its affairs and is sometimes not accountable to the local government council within which it is located. In most cases, local government councils pretend not to be aware of such parks out of trepidation of the possible violence that any attempt to call its “owner” to order might trigger.

The third category of motor parks in Lagos and Ibadan are the ones established right on the highway, most especially by intra-city buses and taxis. Such “motor parks” account, largely, for the rowdy nature of Nigerian cities. In every city of the world, some specific part of the highway is marked out as bus terminal. This is hardly done in most Nigerian cities. Vehicle drivers and commuters use their own “native intelligence” to determine the location of most of the bus terminals. This provide the opportunity for taxi and bus drivers to, once in a while, create their own new motor parks. Once they see passengers congregating at any point, they stop there to pick them and with time such places become “official bus stops” [motor park]. Where the use of such motor parks begins to undermine the smooth movement of vehicles, police men are posted there to stop drivers from picking or dropping passengers in such locations. So serious are the problems posed by such parks in Lagos that the government had to created Lagos State Traffic Management Authority [LASTMA] to work with the Ministry of Transport [MOT] in dealing with the menace. In some parts of Lagos and Ibadan, some road transporter unions, most

especially the NURTW post some of their enforcement patrols out to police some of these illegal bus-stops.

Many parts of Lagos and Ibadan have a combination of the three types of motor parks. Ojota, one of the areas sampled in this study provides us with a good example. Three major types of motor parks are noticed. The first is located immediately between the bridge linking Maryland with Ojota. This is an official motor park. Most of the vehicles loaded here operate within South-western Nigeria [Yorubaland]. Some buses and taxi solicit for passengers in front of this motor park, right on the dual carriageway leading to the northern end of Ojota. Some metres away from this official park, there are three other motor parks. The most popular is located on the expressway and accounts for incessant traffic jam in this part of Lagos. Most of the vehicles using this “motor park” travel to the eastern parts of Nigeria. The motor park, which is now recognised by the Kosofe Local Government Council is an illegal structure. The threat the motor park poses to smooth movement of vehicles in that part of Lagos makes one to wonder what specific factors the local government took into consideration before recognizing such a motor park. At the other side of the expressway, very close to the overhead bridge leading to Ibadan from Oworonsoki is another open space which has now been converted to a motor park. The park is dominated by inter-state luxury buses and some smaller buses. All efforts by the LGCs/police to stop the use of this location as a motor park is reported to have been rebuffed by the drivers that use them. The motor park now enjoys “semi-autonomy”. The attitude of local government officials towards it is now that of “live and let live”.

In all, we have over four thousand motor parks in Lagos and almost the same figure in Ibadan. The ones that were originally established by the government [namely the enclosure type] are strategically located about four kilometres from each other. The ones forced on local governments by transporter unions or illegally established by transporters are haphazardly located all over the cities. They are located wherever the transporters could find a space. The motor parks are not linked to each other. Each of the parks deal with a particular route in a particular community. They are not linked to one another. A bus going to Lagos from Ojo Lagos motor park in Ibadan for example cannot pick a passenger at Iwo road Lagos park. Once he takes off from Ojo he goes straight to Lagos. If he stops at Iwo road to pick Lagos bound passengers he is attacked by those using Iwo Lagos motor park. It is regarded as picketing for such a driver to pick passengers at Iwo road. Many of these commercial bus drivers would also not risk dropping passengers at a motor park they do not have working relationship with.

Each motor park is controlled by a chairman whose main duty it is to ensure orderliness at the park he leads. Part of the chairman’s duty is to ensure that nobody pickets on his motor park. Some chairmen controlling “very lucrative parks” set a car aside with which to patrol their immediate vicinity for picketers. The patrol car is stationed permanently near the motor park. As soon as a strange vehicle is seen picking up a passenger in the area, it is “arrested”. If the driver flees, he is chased and arrested. Such an illegal user of the motor park is taken to the chairman for appropriate punishment. He could be beaten up, asked to pay a fine or have his vehicle confiscated until people come to beg on his behalf. The chairman of a motor park is independent of chairmen of other motor parks. He is under the control of the NURTW chairman for the state. The latter is under the control of a Zonal Chairman. All zonal chairmen are under the National Chairman. This arrangement gives a park chairman power over the motor parks under him; state chairman power over the park chairmen under him and so on.

The location of the motor parks hardly change over time once they are recognised by commuters. Even when located at wrong places, local government officials allow these motor

parks to continue to exist. At best, they pretend not to be aware that a motor park exists at such a location. They try as much as possible not to be confrontational with the transporters who are popularly known to be very violent with whosoever that tries to threaten their economic survival.

Conditions at these motor parks could be better if local government officials play their expected roles in the management. The presence of local government councils is hardly felt in most of the motor parks the constitution expects them to manage. What most local government councils do is to give their revenue tickets to officials of road transport workers unions to sell. They hardly show up at the parks, and this allows leaders of the road transport workers unions to become lords of the manor. They determine who and who cannot use the parks and dictate conditions under which the parks can be used by anybody. Those who disagree with their management of the parks are beaten up, intimidated or victimized.

Origin of NURTW's Control of Motor Parks

NURTW came into existence in 1978. There were several transporter associations in Nigeria before that time and these included “Nigerian Motor Traders Association [NMTA], [formed in January 1925], whose members consisted of European and Lebanese firms engaged in the sales of vehicles and at the same time haulage business. They include Nigerian Motors Limited, John Holt and Co. Ltd., Lagos Stores Ltd., African and Eastern Trade Corporation Ltd., Miller Brothers Ltd., and Trading Association of Nigeria. The main goal of the association was “the development of Motor Transport in Nigeria, and the consideration of matters incidental thereto and to the selling and maintenance of motor vehicles in Nigeria” [NAI, Oyoprof. C.58, Nigeria Motor Traders Association to the Chief Secretary Government of Lagos, Jan. 12 1925]. The second association, “The Nigerian Motor Transport Union [TNMTU], was established in the early 1930s, by Chief Obafemi Awolowo. The main objective of the union was to serve as forum for establishing point-to-point road rates, curbing over-loading and checking over-speeding by commercial motor drivers [who are employees of the union members]. The union also worked towards protecting the collective interests of its members from the highhandedness of Native Administration Police officers and the sharp conducts of some unscrupulous drivers employed by these vehicle owners. Some members of NMTA and TNMTU later established Road Transport Employers Association of Nigeria [RTEAN] shortly after the Nigerian independence. RTEAN had similar objectives with the TNMTU.

Both NMTA and TNMTU were associations of transport owners. The unions did not show any particular interest in the management of motor parks. Native authorities controlled the motor parks. They collected taxes at the motor parks and maintained them. These native authorities must have taken better care of the motor parks because taxes collected by native authorities before the oil boom of the 1970s constituted the bulk of the revenue they used for running their affairs. Nigeria was also more orderly at this time. There was obviously less room for drivers to be engaged in the kind of rascality that characterizes the transport business in contemporary Nigerian society. The present situation of things was started by NURTW in the 1970s.

NURTW was established in 1978 based on the belief of the members that it is drivers, rather than motor owners, who should control public transport in Nigeria. The union became radicalized between 1979 and 1981 when its leadership became dragged into partisan politics by Chief M.K.O. Abiola of National Party of Nigeria [NPN]. Why and how did this happen? Lagos played a dual role during the politics of the second republic in Nigeria [1979-1983]. It was both the federal capital of Nigeria and the capital of Lagos state. The National Party of Nigeria won the federal election and produced the president while the gubernatorial seat in Lagos State was

won by the Unity Party of Nigeria [the main opposition party in the country]. Lagos thus became the seat of power of two rival regimes. The President, Alhaji Shehu Shagari, was booed by UPN supporters wherever he went in Lagos state. He was believed to have “stolen” victory during the 1979 elections from Chief Obafemi Awolowo of the UPN.

NPN later resorted to the use of political thugs, at a stage, to shore up its “legitimacy” and public rating. Chief M.K.O. Abiola who championed the “Lagos-for-NPN-by-all-means” project found a willing tool in one Bayo Success a leader of NURTW. The two agreed to win NURTW over to NPN. Bayo Success was the Manager of M.K.O. Abiola. The company wormed itself into the heart of the NURTW members by giving them very generous hire purchase terms. With little deposits, the commercial drivers who were offered the opportunity of owning personal buses and paying instalmentally. With time, ‘Bayo Success and all the motorists he helped at various parks in Lagos were dragged into politics, on the side of NPN. ‘Bayo Success was later introduced to President Shehu Shagari and that was how he was given the “national assignment” of winning all the motor parks in Lagos over to the NPN. This was not going to be an easy assignment. ‘Bayo Success knew that the Yoruba people of Lagos would, under no condition, work for NPN which was perceived to be a Hausa-Fulani party. This was why and how he resorted to violence. Bayo Success moved round the motor parks in Lagos in a long convoy of commercial buses “capturing” motor parks. He planted his men as chairmen in each of the parks. Those who tried to challenge him were molested and several lost their lives in the process.

Bayo Success was detained for three years immediately the military seized power in 1983. The tradition of violence and militancy he left behind at the parks are still there today. By the late 1980s, the motor parks in Nigeria had been taken over by violent elements and those local government councils that were supposed to control the parks simply stayed away from them. What the local governments simply do is to hand over their revenue tickets to the NURTW leaders for sale, instead of sending their officials to the parks to collect the money. In most cases, the local governments and NURTW leaders roughly estimate the amount of tickets to be sold at the particular motor park. The money is paid up front by the union leaders in exchange for tickets of the same amount. As NURTW leaders collect daily union dues from the park users, it also collect the local government rates. In most cases, what is collected is more than what the local governments had taken up front. The number of vehicles to make such payments is usually more than was declared to the local governments. Whether issued with receipt or not, the motor park users pay to their leaders whatever is charged.

The point must be made here that this relationship between local governments and NURTW is informal. It is not recognized by law or written out as an agreement. It is thus not guided by any formal regulations. It is simply an opportunity for local governments to shy away from their official responsibilities. The relationship gave the audacity to NURTW officials to manage the motor parks, as they like.

Local Government’s Explanations for Abandoning the Parks

In both Ibadan and Lagos, local government officials told us that they simply handed over their tickets to NURTW members to reduce frictions between their staff and the union members. By giving the tickets to the union members, they are able to collect higher rates. There were several problems in the past when the local government councils took total charge of the parks. In many instances, the motor park users would refuse to pay before leaving the parks. When challenged by local government workers, the drivers would fight back. Giving the tickets to the unions to sell removed this problem. The unions are considered to be in the best position to

ensure that the tickets are paid for. All it needs to ensure sanity in a park is for the chairman of the affected park to make a policy statement. Once he announced that everybody must pay the park charge to him or his representatives, everybody would comply. The tickets are paid for up front by the union and given to some designated members to issue out as each vehicle is loaded. The amount is deducted from whatever fare that the driver collects from the passengers in his vehicle.

We suspected that there was more to this issue than the local government officials were willing to tell us. We therefore approached a retired Permanent Secretary [Deacon Oluwale Aluko, 30 April 2002], who served as a Local Government Secretary many years in both Oyo and Osun states. He told us that the practice of giving the tickets to the union members to sell started in the late 1980s as a result of corrupt practices by the local government staff sent to collect the motor park taxes. Though now a popular trend, he noted that each local government council in the country decided to adopt the system voluntarily rather than as a result of any official instruction. He reported that in his own local government, the rate collectors would come back to the office with a fixed amount of money as the collection for the day e.g. N5 or N18 depending on the volume of traffic at the affected motor park. The retired Permanent Secretary was curious about the idea of the rate collectors coming to the office with a fixed amount on daily basis. This would suggest that the activities at the motor parks – most especially the number of vehicles leaving the parks on daily basis are fixed. To confirm his suspicion, he decided to withdraw the rate collectors from their designated parks. He replaced them with more senior officers and this produced different results as the returns increased substantially. The man sent to man the N5 Park came back with about N14 at the end of the day; the one with N18 came back with about N40. This experiment was carried out for one week and it was discovered that the rate collectors had been coming back to the office with about one-third of what they had been collecting. It was discovered that they had their own illegally printed tickets, which they sold to the park users. The local government staff was withdrawn from the parks and new ones were sent there with the mandate to come back to the office with the amount considered suitable for the particular park. This was how the generated revenue of the council started to increase. With time, those posted to the parks identified new ways for stealing from government revenue. It was this frustration that made the particular local government council in question to start giving out their tickets to motor park union members to issue out. By so doing, they increased the revenue accruable to their councils and avoided any violent conflicts with the motor park union members to sell. Many local government councils must have begun the tradition of giving their tickets to NURTW members to sell as a result of this kind of development. The fact remains however that the NURTW leaders still cheat the LGs in terms of making returns that are far less than what they collect at the motor parks. LGs prefer this and because they know that the NURTW leaders too make from the motor parks, they hardly give anything back to the parks in terms of maintenance or protection of lives and property. They expect the NURTW leaders to sort their problems out themselves.

Consequences of Absence of LGs at the Parks

The absence of local government councils from the motor parks in Lagos and Ibadan has produced a number of problems. The most obvious problem is that it is now difficult for Nigerians to state which is a legal or illegal motor park. Members of NURTW establish motor parks anywhere they can find space in both Lagos and Ibadan. Some of these motor parks are established right on the highway. Some legitimate motor parks are allowed by those controlling

them to extend right into the highway. This is one of the reasons for traffic jams in the two cities. This problem is very slow at Oshodi, Mile two, Ojota, and many other places in Lagos and Ojo, Gate, Oje, Dugbe etc. in Ibadan.

Absence of local governments also makes many of the motor parks to be poorly maintained. NURTW leaders told us during our fieldwork that they know that the taxes they help the local governments to collect at the motor parks will not be accounted for by these agents of the Nigerian state; that the money is bound to end up in private pockets of some individuals. They therefore hardly expect the local governments to help them maintain the parks. They are simply contented with the ownership rights [over the parks] that the dues remitted to the councils confer on the NURTW whose members see the “symbiotic” relationship to run the public facilities as a they see fit.

What NURTW leaders collect from the motor parks are often far more than what they remit to the local governments. Most of the drivers interviewed in the course of our survey consider their leaders to be exploitative. They consider many of the collections [from them] to be unjust as nothing is offered by either the union or government in return. The drivers pay whatever their leaders ask them to pay simply because that is the only way by which they are allowed to continue to operate at the parks. Those who challenge the NURTW leaders is disallowed from using any of the motor parks in the branch, town, state or even Nigeria as the union is everywhere.

Members of the transporter unions in most of the parks sometimes abuse commuters using the motor parks in Nigeria, whether verbally or physically. Both the police and local government treat such issues with indifference. Issues leading to disagreement between commuters and public transport drivers include exploitative charges, overloading, bad state of vehicles used for commercial transportation, over speeding etc. Passengers who try to press any of these issues could be physically attacked.

The misdemeanor of most of these commercial bus drivers derives from the fact that most of the parks harbor drug dealers and other types of social miscreants. Three major kinds of drugs are readily available at most of the motor parks. These, in the jargons of the “garage boys” themselves, include [1] *paraga* [2] *kukuye*, and [4] *gbana*. Drivers, all over the world, are forbidden from driving while drunk. It is against this background that Nigerian law forbids anybody from being drunk while driving. The police and officials of the Nigerian Road Safety Corps drum this message into the ears of the drivers on regular basis. The sale of alcohol is also banned from the motor parks in the country. This notwithstanding, some women still sell alcohol in the parks most especially to motor drivers. The drinks [usually locally brewed gin] are prepared in such a way that people come to believe they are something else. The gin is poured into a bottle or plate containing some local herbs for curing fever and other maladies. The mixture is left overnight to “ferment” producing a colored mixture of gin and herbs the next day. The mixture is bottled and taken to the parks for sale the following day as “Agbo Iba” [malaria concoction], “agbo jedijedi” [medicine for pile], etc. Some of the drivers get drunk on these concoctions. Their body smells alcohol as they drive. Women selling “paraga” operate right inside the motor parks. When accosted by law enforcement agents, they claim to be traditional medical practitioners selling fever, pile, rheumatism, pains or malaria-related drugs.

Kukuye and *gbana* are sold by men and women who operate behind motor park enclosures. *Kukuye* simply refers to locally prepared or imported hard drugs while *gbana* is the code name for marijuana [Indian hemp]. Drivers and touts hooked to any of these drugs misbehave at the parks and can only be called to order by leaders of NURTW. It is in this respect that leaders of NURTW can be said to be playing important roles in the maintenance of law and order in the

parks. Career criminals in Lagos and Ibadan are attracted to some of the motor parks because of the easy availability of hard drugs within and around them. This explains why most of the criminals [armed robbers, assassins, pick pockets] in police net in many parts of Nigeria readily claim to have started their “careers” in motor parks. It is also possible that indulging these miscreants serve the purpose of making them available for mobilization whenever there is an axe to grind with anyone/group.

The huge revenue collected by NURTW leaders and the high social mobility this facilitates, explains why every member of the union seek to become a chairman – whether at branch, city, state, zonal or national level. This partly explains why the members regularly engage one another in bloody skirmishes. It explains why NURTW members and members of other transporter unions kill each other in defense of their position in most Nigerian cities.

In all, NURTW members and leaders consider themselves to have the rights to control motor parks in Nigeria. The other transporter unions in the country, most especially Road Transport Employers Association of Nigeria [RTEAN], National Association of Road Transport Owners [NARTO] and Self-Employed Commercial Drivers Association of Nigeria [SECDAN] consider themselves to have as much rights over these parks as the NURTW. This is the main reason why each of these other unions engages NURTW members in violent conflicts, once in a while. To this end, violent conflicts are common in most of the parks in Nigeria. Fed up by such violent encounters in Lagos state, the government of Ahmed Tinubu took a landmark decision recently. It banned NURTW from operating in any motor parks in Lagos state. The government argued that NURTW members do not have constitutional backing for some of the powers they arrogate to themselves. The government of Lagos, however, claims not to be the main author but enforcer of the law banning the union. The first such law was passed in 1989 and still in existence under the 1994 laws of Lagos state on “illegal collection of dues at motor parks and garages”. As the government claimed:

We are relying on that to ban them from garages and parks. We are also presenting a bill to outlaw their operations in the entire state. What we have done now is they should not stay in our garages or parks. The next stage that the bill is going to cover is that nothing should exist at all whether by office or by name in Lagos State. This is not the first time it has happened in Rivers, and in Kaduna State...their activities is becoming inimical to the interest of the populace. The state house of assembly has the power to make law for the good governance, orderliness and peace in Lagos state..They themselves are operating outside their own constitution of their law and even the federal that they are talking about there are so many documents from the federal ministry of labour itself saying specifically that NURTW does not have the right to incorporate with self-employed commercial drivers let them go and contradict it, this are the things we kept on telling them that the federal itself does not give them the power.

Many other states in Nigeria are most likely to follow the Lagos example as a way of forcing local governments to take over the control of the motor parks.

The Lagos state government “fights” NURTW members using three essential institutions. The first is the Ministry of Transport [MOT] which oversees issues of public transportation in the state. Part of its responsibility is to ensure that all vehicles used in Lagos state are road-worthy. The second is LASTMA. The third, but not the least, is the Police. Officials of these agencies are usually on the streets of Lagos cautioning and arresting the NURTW members who try to conduct themselves in a disorderly manner in any part of the state. With time, NURTW members started to accuse the officials of these organizations of harassment and extortion. On

May 30, 2001 Chief John Olaoye, the Secretary of NURTW in Lagos state issued a press release in which he dismissed as “baseless” the accusations against his members by the government. He described some of their members who the Lagos state government now refer to “touts” or “agbero” as those used as political thugs during the 1999 elections. He argued that his members played an active role during the anti-military struggles that paved way for the 1999 political transition. They also voted for Governor Tinubu during the election. He wondered why the same government should now

..exhibit partisanship in favour of illegal mushroom transport association simply because our union is kicking against the obnoxious act of his ministry by setting up MOT and LASTMA which are duplication of duties of V.I.O, the traffic police, traffic warden and FRSC, who are daily terrorizing, dehumanizing, extorting and jailing our members-drivers for no justifiable cause...Contrary to Commission Banire’s statement that our union is the most notorious for engaging in touting activities, we wish to state that most of the touts presently at the parks are thugs being used by the government for political reasons [Ahmed 2001].

The government of Lagos state decided to ban NURTW and side with the other unions for a particular reason. In trying to press for the withdrawal of MOT and LASTMAN officials from Lagos roads, NURTW usually call its members out on strike. During such strikes, all commercial vehicles are withdrawn from Lagos roads. Members of the other unions who tried to operate on the streets are harassed or even killed. It is within this framework that the government of Lagos state started arguing that these other transporter unions have the right to operate as they are not members of NURTW. With time the exchange between NURTW and the government became so intense to the extent that the government had to ban NURTW with a view to allow the other unions who are willing to tolerate the activities of MOT and LASTMA to freely operate. The government of Lagos state paid a mere lip service to its ban order on NURTW. The law was hardly enforced with any seriousness until early 2003 when it was realized that the union has persistently refused to tolerate other users of motor parks in the state.

The conflict between the transporter unions in Lagos on the one hand and between NURTW and Lagos state government on the other hand got to such a critical stage that Lagos State Council of the Nigeria Labour Congress had to summon an extra-ordinary meeting on the matter on January 14, 2002. At the end of its meeting, the Council issued a communiqué in which it blamed hullabaloo in Lagos on some transporter unions who pulled out of NURTW. Seven of such unions were listed: Mini Bus Drivers Association, Lagos Urban Bus Commercial Drivers Association, Tipper/Lorry Driver Association, Taxi Driver Association, and Kabukabu Operators, Inter-State Mini-Bus Drivers Association. NLC considered the activities of these unions to subvert all efforts made by NURTW to bring sanity to the motor parks in Lagos state. As far as the Council was concerned only NURTW has the legal rights to collect check-off dues at the motor parks. The other associations, according to the NLC, were not registered as trade unions but under Land Perpetual Act like an ordinary social club. These “meander transport associations” were accused of writing “frivolous petitions”, launching “destructive propaganda” against NURTW. The NLC blamed most of the violence in Lagos motor parks on some of these other unions, rather than members of NURTW. Some “area boys” and hoodlums also impersonate NURTW officials, when extorting money from members of the public and commercial drivers. The Council made a number of suggestions towards bringing sanity to motor parks management in Lagos state:

..NURTW is hereby mandated to start wearing their Uniforms and Identifications Cards with immediate effect in order to differentiate rank and file members of the Union from the area boys and touts that have invaded the motor parks and garages in Lagos state.

..the State Government should assist the Union to sanitise all the Motor Parks in the State and get rid of all the unwanted elements, that are parading the Motorparks.

Council appeals to the State Government to stop romancing with any of the meander transport associations so as to effectively execute its policy which recognizes N.U.R.T.W as the only drivers Union in order to create decorum.

Council therefore directs all these transport associations operating in the state to embrace and affiliate with NURTW as any deviant association shall be dealt with accordingly.

That a tripartite committee comprising of National Union of Road Transport Workers/Road Transport Owners Association of Nigeria, Representative[s] of Lagos State Government and Security Agent[s] to handle transportation matter in the garage or parks.

That NURTW should as a matter of urgency handle transportation matter with some milk of kindness by making sure that transportation fare is not increased arbitrarily due to the fuel increase as recently announced by the representative of the Federal Government.

That the National Union of Road Transport Workers should also endeavour to educate all her rank and file members on the need to strictly adhere to the traffic rules and regulations to ease the incessant traffic hold up and accident in Lagos State [NLC 2003:24].

It will be noted that none of these regulations has anything on the role of local government councils in managing the parks. All the stakeholders in the conflict and its resolution simply assumed that the local governments in Lagos had so much failed in their duties that there was no need involving them in finding solutions to the problems.

Politicians and Motor Park Politics

The point was clearly made in the foregoing that the motor parks in Lagos and Ibadan were taken over by NURTW in the late 1970s as a result of the involvement of the transporters in party politics. Politicians [most especially party leaders, governors, and local government functionaries looking for cheap votes] have continued to play important roles in the affairs of the motor parks since then. Politicians and military rulers all over Nigeria court the friendship of NURTW leaders. This partly explains why these Nigerian leaders are indifferent when the transporters are engaged in criminal acts. Politicians who are now favored by the leadership of the union sponsor rival factions of the union and in the process contribute into making the transporters engaged in urban violence. The tense relationship between NURTW and Self-Employed Commercial Drivers Association of Nigeria [SECDAN] for the control of motor parks in Lagos and Ibadan can be used to illustrate this unfortunate situation.

SECDAN, a rival transporter union to NURTW, started in Ibadan in 2001 as part of the efforts to People's Democratic Party [PDP] to take over South-western Nigeria from Alliance for Democracy [AD]. It was started by one James Ojewunmi from whom Alhaji Lateef Akinsola alias "Tokyo" took over power as the Chairman of Oyo State NURTW some years ago. Ojewunmi was in office for over 12 years during which Tokyo served as his deputy. When the latter became the chairman, it was expected that Ojewunmi would give him all needed support. He did initially until politicians came in between them.

Governor Lamidi Adesina [1999-2003] became governor of Oyo state largely because of the support he got from NURTW members led by Tokyo. The latter and Adesina became friends when they were incarcerated at Agodi prison Ibadan by the Abacha regime. They were released in 1998 at the same time. When Adesina started his campaigns to become the governor of Oyo state in 1999, Tokyo was always seen in his campaign train. PDP knew that except the regime of Tokyo was upturned it would be difficult for another political party to win Oyo state. The party thus raised an opposition against the NURTW leader. The arrow head of this plot within PDP was Alhaji Lamidi Adedibu, the “iron man of Ibadan politics”. He enlisted the support of all transport workers with the ambition of taking over the motor parks in Ibadan, whether at city or state level. He found a willing tool in Ojewunmi. The agreement between Adedibu and Ojewunmi was that the latter would be returned as the chairman of NURTW if it could “recover” the motor parks in Ibadan from Tokyo. SECDAN was quickly registered with the Corporate Affairs Commission as the organisation through which this objective would be realised. The SECDAN coup against NURTW was launched on October 10, 2001. Members of organisation, led by Mr. James Ojewumi, occupied a number of prominent motor parks in Ibadan at night claiming to have the right and autonomy to exist at any motor parks. They refused entry into the park to whosoever was not willing to pay “check off dues” to them. NURTW members fought back and the city of Ibadan was engulfed in a free for all fight that spread round all the motor parks in the city within few minutes. About 300 hundred people lost their lives in the process. SECDAN members tried to do the same in Lagos and similar thing happened.

Attempts to punish leaders of the two unions in Oyo state where the problem started were frustrated by state agents who benefited from either factions. The intervention of Governor Lamidi Adedibu made it difficult for Tokyo to be arrested by the police. PDP leaders, who controlled the federal government, also ensured that Ojewunmi was not brought to book by the police. There are many instances of other intra and inter-union violence at the motor parks in Lagos and Ibadan. Space would not allow us to cover all of them here. As all these violent events took place, the local governments that own the motor parks where the encounters took place simply maintained a safe distance from them.

SECDAN did not play at important roles during the 2003 gubernatorial election in Oyo state. Adedibu depended on some other groups to wrench power from Governor Adesina. PDP now controls the state. This enabled SECDAN members to return to NURTW to fight Tokyo. They have now taken over the leadership of the transporter union, and Tokyo is now in detention at Agodi having been accused by the PDP regime of being responsible for the death of some transport workers in Oyo state during the regime of his “godfather”, Adesina. With NURTW in its kitty, PDP in Oyo state is prepared for the 2007 elections. It is difficult for AD supporters in the union to wrest power from the PDP loyalists who are now in control. PDP controls both Oyo and federal governments. It would always ensure that the motor parks in the state are safely in the hands of its loyalists. NURTW still remains banned from the motor parks in Lagos state. It is not as effective as its Oyo counterpart.

Research Findings: Quantitative Data

The data discussed above came from oral interviews, participant observation and review of existing literature. The data from all these sources is inadequate for determining how road transport workers feel about the management of the motor parks in Lagos and Ibadan. In order to fill this yawning gap, we administered a total of 1000 questionnaires at the motor parks in the

two cities: 500 in Lagos and 500 in Ibadan. 500 questionnaires were retrieved from Lagos and 458 from Ibadan. The Lagos situation looks a bit strange and needs better explanation. 500 questionnaires were originally given to our enumerators. It was initially difficult to administer the questionnaires at any of the parks without the support of NURTW leaders. Our enumerators thus had to reach an agreement with them on how to administer and retrieve the questionnaires. When it became obvious that some of the questionnaires would not be filled and returned, the NURTW leaders who served as our contact persons, went out on their own to photocopy more questionnaires and had them administered. This was how our enumerators came about the 500 questionnaires they returned. Our initial fear was that the way the questionnaires in Lagos were administered would colour the responses of our respondents. The contrary was the situation after the data was electronically analysed.

The situation in Ibadan was different. I personally supervised the distribution of the questionnaires. We insisted on working with only the ones that were voluntarily returned. Some NURTW members in Ibadan were suspicious about our agenda for carrying out the survey despite repeated explanations. Some of them refused to turn in the questionnaires we gave to them. This was why the total number of questionnaires retrieved was 458.

The Findings from Lagos.

Background Characteristics of Respondents

All the 500 respondents from the motor parks in Lagos work in the public transport sector as drivers [44%], conductors [26.8%], transport owners [20.2%], NURTW executive members [6.6%], ticketing officers [1.8%], etc. Our data shows that the motor parks in Lagos are dominated by the youths. 379 out of those interviewed, representing 71.8% of our 500 respondents, fall within the age brackets of 18-44 years. 45 [9.0%] of them are under the age of 18 years and 55 [11%] are above 55 years old. The economic sector is dominated by men. 487 [97.4%] of our respondents were men and only 2 [.4%] of those interviewed were women. The following table shows the level of education of the respondents:

Table 1: Level of Education

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
None	61	12.2	12.2	12.2
Up to primary school	191	38.2	38.2	50.4
Up to secondary	204	40.8	40.8	91.2
Up to tertiary	36	7.2	7.2	98.4
Others	6	1.2	1.2	99.6
No response	2	.4	.4	100.0
Total	500	100	100	

As the above table shows, the motor park users [drivers, conductors, touts etc] in Lagos are dominated by secondary school leavers. Those with primary education among them constitute 38.2% [191]. Only 12.2% of the sampled population claimed to be illiterates. This finding contradicts the popular belief in the Nigerian society that the “garage boys” are illiterates. Many educated Nigerians, including university graduates, joined the public transport business in Nigeria in the late 1980s when the Nigerian economy collapsed in reaction to the

global glut in the oil market. More and more educated people who cannot find gainful employment in the other sectors of the economy have been turning to public transport business as a means of livelihood. Majority of these transporters [27.4%] earn less than N7,000 monthly from their business; only 1.4% of the respondents claim they earn as much as N75,000.00 monthly.

We asked our respondents to state when and how the motor parks in which they operate were founded. Majority of them [295 or 59%] refused to answer the question. They are probably ignorant of how the motor parks were established. 68 of them constituting 13.6% claimed that the parks were established by the government while 11 of them [2.2%] said that some of the parks were established by the commercial drivers themselves or through a collaborative efforts of drivers and government [41 or 8.2%]. The majority of the respondents [361 or 72.2%] claim to belong to one transporter union or the other in the motor parks. Only 92 respondents [18.4%] claimed not to belong to any union. These are probably the category of people referred to as “touts” at the parks. Such people are neither motor drivers nor recognised by the transporters as conductors. They hang around the parks and earn their living by doing whatever duties union leaders allocate to them from time to time. Several of them are career criminals.

We asked the respondents to state if local government councils charged with the responsibility of managing the parks collect any rate from them. Majority of them [460 or 92.3%] answered the question in the affirmative. Only 5 people [1%] claimed that they pay nothing to local government councils. This set of people must be among those operating illegal motor parks in Lagos. 35 of our respondents decided not to answer this question. 429 of them [85.8%] claimed that they make these payments to local government councils regularly. Majority of them noted that they paid a minimum sum of N20 to the government daily. 98% of the respondents claimed that they also make daily payments to their transporter unions for using the parks. We asked them to state which of these payments [to local governments and transporter unions] is more appropriate and we got the following responses:

Table 2: Appropriateness of Payments

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Local government	103	20.6	20.6	20.6
Unions	55	11.0	11.0	31.6
Both	219	43.8	43.8	75.4
No response	123	24.6	24.6	100.0
Total	500	100	100	

In other words, more people consider the payment to the government to be more appropriate than the one to transporter unions. They however do not see anything wrong with the two payments. The majority of those who approved of the payment consider it necessary for maintaining the parks. The 123 people that refused to answer this question are probably not happy with any of the payments, most probably because they could not see any justification for them. We sought to know how the money made from the parks are accounted for. Majority of our respondents [37.2%] refused to answer this question. Two things are possible. It is either they are not told how the money is banked/used or the respondents were afraid to tell us that the money is misappropriated by their leaders. Only one of them [.2%] claims that the money is used for building roads at the motor parks. 17 of them claim that they money collected is used by their

leaders to hold meetings. We asked our respondents to tell us what kind of services they expect from local government councils for the rates they collect from the motor parks. The following is their response:

Table 3: Services Expected from Local Governments

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Park maintenance	90	18.0	18.0	18.0
Security	100	20.0	20.0	38.0
Financial assistance	56	11.2	11.2	49.2
Social amenities	61	12.2	12.2	61.4
A lot	21	4.2	4.2	65.6
No response	172	34.4	34.4	100.0
Total	500	100	100	

Majority of the respondents refused to answer the question probably because they have never felt the impact of local government councils in the motor parks and could hardly come to terms with expecting them to begin to make any impact now. The majority of those who responded to the question [100 or 20%] consider it a primary duty of local governments to provide the parks with adequate security; 61 [12.2] expected the government to provide the parks with social amenities. The maintenance of the physical structures at the parks is also considered to be the responsibility of the government [18.0%]. We went on to challenge our respondents to tell us which of these expected services local government councils provide. Majority of our respondents [437 or 87.4%] failed to answer this question. Only 6% felt that local government councils have been fulfilling their statutory responsibility of maintaining roads.

If local governments have actually not been managing the motor parks, who then is? 98% of our respondents attribute the management of the motor parks to transport worker unions. We asked them to identify these unions and we got the following feedback:

Table 4: Transport Workers unions that exist in the Motor Parks

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
RTEAN	202	40.4	40.4	40.4
SEDAM	2	.4	.4	40.8
Car Hire Services	2	.4	.4	41.2
NURTW	164	32.8	32.8	74.0
TDA	3	.6	.6	74.6
Illegal	1	.2	.2	74.8
No response	126	25.2	25.2	100.0
Total	500	100	100	100.0

202 of our respondents [40.4%] identified with RTEAN; NURTW came second with 32.8%. This submission contradicts the popular notion that NURTW is the most popular transport workers union in Lagos state. Why is RTEAN that popular? The majority of our informants [106 or 21.2%] claimed that it is the union for transport owners. The argument here, which RTEAN

members have always advanced, is that nobody is in a better position than transport owners [rather than the drivers that dominate NURTW] to control transport business in Nigeria. We asked our respondents to state if they have ever had a violent conflict with members of rival unions on the control of motor parks. Only 156 respondents [31.2%] answered this question in the affirmative; 276 [55%] claimed that their union had never clashed with the other unions. 69 respondents refused to answer the question. We asked them to identify the union, which actually control the motor parks in Lagos. 362 [72.4%] refused to answer this question. The majority of those who did [103 or 20.6%] identified NURTW as most powerful union at the parks.

What then are the conflict issues at the motor parks? Majority of those who answered the question [93 or 18.6%] blamed the problem at the parks on leadership struggle among and between union leaders. The other problems at the park include “undue interference of agents of Lagos state government”, “activities of touts and area boys”, and “stubbornness of some passengers”. How can this kind of problem be prevented in the future. 358 respondents [71.6%] avoided this question. 87 [17.4%] of those who answered it would want government to take over the management of the parks; 1.8% want the user of the motor parks to obey union regulations; 2.6% want more enlightenment training for those who lead the unions.

We asked our respondents to tell us the state of their relationship with the local government councils in Lagos state, as far as management of motor parks are concerned. We got this feedback.

Table 5: Relationship between Park Users and Local Governments

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Very cordial	70	14.0	14.0	14.0
Cordial	176	35.2	35.2	49.2
Fairly cordial	184	36.8	36.8	86.0
Not cordial	14	2.8	2.8	88.8
No response	56	11.2	11.2	100.0
Total	500	100	100	

This shows that the motor park users are not satisfied with the quality of support they get from local government councils. The seriousness of this issue is to be seen in the number of people that responded to this question.

“Fairly cordial” relationship shows that there is a contact between the transporters and local governments. We asked them to define this relationship and the following was returned:

Table 6: Strongest Point of Interaction with Local Governments

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Collection of park rates	432	86.4	86.4	86.4
Maintenance of law and order	26	5.2	5.2	91.6
Physical maintenance of parks	11	2.2	2.2	93.8
Others	4	.8	.8	94.6

No response	27	5.4	5.4	100.0
Total	500	100	100	

The simple point that the respondents were probably trying to make here is that the local government councils are only interested in the money collected from the motor parks and are not willing to give anything back to the parks. The seriousness of this issue is also to be seen in the small number of people that failed to answer the question. It would appear that the majority of the transporters are worried about this issue.

Given the foregoing, we asked our respondents to suggest how transporter unions and the government can improve the management of motor parks in Lagos State. We got the following responses:

Table 7: How to Improve Management of Motor Parks

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Effective LG control	6	1.2	1.2	1.2
Regular meetings with LGs.	112	22.4	22.4	23.6
Collaboration with govt.	107	21.4	21.4	45.0
Handover of parks to transporters	157	31.4	31.4	76.4
No response	118	23.6	23.6	100.0
Total	500	100	100	

The majority of our respondents see handover of the motor parks to the government as the only way for improving their performance. Many of the respondents [118 or 23.6%] did not answer the above question. Their opinions would have given them out as not supportive of how their leaders and local government officials mismanage the motor parks. This point is partly underscored by the 157 respondents who want the management of the parks to be transferred to the transporters that use them. It should be noted that these people did not suggest that the parks should be given to the transporter unions but rather the transporters themselves, to manage. Only 6 [1.2%] of the respondents want local government councils to exercise effective control over the parks. This could translate to mean that people feel the councils have no roles to play at all at the parks. 23.8% of the respondents feel that the parks will be better managed if the transporters and local governments could collaborate more meaningfully.

The Findings from Ibadan

Background Characteristics of Respondents

The point was made earlier that in Ibadan we gave out 500 questionnaires and succeeded in retrieving 458. Those who filled the questionnaires consisted of drivers, conductors, transport owners, NURTW executive members, ticketing officers, etc. Most of the public transport sector operators are men [412 or 89.95%]. Only 5.90% of the respondents are women. 4.15% of the respondents failed to state their sex. 422 of the respondents [92.14%] fall within the age bracket of 18-44 years. Most of these young people are educated as shown in the following table:

Table 8: Level of Education

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
None	40	8.7	8.7	8.7
Up to primary school	115	25.1	25.1	33.8
Up to secondary	252	55.0	55.0	88.8
Up to tertiary	30	6.6	6.6	95.1
Others	17	3.7	3.7	100
No response	4	0.9	0.9	
Total	458	100	100	

Like in Lagos, most of the transport workers in Ibadan are literate. 55% of had secondary education. Only 8.7% of them claimed not to have any formal education; 6.6% had tertiary education. Majority of them [140 or 30.5%] in Ibadan earn less than N7,000 monthly from their business; only 1.5% of the respondents earn as much as N75,000.00 monthly.

We sought to know from our respondents when their motor parks were established. Most of the respondents [120 or 26.2%] gave no answer to this question. Most of them did not know how the parks were established. Majority of them [298 or 65%] operate under the umbrella of one transporter union or the other. 85 of them [18.6%] claimed not to belong to any union though they collected their questionnaires for this project through NURTW officials. This could be a tacit way of saying they do not recognize the authority of the NURTW leaders who control most of the parks in Ibadan. Unlike Lagos, most of the transporters in Ibadan belong to NURTW.

Table 9: Transport Workers unions that exist in the Motor Parks

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
NURTW	210	45.9	45.9	49.9
RTEAN	90	19.6	19.6	65.5
Taxi Drivers Association	20	4.4	4.4	69.9
NARTO	10	2.2	2.2	72.1
	8	1.7	1.7	73.8
SECDAN	120	26.2	26.2	100
No response	458	100	100	
Total				

We sought to know from our respondents for how long they have been members of these unions. 57.2% of them joined the unions within the last 15 years. Why did they join? 146 of them representing 31.8% did not answer this question most probably they cannot really fathom what the unions offer in return for the tariffs they pay daily. 155 of them [25.1%] claimed to have joined the unions simply because all drivers of public transport are expected to do so. Only 3.3% claimed to have joined because of any expected benefits.

Do local government councils collect any rates from the motor parks? Majority of them claim to pay between N20 and N50 to the government daily. They also paid some money to the transporter union to which they belong. We asked them to state which of these payments [to

local governments and transporter unions] is more appropriate and we got the following responses:

Table 10: Appropriateness of Payments

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Local government	87	19.0	19.0	19.0
Unions	60	13.1	13.1	32.1
Both	235	51.3	51.3	83.4
No response	76	16.6	16.6	100.0
Total	458	100	100	

Like in Lagos, most of the transport workers find it difficult to justify what they pay to their unions or local governments. They consider the payment to the government to be more rational. They however consider the two payments as necessary for having easy access to the motor parks. We raised the issue of accountability for the money collected by the union leaders. Majority of the respondents either refused to answer this question or make suggestions that show that the money is not properly used by their leaders, and even local government councils.

We asked our respondents to tell us what kind of services they expect from local government councils for the rates they collect from the motor parks. The following is their response:

Table 11: Services Expected from Local Governments

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Park maintenance	26	5.7	5.7	5.7
Security	132	28.8	28.8	34.5
Financial assistance	49	10.7	10.7	45.2
Social amenities	118	25.7	25.7	70.9
A lot	20	4.4	4.4	75.3
No response	113	24.7	24.7	100.0
Total	458	100.0	100	

24.7% of the respondents refused to answer the question most probably because they have never felt the impact of local government councils in the motor parks and could hardly come to terms with expecting them now do begin to make any impact. The majority of those who responded to the question [132 or 28.8%] consider it a major responsibility of local governments to provide security at the parks; 118 [25.7%] expected the government to provide the parks with social amenities. The maintenance of the physical infrastructures at the parks is also considered the responsibility of the government 18.0%. We went on to challenge our respondents to tell us which of these expected services local government councils have been providing. Majority of our respondents [437 or 87.4%] failed to answer this question. Only 6% felt that local government councils have been fulfilling their statutory responsibility in any particular sense.

If local governments have actually not been managing the motor parks, who then is? 98% of our respondents attribute the management of the motor parks to transport worker unions. We asked them to identify these unions and we got the following feedback:

Table 12: Transport Workers unions that exist in the Motor Parks

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
RTEAN	87	19.00	19.00	19.00
SECDAN	10	2.18	2.18	21.18
NURTW	264	57.64	57.64	78.82
NARTO	6	1.31	1.31	80.13
Others	41	8.95	8.95	89.08
No response	50	10.92	10.92	100.0
Total	458	100	100	

This submission clearly demonstrates the popularity of NURTW in Oyo state [264 or 57.64%]. Only 87 of our respondents [19%] identified with RTEAN. We asked our respondents to state if they have ever clashed with members of rival unions on the control of motor parks. 215 of our respondents [46.9%] answered in the affirmative; 186 [40.6%] claimed that their union had never clashed with the other unions. Only 25 [5.5%] of the respondents refused to answer the question.

We asked our respondents to identify issues leading to violent conflicts at the motor parks. Like those in Lagos, majority of them blamed the problem on leadership tussles within and between transporters unions. The main issue centred on who controls a particular motor park. How can such violent occurrences be prevented in the future. 245 respondents suggested that governments [state and local] should show more interest in the management of the motor parks. 65 particularly suggested that the security of lives and property at the motor parks should be reinforced. 124 want the unions operating in the parks to be given more power to deal with “troublemakers”. 45 suggested that more non-violent workshops should be organised for members of the transporter unions.

Do the transporters enjoy any good relationship with the local government councils “managing” the parks? Majority of the respondents [207 or 45.2%] noted that the relationship between them and the councils is fairly cordial.

Table 13: Relationship between Park Users and Local Governments

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Very cordial	62	13.5	13.5	13.5
Cordial	102	22.3	22.3	35.8
Fairly cordial	207	45.2	45.2	81.0
Not cordial	17	3.7	3.7	84.7
No response	70	15.3	15.3	100.0
Total	458	100	100	

We asked the respondents to identify their strongest points of relationship with the local government councils. The following responses came in:

Table 14: Strongest Point of Interaction with Local Governments

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Collection of park rates	382	83.41	83.41	83.41
Maintenance of law and order	36	7.86	7.86	91.27
Physical maintenance of parks	10	2.18	2.18	93.45
Others	6	1.31	1.31	94.76
No response	24	5.24	5.24	100.0
Total	458	100	100	

Like in Lagos, most of the transporters in Ibadan [382 or 83.41%] see the collection of motor park rates as the only thing the local governments do at the parks. They hardly maintain the infrastructures in them nor care about issues of law and order.

The simple point that the respondents are trying to make here is that the local government councils are only interested in the money collected from the motor parks and are not willing to give anything back to the parks. The seriousness of this issue is also to be seen in the small number of people that failed to answer the question. This means that the majority of the transporters are worried about this issue.

Given the foregoing, we asked our respondents to suggest how transporter unions and the government collaborate towards improving the management of motor parks in Lagos State. We got the following responses:

Table 15: How to Improve Management of Motor Parks

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Effective LG control	22	4.80	4.80	4.80
Regular meetings with LGs.	86	18.78	18.78	23.58
Collaboration with govt.	156	34.06	34.06	57.64
Submission of parks to transporters	139	30.35	30.35	87.99
Take over by state government	5	1.09	1.09	89.08
No response	50	10.92	10.92	100.0
Total	458	100	100	

Most of the respondents believe that the government has a major role to play in making the motor parks to become more effective. 156 of them [34.06] consider it necessary for both the transporters and the local government councils to collaborate in dealing with the problems confronting the motor parks. 139 respondents [30.35%] are of the opinion that the motor parks will be better managed if completely transferred to transporters. 1.09% of the respondents, who do not believe that the motor parks can be well managed by either local government councils nor the transporters suggest that their management should be transferred to state governments.

Summary, Conclusions and Recommendations

Our major goal in this study is to assess the participation of local government councils and National Union of Road Transport Workers [NURTW] in the management of motor parks in Lagos and Ibadan. The point was made at the beginning of this work that Local government councils are the ones statutorily charged with the responsibility for establishing, maintaining and collecting rates at motor parks in Nigeria. This situation is not peculiar to Nigeria but is a common practice in many other developing nations of the world where political decentralisation is practised as a way of making municipal institutions to become more efficient and responsive to the needs of grassroots people. Decentralization is a series of concessions by a central government to regimes of lower jurisdictions on management of services. Decentralization is thus meant to be understood in this paper as a transfer of power to local units of government on issues of finance and administration, land, infrastructure, environmental management, and poverty alleviation [Dillinger 1994]. This political phenomenon manifests at four different levels [Rondinelli 1990]. The first is *deconcentration* which refers to the act of transferring power to local administrative offices of a central government. In this case, the central government is still in charge but has just moved its agents closer to the grassroots people. The second typology of decentralization is known as *delegation*. In this case, the power of the central government is transferred to a parastatal representing the interests of same central government. The third is known as *devolution*. This means transfer of power to subnational political entities e.g. a municipal administration. The fourth is *privatization*, which refers to the act of transferring power [and responsibility] to private entities.

The management of the motor parks in Nigeria by local government councils is an end-product of a devolution process in which power and responsibility of a central [federal] government is transferred to a local government. The councils are expected, under this arrangement, to establish, manage and collect rates at the motor parks in Nigeria. Our findings show that the local government councils in Lagos and Ibadan have not lived up to their constitutional responsibilities. They have simply left the management of the motor parks to officials of NURTW. What we have on ground thus look like a privatization process. What the local government councils originally intended when establishing relationship with NURTW was a partnership. The two need each other: local governments own and are responsible for managing the motor parks, and NURTW officials coordinate the activities of those who use the parks. In other words, local governments are expected to make the motor parks safe for the use of NURTW members. The latter pay daily rates to local governments for using and maintaining the parks. Starting from the late 1980s, the local governments could no longer effectively manage the parks largely because of the militant activities of members of NURTW and corruption of local government officials. The existing partnership between the two simply developed to the point that NURTW officials started conducting themselves as if the power to manage the motor parks in the two cities has been delegated to them by local governments. They arrogate to themselves the right to determine where a motor park should be located, who could use old and new motor parks, and also collect motor park dues on behalf of their unions and local government councils. This has led to different kinds of problems: poor management of the motor parks, financial corruption, intra and inter-union violence, etc.

In other words, what a non-Nigerian would interpret as either a “devolution” or “delegation” of power at the motor parks is simply a dereliction of official responsibility by local

governments. There is no doubting the fact that NURTW officials have completely taken over the management of the motor parks in Lagos and Ibadan. Lagos state government is still struggling to regain the control of the motor parks in the state. On the surface, the government of Lagos state does not have the power it arrogates to itself on the management of the motor parks. In other words, the government does not seem to have the power to ban NURTW officials from managing the parks as it has done. The parks belong to local government councils. The argument of Lagos state government is that the NURTW members who use the parks are creating security problems for the people of Lagos state through their violent disposition. Governor Ahmed Tinubu has thus invoked his power as the “chief security officer” of Lagos state to clamp down on the NURTW members. He has banned them from operating in any of the motor parks in Lagos state. The ban order is however not effective. NURTW officials still control the motor parks through the clandestine support of police men and local government officials, who both made huge money from the transport business.

Transporters in both Lagos and Ibadan pay daily for using the motor parks. The point must be made however that the responsibility under the Nigerian federalism is not just to collect taxes from the parks. The local governments are also expected to maintain the motor parks. It is in the latter respect that the local governments have failed to live up to their constitutional responsibility. The point must also be made that the local governments lose a lot by not collecting the motor park rates directly. What NURTW remits to local governments as collections from the motor parks is often below actual receipts from the parks. NURTW members also collect union dues that do not seem to properly account for. The money is not used to improve the facilities and it does not go to providing welfare benefits for the membership. Unofficial sources revealed that the NURTW officials share some of the money made from the motor parks with security officials, most especially the police. One of the motor parks claim to pay N50,000 “security allowance” to the police monthly. This enables them to manage the motor parks without any hindrance. For this reason, most leaders of NURTW are very rich. Every NURTW member thus aspires to become a leader of the union. This partly explains why we have many leadership-related violence in most of the motor parks in Nigeria. Nigerian politicians derive a lot of benefits from these violent conflicts. They side with factions of the road transport workers unions that are considered to be “powerful” enough to help in meeting their selfish political ambitions. It is in this respect that motor parks serve as a major supplier of political thugs during elections in Nigeria.

Our respondents from both Lagos and Ibadan are in agreement that the local governments have completely failed in living up to expectation in the management of the motor parks. The majority of our respondents [432 or 86.4% in Lagos and 382 or 83.41 in Ibadan] are of the opinion that all the local governments do now is to just collect rates from the motor parks [through NURTW leaders]. They offer nothing back in return in terms of maintenance and provision of security for the motor parks. In both Lagos [43.8%] and Ibadan [51.3%], the majority of our respondents do not actually see anything wrong with the money they pay to both local governments and their unions. Their worry however is that their money is not used for the purposes for which they are collected. This is why in both Lagos and Ibadan, the park users do not consider the relationship between them and the local government councils to be cordial but fairly cordial [36.8% in Lagos and 45.2% in Ibadan]. They are, in other words, merely tolerating the local governments; they find it difficult to see their roles in the management of the motor parks. Most of these respondents feel that the motor parks in the two cities would do better if local governments and the transporters could collaborate more meaningfully.

The point has to be made, once again, in concluding this paper that there is nothing wrong in local governments establishing partnership with NURTW in managing the motor parks in Lagos and Ibadan. Many people are critical of the present situation simply because it has translated into local governments abdicating many of its responsibilities. The local governments collect taxes at the parks but fail to maintain them. The parks are thus always unkempt. The NURTW leaders who control the motor parks are often involved in bloody conflict with each other over the management of the parks. They underpay local governments for using the motor parks and hardly put the union dues they collect to any good use. The only solution to this problem is for local governments to be awakened to their official responsibilities in managing the parks. It is necessary for them to collect their rates at the parks directly rather than leaving it to NURTW. They also need to plough substantial percentage of what they collect into maintaining the parks. Security of lives and property is a major problem at most of the parks. Local governments must collaborate with NURTW to ensure this. The NURTW leaders operating in the motor parks need to be provided with leadership training. The training modules should strongly emphasis issues of non-violent conflict handling.

Bibliography

- Aborisode, O and Mundt, R.I. [1995], **Local Government in Nigeria and the United States: Learning from Comparison**, Ile-Ife: Local Government Publication Series, Obafemi Awolowo University.
- Adeloye, A. [2001], "52 suspects docked for bloodbath in Ibadan", **The Monitor**, October 13.
- Adeniji, K. [1983], "Nigerian municipal bus operations", **Transportation Quarterly**, 37 [1], pp. 135-143.
- Adeniji, K. [1986], "Public transport in the rapidly growing Nigerian cities: A time for action", in E.O. Adeniyi and I.B. Bello Imam [eds.], **Environment and Development**, Ibadan: NISER.
- Adeosun, B.M. [1991], "Standard of service and performance of mass transit programme in Oyo state: A case study of Ibadan mass transit service", MURP Project, Centre for Urban and Regional Planning, University of Ibadan.
- Ahmed, F. [2001], "Union replies govt on motor park touts", **THISDAYonline**, May 30.
- Ahmed, F. [2002], "Merge with NURTW, NLC Tells Transport Associations", **Transport Watch**, <http://www.thisdayonline.com/archive/2002/02/01/20020201bus24.html>
- Aideyan, O.N. [1987], "Traffic management and urban public transport in Nigeria: A case study of Ibadan", MURP Project, Centre for Urban and Regional Planning, University of Ibadan.
- Akinsola, Alhaji Lateef Tokyo [2002], Welcome address delivered at the 20th session of national executive council [NEC] meeting held at the Conference Hall, D'Rowans Hotel, Ibadan, 11-12 September.
- Albert, I.O., et al., [1994], **Urban Management and Urban Violence in Africa**, Volumes 1 and 2, Ibadan: Institut Francais de Recherche en Afrique.
- Albert, I.O. [2000], **Introduction to Third-Party Intervention in Community Conflicts**, Ibadan: PETRAF/John Archers Books, Limited.
- Ayeni, B. [1983], "The development of an urban land use-transportation model in Lagos, Nigeria", **The Nigerian Geographical Journal**, 26 pp. 59-79.
- Banire, M. [2000], "Our position on transport workers remain unchanged", **THISDAYonline**, May, 8.
- Barnes, S. T. [2002], "Lagos", in Melvin Ember and Carol R. Ember [eds.], **Encyclopedia of Urbann Cultures: Cities and Cultures around the World**, Danbury, Connecticut: Grolier.
- Bolade, A.T. [1986], "Transport in Metropolitan Lagos", **Transport Review**, 6[1] pp. 1-30.
- Egbu, A. U. [1994], "Provision of urban transport: Okigwe town in Imo state", in Albert, I.O., et al., [1994], **Urban Management and Urban Violence in Africa**, Volumes 1 and 2, Ibadan: Institut Francais de Recherche en Afrique.
- Dillinger, W. [1994], **Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery**, Washington, DC.: Urban Management Programme.The World Bank.
- Fadare, S.O. and A. Ogunsanya [1989], "Planning without data: The example of the Nigerian urban transport planning situation", **Studies in Environmental Design in West Africa**, 8 pp. 57-66.
- Gbadebo, A.S. [1989], "Intra-city transportation: A case study of Ilorin, Kwara state", MURP Project, Centre for Urban and Regional Planning, University of Ibadan.
- Ikporukpo, C.O. [1990], "The parking problem and its management in Nigeria's major cities", in **Urban Transport in Developing Countries**, Paris: CODATU pp. 303-309.
- Ikporukpo, O.I. [1994], "The urban transport crisis and urban violence: Reflections on the Nigerian situation", in Albert, I.O., et al., [1994], **Urban Management and Urban Violence in Africa**, Volumes 1 and 2, Ibadan: Institut Francais de Recherche en Afrique.

- Kehinde, D. [2003], "Lagos tough man, Bayo Success, dies unsung", **The Sun**, February 22.
- Mabogunje, A.L. [1974], **Cities and Social Order**, Ibadan: University of Ibadan.
- Nigeria Labour Congress [NLC, Lagos 2002], "Communique issued at the end of the Nigeria Labour Congress, Lagos State Council extra-ordinary meeting held on 14th January 2002 at Imoudu Hall of the National Secretariat of NLC, Lagos", **Nigerian Tribune**, January 17.
- Nwankpa, J.C. [1988], "Financing urban mass transport in Nigeria: A case study of Ibadan mass transit services", MURP Project, Centre for Urban and Regional Planning, University of Ibadan.
- Obioha, I.K. [1994], "The contribution of touts to urban violence in southern Nigeria", in Albert, I.O., et al., [1994], **Urban Management and Urban Violence in Africa**, Volumes 1 and 2, Ibadan: Institut Francais de Recherche en Afrique.
- Obono, O.M [2002], "Ibadan, in Melvin Ember and Carol R. Ember [eds.], **Encyclopedia of Urbann Cultures: Cities and Cultures around the World**, Danbury, Connecticut: Grolier.
- Omitoogun, W. [1994], "The area boys of Lagos: A study of organised street violence", in I.O. Albert et al. eds., **Urban Management and Urban Violence in Africa**, Volumes 1 and 2, Ibadan: Institut Francais de Recherche en Afrique.
- Osinbajo, Y. and Omayeli Omatsola [1998], **Citizen's Report Card on Local Governments**, Lagos: Integrity.
- Owumi, B.E. [1994], "New trends and attitudes toward crime: The phenomenon of area boys in Nigeria", in I.O. Albert et al eds., **Urban Management and Urban Violence in Africa**, Volume 2, Ibadan: Institut Francais de Recherche en Afrique.
- Rondinelli, D. [1990], **Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy Options**, Washington, DC: USAID Office of Housing
- Uwujare, N. and Momodu, B. [2001], "Bloodbath in Ibadan as rival transport union members clash", **The Monitor**, October 13.
- World Bank [1990], **Nigeria: Urban Transport in Crisis**, New York: World Bank.