

PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Action concertée incitative du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, conduite par le Gemdev et l'Isted

Synthèse des résultats

Juin 2004

Responsable scientifique
Alain Dubresson,
Géotropiques, Université Paris X, France

Equipe de recherche
Sylvy Jaglin
Claire Bénit
Peter Wilkinson
Solène de Poix
Valérie Messer
Alphonse Kyessi
Laurent Fourchard
Ayodeji Okuloju
Isaac Olawale
Léa Kalaora
Mailys Capet
Stéphanie Bellis
Marie Plancq
Anne Bousquet

Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne

Afrique du Sud - Ethiopie -
Nigéria - Tanzanie

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

AVERTISSEMENT,

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 six 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 Sylvie 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

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 prêts-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 six villes étudiées, a été utilisée ; elle reposait sur trois 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 citadins 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, dans les villes 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 citadines 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 de leur 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, 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.

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 Éthiopie, 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 citadins 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 (Éthiopie, 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 soulignés : 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, 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 1^{er} 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 associe, 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 sur 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 se 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 dominent 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. ■

1. Voir en particulier Sylvie Jaglin, Réseaux et fragmentation urbaine. Services d'eau en Afrique subsaharienne, université Paris 1, dossier d'HDR, volume 1, décembre 2003, 231 p.
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.
4. Financé par l'IFAS-Johannesburg, la représentation IRD en Afrique du Sud et des postes diplomatiques d'Afrique australe.

SUMMARY

In a context of neo-liberal globalisation and of the implementation of decentralisation reforms informed by the New Public Management, Sub-Saharan 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 gives 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).
- 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?