

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
Emile Le Bris,
Institut de recherche pour
le développement (IRD), France

Equipe de recherche
Sidi Boumedine Rachid
Ferfera Yassine
Bouyacoub Ahmed
Benabdallah Youcef
Bruno Dewailly
Agnès Favier
Karam Karam
Harb Al-Kak Mona
Tristan Khayak
Aude Signoles
Myriam Catusse
Raffaele Cattedra
M'hammed Idrissi-Janati
Olivier Toutain
Olivier Legros
Alioune Thiam
Alexandra Biehler

Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient

Algérie - Maroc - Burkina
Faso - Liban - Palestine

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Hypothèses initiales

Le programme PRUD part de l'hypothèse selon laquelle l'internationalisation des économies et les effets de la mondialisation bouleversent en profondeur les mécanismes de l'urbanisation et les systèmes urbains et territoriaux. Ces processus s'accompagneraient paradoxalement d'une montée en force des acteurs locaux qui tentent d'imposer des alternatives en matière de gestion urbaine. D'autres auteurs estiment au contraire que la notion de ville serait de moins en moins porteuse de sens et que son utilité pourrait être mise en doute pour approcher les thèmes de la citoyenneté et de l'espace public.

Au consensus présidant à la mise en œuvre d'un management urbain contractuel, nous opposons, dans la présente étude, un examen minutieux et multiforme des modalités de construction d'un champ politique à l'échelle locale, champ qu'animent de multiples coalitions d'intérêt chevauchant la frontière entre le légal et l'illégal, entre le public et le privé. Ces coalitions promeuvent certes des pratiques originales de négociation mais contribuent-elles à la consolidation d'acteurs collectifs ? Les stratégies hétérogènes, voire divergentes, que l'on peut observer se combinent-elles pour former un territoire intégrateur des intérêts particuliers et des politiques nationales ? Ce «territoire pertinent» se situe-t-il à l'échelle municipale, infra municipale, ou supra municipale ? Le cadre municipal sera donc moins considéré comme territoire pertinent a priori que comme échelle problématique dans le cadre d'une recherche s'attachant à l'exploration des modèles, des politiques et des stratégies d'acteurs.

Les contributions des bailleurs de fonds internationaux apparaissent comme des prétextes à l'installation des cadres institutionnel, financier et technique d'un développement réduit à la seule croissance économique. Les discours et les interventions sur et dans la ville participent d'une occultation du politique en appréhendant la ville comme une structure de gouvernance qui gère et coordonne les transactions sur le mode contractuel. Les changements institutionnels, plus ou moins imposés de l'extérieur, sont exploités par les États dans le dessein de se décharger sur les collectivités locales des missions qu'ils ne sont plus en mesure d'assumer.

Instrumentalisée en tant qu'appendice temporaire d'une machine économique globale, la ville n'apparaît plus comme dépositaire d'une conscience du passé et subit un double processus de déterritorialisation et " d'archipélisation " de sa forme et de sa gestion. La " logique de projet " introduit une relation complexe entre politiques publiques et territoires éphémères.

L'éventail des acteurs impliqués s'est considérablement ouvert : les entreprises, les ONG, les communautés de base, les autorités coutumières, les mouvements religieux prennent une part importante dans les recompositions sociales et territoriales en cours et jouent un rôle dans la compétition économique et politique à l'échelle locale. La gestion participative ne serait toutefois que la manifestation d'une nécessité de survie face au désengagement des États. La perte de puissance de la hiérarchie politico-administrative semble laisser le champ libre au marché dans un espace politique local passablement chaotique. Quelles sont, dans ce contexte mouvant des nouvelles règles du jeu de la « bonne gouvernance », les stratégies d'adaptation des notabilités locales, des courtiers et des entrepreneurs de développement. De quel(s) pouvoir(s) les territoires urbains que nous nous proposons d'étudier sont-ils le siège ? Comment se construit un pouvoir local et à quelles fins ? Quelle est la légitimité des nouveaux élus locaux et quelles sont leurs aptitudes gestionnaires ? Comment éviter l'atomisation des organisations locales, tout en valorisant les communautés d'appartenance et reconnaître, dans le même temps, à l'administration locale, une position privilégiée ?

PRINCIPALES CONCLUSIONS PAR SITE D'ÉTUDE

L'équipe algérienne n'a pas focalisé ses recherches sur l'échelon municipal. Elle aborde la municipalité « par le haut », comme un maillon dans un système qui revêt toutes les caractéristiques du système « clientéliste ». Ici la rente provient de l'exploitation des hydrocarbures qui procure à l'Etat 70% de ses recettes. Ce caractère indiscutablement

rentier de l'Etat algérien le rend relativement indépendant de la société en ce qui concerne ses ressources. Il est donc peu incité à la « bonne gouvernance » du fait que la société, sous fiscalisée, dans son ensemble est peu encline à s'organiser pour réclamer plus de transparence dans la gestion des finances publiques. D'un Etat rentier

actif dans les années soixante (transformer la rente en développement), on passe aujourd'hui à un Etat rentier passif. (La rente intervient pour plus 55% dans la couverture des dépenses de fonctionnement).

Les entrepreneurs sont un bon analyseur de ce système grâce auquel ils se reproduisent tout en s'en voulant autonomes et dans lequel ils sont « englués ». Le modèle de développement a été totalement basé sur la propriété étatique et le monopole de l'Etat, mais le secteur public a constitué également un grand nombre de PME « locales », notamment dans les activités limitées territorialement à une commune ou à une wilaya. Cette situation a été complètement bouleversée au cours des années quatre-vingt-dix par l'adoption des réformes économiques qui ont introduit les règles de l'économie de marché et supprimé le monopole de l'Etat sur l'activité économique. La PME est ainsi devenue progressivement la référence de base mais, sachant qu'il est difficile pour l'économie algérienne de devenir compétitive dans le court et moyen terme, la levée progressive du tarif douanier moyen en vue de l'adhésion à la zone Euromed et à l'OMC auront pour effet de renforcer l'économie informelle.

Les municipalités comme collectivité locale élue se situent si bas dans la hiérarchie des pouvoirs, que l'on peut douter qu'elles offrent un intérêt pour les entrepreneurs. Se contenteront-elles de jouer le rôle d'institution tampon chargée d'amortir les effets locaux des politiques centrales ? Le modèle algérien d'administration est constamment tiraillé entre la tentation de la centralisation dictée par la nécessité d'affirmer l'unité de l'Etat et l'exigence de décentralisation impliquée par la recherche d'une plus grande démocratisation, l'impératif de l'aménagement du territoire et de l'équilibre régional. Cette contradiction qui traverse tout le système de planification et de direction de l'économie nationale n'a pas toujours été résolue dans le sens d'une plus grande autonomie des échelons décentralisés et déconcentrés, collectivités et administrations locales, malgré les compétences multiples qui leur ont été reconnues par la doctrine officielle. On relève aussi une contradiction dans la législation qui consiste à inciter les collectivités locales à entreprendre « toute action de nature à assurer leur développement », tout en la subordonnant aux « programmes, moyens et objectifs déterminés contractuellement avec l'Etat ». De plus la dissolution des entreprises publiques locales, s'ajoute au retrait par la loi de 1990 du rôle économique des communes. Elles sont donc condamnées à rester des appendices du système clientéliste central.

Les groupes dirigeants ont à la fois besoin de la « forme » moderne de l'Etat (ses appareils, ses institutions, ses procédures) et de s'assurer du contrôle des agents ou groupes d'agents à la recherche de leur autonomie. Les élections constituent la « forme » par laquelle le système clientéliste acquiert une apparence de légitimité en fournissant l'image d'une démocratie plurielle (multipartisme) ; mais l'échange social qui s'ensuit est l'objet d'un contrat passé entre les agents sociaux ou intermédiaires de la relation clientélisme et les « patrons » de la grappe de clientèle. Les instances élues sont vidées de leur substance de représentation au profit de leur double rôle de porte d'entrée dans l'un des réseaux et d'institution vassale. Adeptes déclarés de la libéralisation économique, les entrepreneurs se montrent plus soucieux d'accéder aux ressources de la rente, s'offrant, à cette fin, comme candidats à la médiation clientéliste.

L'adoption, **au Maroc**, d'une nouvelle Charte communale en octobre 2002, s'énonce dans une mémoire institutionnelle et politique particulièrement centralisatrice qui joue comme une force d'inertie. Vingt ans après l'adoption d'un programme d'ajustement structurel de son économie (1983) et la privatisation de l'essentiel de son appareil de production au cours de la décennie 1990, le Maroc s'est engagé dans une « réforme de l'Etat » qui s'est traduite par la mise en avant des collectivités locales et par l'affirmation du principe d'unicité de la ville ; cette réforme semble redistribuer les ressources et les compétences entre les diverses institutions politiques locales et principalement urbaines. Dès les élections de septembre 2003, qui inaugurent formellement la nouvelle loi municipale, émergeront cependant des conflits entre autorités centrales, décentralisées et déconcentrées. Si les villes marocaines reproduisent les récits dominants sur le « bon gouvernement » néolibéral, elles sont également aux prises avec un processus de formation et de réformes plus « locales ». Il convient de réfléchir sur les articulations entre l'énonciation d'idéologies territoriales (système de valeurs, de rationalités et de représentations du pouvoir, consubstantielles et productrices de l'action territoriale) par des acteurs de la ville, la mise en œuvre de politiques urbaines et le choix et la mobilisation de paradigmes d'action jouant comme un modèle à décliner et conjuguer.

Schématiquement, cinq paradigmes se dégagent :

- Le modèle colonial conduit à l'émergence d'un antagonisme des ordres urbains dans des agglomérations en croissance rapide.
- Le projet étatique de l'Indépendance à 1976, où la monarchie tente d'asseoir son pouvoir via la place de réseaux de clientèle locaux.
- Le schème sécuritaire qui émerge de 1976 à 1998, alors que se met en place l'essentiel du dispositif urbain, sous la férule du ministre de l'Intérieur.
- Une logique d'autonomisation lorsqu'en 1998, le gouvernement d'alternance désencastre la prise en charge de l'urbanisme et de l'habitat en créant le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement.
- Enfin une empreinte économisante, observable depuis 2000, où l'Etat cherche à attirer les investisseurs privés et à renforcer la vocation économique de certains pôles promus Centres Régionaux d'Investissement. Elle se conjugue avec les précédentes et notamment la logique sécuritaire face à la pression électorale du parti « islamiste » de la Justice et du Développement (PJD), puis aux attentats de Casablanca en mai 2003.

Plus que sur les municipalités elles-mêmes, l'accent a été mis sur les processus de « municipalisation » marqués par une accélération des réformes institutionnelles et tendant à la fragmentation et à la multiplication des acteurs, institutions et territoires urbains, dans un souci de sécurisation du territoire. Pour comprendre dans quelle mesure et comment les communes urbaines et les communautés urbaines des grandes villes se trouvaient mises sous tutelle techniquement et politiquement, trois tendances relatives au moment décentralisateur ont été dégagées :

- L'inertie centralisatrice se manifeste à travers la personnalisation de la décision (intervention directe et quasiment systématique du Palais pour tout ce qui relève des grandes décisions de gestion et de politique

urbaine) et l'importance des institutions déconcentrées du ministère de l'Intérieur dont les relais locaux sont principalement représentés par les agences urbaines dans les années 1990, les walis dans les années 2000.

- Les logiques de privatisation du pouvoir local affectent les services publics urbains; la marchandisation du pouvoir observable notamment lors des élections communales de 1997 et l'intervention croissante et encouragée de la « société civile » introduisent en matière de politique urbaine une double rupture, territoriale et politique.
- Les équivoques de la municipalisation sont patentées dans la mesure où, historiquement, elle ne répond pas nécessairement à un mouvement populaire de revendications municipalistes et s'est essentiellement inscrite dans un moment de sécurisation voire de «(re)conquête du territoire». « L'invention » du Maire incarnerait le principe d'unicité de la ville, à moins qu'elle n'augure d'un nouveau lieu du pouvoir et de nouvelles compétences, que l'on ne peut encore bien évaluer au regard des blocages relatifs à la mise en place du nouveau système. En tout état de cause, cette énonciation d'un territoire urbain, inscrit dans une municipalité, rend compte de changements d'échelles des problématiques de la maîtrise et de la gestion urbaine.

Trois lieux de régulation ont été privilégiés dans les recherches :

- L'absence de tout texte réglementant les compétences du wali n'entrave nullement la centralité et la performativité de son rôle mais des conflits de compétence nombreux sont engendrés par la multiplication des acteurs et institutions chargés de la ville, par la superposition de leurs territoires d'actions et par l'absence de règles du jeu clairement définies.
- Le discrédit dont souffrent les élus locaux est à imputer aux modalités de leur élection, à leur incompétence avérée ou réputée, comme à la désaffection vis-à-vis de l'instance municipale. Si les élections mettent en valeur la permanence de logiques notabiliaires et patronales dans la structure des élites locales, ce sont des logiques partisans et de proximité au centre qui prévalent dans les grandes villes étudiées. Enfin, la stratégie efficace du Parti islamiste qui réinvestit la représentation locale et territorialise son action politique à partir de son assise municipale réinterroge la valeur politique de l'élection.
- L'étude de projets urbains illustre enfin l'importance du « fait du Prince » et le rôle d'acteurs privés dans la prise de décision publique. Les logiques étatiques et urbaines s'emmêlent autour de nœuds institutionnels, territoriaux et politiques, qu'on ne peut réduire ni à des rapports homothétiques entre le national-étatique et le local, ni à des rapports univoques instaurant la ville comme lieu de contre-pouvoir, ni à des rapports alternatifs positionnant la ville contre l'Etat.

Au Liban comme en Palestine, la décennie 1990 a été marquée par une dynamique de (re)construction politique, économique, mais aussi urbaine, consécutive à de longs cycles de violence. Dans les deux cas, les mutations sociales et politiques sont ainsi moins caractérisées par un « retour du local » que par des efforts ambigus de centralisation

de pouvoirs locaux multiples et fortement enracinés, qui préexistaient ou se posaient en acteurs alternatifs de l'Etat (les pouvoirs miliciens au Liban, les municipalités et les comités populaires de l'Intifada en Palestine). Les principes inscrits dans l'accord de Taëf proposent des mesures de déconcentration visant à faire participer les collectivités locales au développement économique et social de l'ensemble des régions libanaises. Les dispositions propres au processus d'Oslo font que l'Autorité palestinienne gère des populations beaucoup plus que des territoires. La gestion de l'urbain incombe à des agences avant tout dépendantes du pouvoir central, leur contrôle étant précisément un des enjeux des processus de « décentralisation ». Au Liban, la municipalité servira surtout d'analyseur de la mise en place des politiques de décentralisation que l'on met en regard avec la place habituellement considérable des baronnies familiales et communautaires locales dans le système clientéliste libanais.

Trois axes problématiques ont été retenus :

- Conçues dès l'époque ottomane comme des outils de modernisation de la gestion locale, les municipalités au Liban comme en Palestine se trouvent confrontées à la violence des années 1970. Cette violence change radicalement dans les deux pays les relations entre un pouvoir central qui s'affaiblit et des forces locales qui explosent. La fin de la guerre du Liban, comme la signature des accords d'Oslo, ouvre la voie à deux politiques en apparence contradictoires, toutes deux pourtant fortement encouragées par les donateurs internationaux : d'une part, des réformes constitutionnelles privilégient reconstruction de l'Etat « par le haut » ; d'autre part, des politiques de « relance du local » se traduisent par une inflation des discours sur la décentralisation, par l'adoption de nouveaux dispositifs réglementaires relatifs au gouvernement local et par l'élection ou la nomination d'un nouveau personnel municipal. Mais, au total, la déconcentration domine dans les relations avec le local, favorisant une centralisation du pouvoir toujours plus forte. Les acteurs du jeu politique donnent à la notion de décentralisation une pluralité de sens. Si le Liban a pu organiser dès l'automne 1998 des élections municipales disputées, avec un taux de participation important, il n'en va pas de même en Palestine, où la poursuite de l'occupation, mais aussi les relations complexes entre municipalités et Etat conduisent le pouvoir central à désigner les équipes plutôt qu'à organiser des élections. Les logiques qui ont présidé à la composition des listes électorales municipales au Liban sont le résultat d'un arrangement entre représentation familiale et proximité au(x) leader(s) politique(s) de la région. Le flou des législations, l'ambiguïté des politiques de « décentralisation » impulsées par les gouvernements, tout comme les (ré)appropriations qui en sont faites par les différents acteurs locaux, ne concourent-ils pas à faire de la négociation le mode privilégié de régulation des affaires politiques, les maires et conseillers municipaux ne se trouvant pas nécessairement dans une relation de subordination totale à l'égard de leurs pouvoirs centraux respectifs.

- Les discours des bailleurs de fonds organisés autour des normes de la good governance semblent mettre en place de nouvelles formes de l'action publique au Liban et en Palestine. La bonne gouvernance prône un Etat décentralisé, régulateur, voire gestionnaire d'un partenariat entre acteurs publics, semi-publics et privés. Elle privilégie

le local comme échelon « proche des gens », qui permet de gouverner démocratiquement et de gérer de manière économiquement efficace. Au Liban, les donateurs tendent à s'aligner sur les équilibres communautaires et régionaux dans la répartition des aides. Ils concentrent leurs interventions sur les « grandes municipalités », susceptibles d'apporter une part locale du financement dans la réalisation des projets et de maîtriser le langage des organismes internationaux. Se trouvent ainsi créées les conditions d'émergence de dissensions entre localités, particulièrement en Palestine. La puissance de « l'ethnolocalisme » Palestinien et Libanais ne doit pas masquer la mobilisation d'autres ressources de la part des candidats dans la compétition politique locale. L'exemple des « écologistes » libanais et des nouveaux notables du local dans les Territoires occupés montre bien comment la dialectique technique-politique tend à structurer le rôle des institutions municipales et de leurs « élus ». L'aide a également permis l'émergence de « courtiers » en développement, choisis pour leurs compétences techniques, mais aussi pour leur proximité avec le terrain.

- Deux projets urbains ont été étudiés au Liban pour appréhender les systèmes d'acteurs et les formes de régulation à l'échelle municipale. Dans le cas d'Elyssar, l'Etat central a essayé de passer outre l'acteur municipal et de monopoliser le processus d'aménagement du territoire. Cette tentative s'est heurtée aux résistances de certaines forces politiques (le mouvement Amal et le Hizb'allah). Ainsi, la municipalité regagne une position centrale dans la mise en œuvre de l'action publique, mais uniquement parce qu'elle est investie par un parti politique fort. L'examen du projet CHUD à Tripoli montre comment la municipalité, prise sous les feux croisés des mécanismes endogènes et exogènes, risque d'apparaître comme un alibi à un projet dont l'objectif est de mettre en place des instruments de la « bonne gouvernance » et de faciliter l'accès aux marchés locaux par les politiques de privatisation. Ensuite, deux secteurs de politiques publiques sont analysés : celui de l'écologie au Liban et celui de la planification urbaine en Palestine. Les municipalités libanaises apparaissent comme interlocuteurs plus significatifs dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques en matière d'écologie. L'acteur municipal et l'acteur associatif se mesurent dans l'espace local et redéfinissent leurs rôles respectifs. Leurs initiatives contribuent à une sorte de décentralisation au cas par cas des questions écologiques, sans qu'elle soit vraiment le résultat d'un désengagement de la part du pouvoir central. En Palestine, où le secteur de l'aménagement et de la planification urbaine semble aujourd'hui phagocyté à tous les niveaux par le grippage des liens entre pouvoir central et pouvoir local, se développe un processus de marginalisation des municipalités, étroitement corrélié aux politiques de l'Etat israélien. Le « transfert des pouvoirs » a ainsi permis aux gouvernements israéliens successifs de ne plus gérer directement les populations civiles, mais de continuer à les contrôler indirectement, par l'entremise d'une administration palestinienne qui leur est subordonnée jusque dans ses actes les plus routiniers. Les municipalités (ré)apparaissent, à la faveur de la Seconde Intifada, comme des institutions clés gérant les situations d'urgence, mais la réoccupation des villes palestiniennes par les forces militaires de l'Etat d'Israël a conduit à une déconnexion des espaces du « local » et du « national » plutôt qu'à une plus grande décentralisation des pouvoirs.

L'équipe travaillant sur **Ouagadougou** a procédé à l'analyse fine d'une opération de production d'un espace urbain central dans une ville capitale. Il s'agissait d'analyser cette opération dans sa double dimension de production physique et de discours sur cette production. Il s'agissait de rendre compte de la manière dont le mythe de la modernisation appliqué au champ urbain et le mythe véhiculé par le couple paradigmatique décentralisation/démocratisation produisent non seulement des discours incantatoires, mais aussi des réalisations concrètes.

Le projet de la Zone d'Activités Commerciales et Administratives s'inscrit dans la continuité de la politique urbaine sankariste, elle-même fondée sur le présupposé d'un peuple dépossédé par les pratiques notabillaires antérieures et visant à favoriser la réappropriation de la ville par le « peuple » à travers des opérations de sélection géographique brutales. Les principes de tri socio-spatial adoptés dans les années 80 sont conformes à la conception qu'avaient les mosse de l'organisation de l'espace, mais les opérations de sélection géographique opérées depuis une vingtaine d'années marquent une rupture avec cette tradition dans la mesure où l'on regroupe des populations sans identité collective alors que les quartiers traditionnels recoupaient les lignages et des allégeances communes. Ces liens sont détruits au profit d'une problématique unité de statut. Les citadins ne se situent plus dans un « voisinage de relation » mais dans un « voisinage de proximité » par rapport auquel leurs habitus culturels restent sans réponse. Sur un plan plus général, le projet politique sankariste rendait inévitable la confrontation avec une « société civile » qu'animaient la chefferie mossi, l'Eglise catholique et le mouvement syndical. Tout en jouant la réconciliation après 1987, l'actuel président cherchera, à travers la corruption et les intimidations à neutraliser les acteurs clés de la société civile, plus particulièrement l'acteur syndical. Après l'assassinat du journaliste Norbert Zongo en 1998, la bataille des opposants sera en partie gagnée avec la mise en place d'une commission d'enquête indépendante. Tout se passera pourtant comme si la crise ouverte dès 2000 par le projet ZACA se trouvait rejetée hors du champ politique ainsi consolidé.

Jamais sans doute au Burkina Faso, un projet urbain, affiché comme une priorité nationale, n'avait suscité un tel débat. Chef d'orchestre d'une opération entièrement préfinancée sur des ressources nationales, l'Etat engage un processus de concertation afin de contrôler les impacts sociaux importants et complexes. La municipalité n'est qu'un interlocuteur privilégié pour atteindre la population ouagalaise mais elle désire d'autant moins se prononcer publiquement sur le projet que l'échéance des élections locales approche. Dès l'annonce de la création du projet en mars 2001, les réactions des habitants des quartiers touchés par le projet ont été immédiates et vives. Se considérant comme trahis, les habitants refusent la participation d'élus locaux à leurs débats et se tournent vers la coutume. Si le pouvoir traditionnel renvoie généralement, en Afrique subsaharienne, à des représentations de contrôle arbitraire et despotique, de clientélisme et de corruption, il arrive donc, dans des situations de crise aiguë, que les intérêts des citadins rejoignent ceux de la chefferie. Un « bureau de coordination des résidents de la zone du projet ZACA » s'opposera durant près de deux ans au gouvernement soupçonné de surcroît de vouloir, par le biais du projet,

affaiblir la communauté musulmane de Ouagadougou. Le religieux entre donc dans l'argumentaire de lutte en utilisant sa forte capacité de mobilisation et les réseaux de sociabilité et de solidarité que sa présence entretient. La coordination des résidents utilise la presse pour communiquer son message au gouvernement ainsi qu'à l'ensemble de la population ouagalaise qu'elle espère rallier à sa cause. Mais les excès de violence, ainsi que l'absence de propositions constructives tendront à discréditer le mouvement. La coordination sombre dans un véritable "despotisme communautaire", effrayant des habitants qui pensent désormais que la meilleure stratégie serait de : "Bien négocier pour mieux se caser". Le bureau du Projet sollicite de son côté l'agence de communication Synergie qui va réaliser un travail d'information sur le projet et les mesures compensatoires prévues par l'État, mais également une collecte des doléances de la population. Les visites des trames d'accueil réservées aux habitants de la zone ZACA en août 2002 annoncent la possibilité d'un compromis entre les autorités et les habitants, compromis conforté par la promesse d'indemnités jugées avantageuses. Non seulement l'État a réussi à faire accepter sa politique urbaine par la société civile burkinabé, mais il en a fait un modèle dans la sous-région puisque des délégations sont venues de pays voisins pour s'imprégner de l'opération. Le projet ZACA peut être considéré comme un bon analyseur de la décentralisation, de la société civile et de l'aménagement. Prisonnières de leurs multiples liens de dépendance clientéliste et de situations de coopération conflictuelle avec des acteurs institutionnels beaucoup plus puissants, les autorités communales se retranchent derrière une attitude de passivité et d'attentisme. Le Burkina Faso fait figure d'exception à l'échelle du continent dans la mesure où la décentralisation ne constitue pas ici un habillage du désengagement de l'État des affaires urbaines; il reprend même la main sur ce terrain au nom d'injonctions découlant du nouveau dogme instituant les grandes villes «moteurs du développement». L'enjeu majeur de la décentralisation réside cependant, ici comme ailleurs en Afrique, dans la capacité d'appropriation du modèle représentatif qu'elle impose, avec la constitution au niveau local d'institutions à la fois largement autonomes et marquées par une distance entre responsabilités des représentants et celles des représentés, lesquels se trouvent dans l'incapacité d'enclencher un processus civique fondé sur l'organisation collective. Les manifestations dont Ouagadougou a été le théâtre autoriseront ainsi le pouvoir à diffuser une représentation de populations citadines indisciplinées et inciviques. L'espace public se cherche pourtant dans les métamorphoses du système social et urbain; une constellation hétéroclite de groupes d'intérêt ne trouvent leur homogénéité que grâce au problème social à résoudre. D'un autre côté, les discours accompagnant le processus de modernisation, engagé il y a deux décennies, dessinent un «Community business district» autonome et dominateur, inscrit dans la démarche holistique que privilégie désormais la Banque mondiale. La stratégie de développement urbain rassemble dans une totalité tous les ingrédients, y compris ceux à caractère conflictuel. Elle va du global au local en privilégiant la parole des experts et en occultant le politique derrière un discours «soft» proche d'un «prêt à penser» l'espace public et la démocratie consensuelle. Avec le projet ZACA, resurgit enfin le vieux débat entre un urbanisme de décision

confié à des spécialistes et un urbanisme de partage. Mais peut-on parler de partage dans le cas étudié lorsque les couches économiquement faibles se trouvent renvoyées à la périphérie de la modernité. Phénomène ancien au **Sénégal**, la mondialisation s'y décline aujourd'hui à travers une émigration qui continue d'alimenter des flux d'investissement, le phénomène des Modu Modu (réseaux commerciaux informels, souvent liés à la confrérie mouride), la place de l'aide internationale (prépondérante dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, particulièrement à l'échelle locale) et les orientations libérales du régime Wade. Ce constat invite à s'interroger sur l'influence de l'aide internationale sur le «gouvernement» municipal, à l'échelle des deux principales collectivités locales en milieu urbain : la Ville et la commune d'arrondissement créées par la loi de décentralisation de 1996. Au Sénégal, l'action publique locale a été pendant longtemps pensée et menée exclusivement par les autorités centrales. Depuis 1997, la réforme administrative territoriale et locale semble changer la donne. Pourtant, la mise en œuvre des politiques de décentralisation ne convainc guère sur la réelle volonté des pouvoirs centraux d'asseoir l'autonomie des collectivités locales. La municipalisation paraît s'inscrire dans un mouvement de normalisation des modes de gestion des affaires publiques. Après avoir débuté avec les mesures d'ajustement structurel imposées par le FMI au Sénégal en 1985, ce mouvement se poursuit par la normalisation des modes de gestion et d'action publique à l'échelle des municipalités grâce aux projets d'appui à la décentralisation, dont l'exécution dépend de la mise sur pied des dispositifs opérationnels définis par les bailleurs (la Banque mondiale pour le PAC) et grâce à la politique de lutte contre la pauvreté souvent menée conjointement par les bailleurs et par les ONG. Ces initiatives imposent la participation de la «société civile» tout en fixant les règles de cette participation (associativité, gouvernance locale fondée sur la concertation entre élus locaux et représentants de la «société civile», contractualisation de l'action publique, évaluation pendant et après projet). Pour peu qu'elle soit combinée avec la lutte contre la pauvreté, la municipalisation peut donc être assimilée à un mode de gouvernement des sociétés africaines élaboré par les grands organismes de coopération. Mais elle constitue également un mode d'actualisation des liens entre le pouvoir central et les réseaux politiques locaux pour l'État ou plutôt pour les classes sociales dirigeant l'État, lesquelles paraissent bien «détourner» à leur profit la politique de décentralisation encouragée par les bailleurs de fonds. C'est ainsi qu'en 1996, la création des communes d'arrondissement a permis aux responsables locaux du Parti socialiste de se doter de nouveaux espaces d'action politique, de garder, ne serait-ce que le temps des élections municipales de 1996, le monopole de la représentation locale (sur quarante-trois communes d'arrondissement, trente-neuf étaient dirigées par un maire socialiste) et de contenir la progression de l'opposition en scindant les localités où l'opposition avait supplanté le PS (Yeumbeul et Guinaw Rails par exemple). Dans la capitale dakaroise et dans sa banlieue, la municipalisation fait donc bien partie des modes de reterritorialisation des classes dirigeantes qui, par ce biais, consolident, ne serait-ce que momentanément, leurs réseaux politiques et développent de nouvelles alliances. Enfin, la municipalisation paraît

synonyme d'une repolitisation de la société urbaine à l'échelle locale. Ce phénomène se traduit notamment par l'émergence de nouveaux acteurs collectifs : les radios communautaires et les associations de développement (JAC, COCADY soutenu par Enda Graf), des acteurs qui, de plus en plus, veulent jouer un rôle de médiateur entre les élus locaux et les habitants des quartiers populaires de la banlieue. Semblable à un engagement politique de la part d'associatifs qui, jusqu'à présent, intervenaient surtout dans le « développement communautaire » et dans le tiers secteur, cette participation à la vie politique locale sous couvert de promotion de la citoyenneté et de la démocratie locale est intrinsèquement liée à la décentralisation et à la constitution de nouvelles scènes politiques : les communes d'arrondissement ; en même temps, cette participation confirme la porosité et le chevauchement entre ces deux domaines que sont le développement et le politique avec, entre les deux, la sphère associative qui sert simultanément de courtier, d'espace de formation des futurs dirigeants et parfois de contre-pouvoir dans le champ politique local.

COMPARER L'INCOMPARABLE ?

Les questions que nous abordons méritent à plus d'un titre d'être traitées de manière comparative. Les mutations socio-politiques en cours dans les pays africains et moyen-orientaux sont en effet comparables dans la mesure où leurs sociétés sont affectées par les mêmes « médecines », qu'il s'agisse réformes économiques (ajustements structurels, libéralisation des économies, privatisations) ou politiques (décentralisation, libéralisation de la vie politique à travers l'organisation d'élections concurrentielles). Ces réformes suscitent des résistances spécifiques et enclenchent des dynamiques qui, à leur tour, modifient les jeux de pouvoir et transforment les cultures politiques locales. On s'est efforcé d'évaluer plus particulièrement le poids relatif des facteurs exogènes dans les déterminants des questions urbaines, sans craindre l'effet inévitable d'aplatissement inhérent à l'analyse d'un thème (l'émergence de dispositifs de pouvoirs à l'échelle locale) en partant d'études de cas où joue la causalité globale. On a toujours veillé à raisonner dans ces études de cas en termes de scénarios historiques de développement qui prennent en compte les variables politiques, économiques, démographiques, sociales et culturelles. Le scénario change en effet du tout au tout selon que l'on se situe dans un système doté d'une stabilité relative ou, au contraire, dans des systèmes soumis à des déstabilisations brutales. La spécificité de notre groupement d'équipes réside enfin dans le choix de traiter d'événements en cours. Le choix de nos six pays autorise l'articulation entre pratique et théorie autour des coupures Afrique Sub-saharienne/Monde arabe (mais aussi Maghreb/Moyen-Orient ou encore Algérie/Maroc, Burkina Faso/Sénégal) mais avec l'objectif de les dépasser, sans pour autant tomber dans l'écueil des fausses transgressions. Encore faut-il s'accorder à la fois sur les catégories descriptives (dont l'universalité postulée par les scientifiques est loin de se trouver vérifiée sur le terrain), sur la démarche théorique et sur les méthodes d'investigation. Dans un groupement d'équipes largement pluridisciplinaire (science politique, géographie, sociologie, urbanisme, économie) il était normal que nous nous heurtions aux effets de frottements

disciplinaires sur les concepts (acteur, rente, entrepreneur, etc.) et sur les choix théoriques (théories de la gouvernance, théories de la régulation). Nous avons voulu nous doter a priori (c'est-à-dire dès la réunion intermédiaire du groupement à Beyrouth à la fin de 2002) d'une batterie de références partagées portant, pour chacun des pays, sur les types de réformes institutionnelles en matière de décentralisation/déconcentration, les programmes d'aménagement urbain, l'état des lieux en matière de services publics et de logement, les systèmes électoraux, le rôle des bailleurs de fonds. Une fois les études monographiques réalisées, nous nous sommes attelés à un exercice d'écriture transversale en resserrant le propos autour de thèmes réellement fédérateurs et en esquissant la **construction de véritables « comparables »** qui englobent les acteurs (ingénierie détaillée de la good governance et rôle des experts et courtiers) et les processus (décentralisations et régulations).

Le terme de décentralisation recouvre plusieurs acceptions et renvoie à des enjeux multiples. Pour surmonter l'apparente contradiction entre l'organisation d'un pouvoir national et la construction d'un pouvoir politique de proximité, il faut dépasser les rapports univoques du type « la ville comme lieu de contre-pouvoir » ou « la ville contre l'État » (au nom d'un discours récurrent sur « l'État incapable »). À l'exception de la Palestine, les réformes décentralisatrices étudiées se présentent comme des politiques publiques empruntant un itinéraire top-down. Il s'agit d'une délégation de pouvoirs et de compétences consentie par l'État au bénéfice des collectivités locales, mais généralement non accompagnée d'un transfert de moyens financiers et humains. Cette conception va, dans certains pays, à la rencontre d'une conception bottom-up selon laquelle les « sociétés civiles » arrachent certaines prérogatives aux États centraux, soit dans le but de les délégitimer, soit aux fins de contribuer à leur reconstruction sur un mode démocratique. Peu convaincante sur les autres terrains, cette hypothèse de reconstruction de l'État par le bas semble pertinente au Liban et en Palestine. La décentralisation se présente aussi comme un habillage du désengagement de l'État mais les scénarios les plus fréquemment rencontrés manifestent au contraire une tendance à la recentralisation. Avérée au Sénégal, la mise à l'écart des élus locaux, est encore plus nette au Maroc (à travers la déconcentration de l'État), au Burkina Faso (où l'on multiplie les niveaux de déconcentration du pouvoir étatique) et en Algérie. Dans ce dernier pays, la décentralisation confère à l'État une apparence démocratique, mais on reste dans la verticalité du système décisionnel et la « bonne gouvernance interne » continue de fonctionner dans un système d'allégeances dérivant vers une forme sultanique. Jamais, dans les cas étudiés, le pouvoir déconcentré n'est en mesure de préparer une réelle décentralisation à travers un travail de formation à la fois technique et politique des élus locaux. Par ailleurs, les transferts formels de compétences s'appuient sur des textes nombreux et souvent imprécis. Cet effet d'empilement institutionnel et normatif est source d'ambiguïté et renvoie finalement les arbitrages aux différents échelons du pouvoir central.

Plusieurs cas de figure peuvent être distingués en fonction de la nature des enjeux :

- Si les questions posées représentent un faible enjeu (l'écologie au Liban), le pouvoir central va laisser l'acteur municipal et l'acteur associatif se mesurer dans l'espace local.

- Dans les domaines que l'État ne maîtrise pas, ou dans le cas de figure où toute intervention de sa part (ou de la part des élus locaux) est grosse d'un risque politique, le champ est ouvert à des formes plus ou moins instrumentées de « participation ». Il arrive cependant qu'en dépit de « l'encadrement » qui leur est imposé, ces formes de participation consenties fassent l'objet d'une capture par certains acteurs locaux, habiles dans l'art de négocier le contenu des actions publiques (voir le rôle des collectifs associatifs au Sénégal).
- Si les questions locales s'avèrent porteuses d'enjeux nationaux forts, l'État n'hésite pas, comme à Ouagadougou, à reprendre la main. Toute manifestation d'opposition est alors réduite à travers le recours aux catégories de l'incivilité ou de l'incivisme ou, comme en Algérie, de l'illégitimité et de l'anarchie. Ces recours justifient a priori les répressions ultérieures.

Dans les grandes agglomérations comme Alger ou Casablanca ou Dakar, la figure du maire apparaît comme un artefact au « sommet » d'un dispositif alternant une couche d'assemblées élues et d'administrateurs nommés. De tels dispositifs ont pour effets de gommer l'échelle de gestion globale de l'agglomération et de transformer les problèmes relevant de l'intérêt général en « questions locales ». La décentralisation, dans la plupart des sites étudiés, a pour effet majeur la neutralisation du champ politique par technicisation des problèmes, émiettement des espaces de gestion et des champs de compétence..

L'étude met en évidence la multiplication des acteurs de l'action publique et la complexification d'un jeu où les municipalités n'occupent qu'une place bien modeste. L'étude marocaine insiste sur le risque de réifier la ville comme acteur collectif, apte à inventer des modes propres de régulation en référence à une mythologie qui fait coller découpage territorial et unité politique. La proclamation de « l'unicité de la ville » s'accompagne dans la réalité d'une extraordinaire fragmentation du processus de décision et des procédures. En lieu et place des procédures attachées au modèle rationnel légal de gouvernement (central ou local), prévaut la négociation comme forme plus ou moins consensuelle de régulation. Le discrédit attaché aux fonctions électives locales procède de l'incompétence avérée ou réputée des élus. La morosité et la démobilisation qui marquent les élections locales sont également imputables au mode de scrutin, mais le Liban fait figure de contre-exemple; face à des structures étatiques sclérosées, les élections municipales de 1998 connurent en effet une participation importante et furent très disputées. Dans la plupart des cas étudiés, les élections locales mettent en valeur les logiques notabiliaires et patronales, mais, au final, ce sont les logiques partisans et de proximité du centre qui prévalent. Dès lors que les enjeux sont jugés importants, les équipes mises en place sont dessaisies, ce qui explique l'absence des municipalités de la plupart des grands projets urbains analysés. L'exemple du projet ZACA à Ouagadougou est emblématique de ce dessaisissement, même si l'État attend de la municipalité qu'elle joue le rôle de « fusible » vis-à-vis d'une population citadine spoliée. De la même manière, elle se trouve en première ligne pour affronter en Algérie des explosions urbaines consécutives à des situations paroxystiques (inondations ou glissements de terrain). Il est exceptionnel cependant que, confrontés à des décisions inspirées d'une dérive sécuritaire ou

d'un urbanisme de contrainte, les citoyens se retournent vers l'équipe municipale. À Ouagadougou, ils vont plus volontiers vers les acteurs religieux et vers la chefferie traditionnelle. Il arrive que la municipalité parvienne à reconquérir une position éminente dans la mise en œuvre de l'action publique parce qu'elle est investie par un parti politique fort (projet Elyssar à Beyrouth) ou dans des champs spécifiques comme l'écologie (Liban). Cette potentialité d'ancrages de pouvoirs au sein de l'institution municipale explique les pratiques d'entrisme de partis politiques soucieux de territorialiser leur influence (FIS en Algérie, MJD au Maroc). Si au Burkina, l'expression de revendications populaires passe par des « groupes problématiques » hétéroclites, incapables d'enclencher un réel processus civique, au Sénégal, la repolitisation de la société urbaine après 1996 passe par une sphère associative omniprésente jouant à la fois comme courtier, comme espace de formation de futures élites et, dans certaines situations (forum de débat entre les candidats aux élections locales et la « société civile »), de contre-pouvoirs. On assiste à l'ouverture de nouveaux espaces de débat public, en même temps que se développent des formes, inédites en Afrique, de communication politique : rôle des médias libres et plus particulièrement des radios communautaires à Dakar; à Ouagadougou, les acteurs collectifs échouent dans leur tentative de promouvoir de nouvelles formes de citoyenneté locale, l'État parvenant même à « retourner » l'opinion publique grâce aux services d'une agence privée spécialisée...

Le troisième champ dans lequel nous avons cherché à construire des « comparables » concerne le rôle des bailleurs de fonds internationaux dans la circulation des modèles. Le poids de l'aide internationale dans la prise de décision publique est variable d'un pays à l'autre. Avéré au Burkina Faso, au Liban, en Palestine et au Sénégal, il serait moindre en Algérie et au Maroc. Il faut cependant se défier de représentations tendant à minorer la porosité des processus en cours par rapport aux modèles d'importation. On insistera également sur la diversité des bailleurs (IFI, banques régionales, coopérations bilatérales, opérateurs privés, etc.) et de leur modus operandi. Il n'en reste pas moins que l'ajustement structurel touche le Maroc dès 1983, affecte le Sénégal en 1985 et le Burkina Faso en 1991. Les orientations libérales imposent une privatisation de l'appareil de production dans les années 90 en Algérie au Liban et au Maroc. En Afrique sub-saharienne, l'alternance politique de 2002 au Sénégal porte au pouvoir un Président acquis aux thèses libérales. En ce qui concerne le Burkina Faso, après la révolution sankariste des années 80, l'alignement sur les préceptes néo-libéraux apparaît à la fois comme une cause et une conséquence de l'endettement considérable du pays et d'une montée spectaculaire de la corruption. Un des volets de cette « mise en dépendance » est la réforme imposée de l'État selon des modèles prônant une décentralisation considérée abusivement comme synonyme de démocratisation. L'aide internationale pose comme conditionnalité la réduction des États à leurs fonctions régaliennes et leur retrait des sphères économiques et urbaines. Les pays concernés sont conviés à un effort de « normalisation des modes de gestion des affaires publiques » (le fameux kit de la « bonne gouvernance »), avec mise en place au Burkina et au Sénégal d'agences

d'appui à la décentralisation jumelées avec l'ouverture de «politiques de lutte contre la pauvreté». L'aide internationale impose une logique de marchandisation de pouvoirs locaux placés dans une position de dépendance plus ou moins apparente. Elle trie entre collectivités locales destinataires de la manne, privilégiant celles qui disposent de ressources suffisantes et sont susceptibles d'intégrer aisément le «prêt à penser» la gestion urbaine qui accompagne l'aide. On observe cependant que les ordres urbains convoqués à l'occasion de la mise en œuvre de la décentralisation combinent les effets de modèles complexes non réductibles à l'hypothèse d'importation pure et simple dans la mesure où ils renvoient aussi à des modèles historiques localisés. Au Liban et en Palestine, les donateurs s'alignent sur les équilibres communautaires et régionaux. Au Sénégal, si la municipalisation apparaît comme un mode de gouvernement imposé, il constitue aussi une forme d'actualisation des liens entre pouvoir central et réseaux politiques locaux

avec reterritorialisation du pouvoir des classes dirigeantes et repolitisation non escomptée de la société urbaine. Faut-il pour autant suivre ceux qui pensent que les bailleurs internationaux, se contentant de déclencher une inflation discursive, sans parvenir à faire «bouger les lignes» de partage des pouvoirs. L'aide jouerait certes (comme au Sénégal) un rôle dans l'émergence de groupes de pression et d'entrepreneurs politiques, mais elle conforterait finalement le statut quo social en régulant admirablement la société post-ajustement tout en alimentant ses élites. L'effet d'écho des modèles importés, amplifié par les experts, n'en reste pas moins puissant, au point que, dans les pays receveurs d'aide, les systèmes d'acteurs tendent à se standardiser en fonction des attentes des partenaires internationaux. ■

1. Beyrouth et Tripoli au Liban, Territoires palestiniens, Algérie, Casablanca, Fès et Rabat au Maroc, Guedjawaye et Yeumbel au Sénégal, Ouagadougou au Burkina Faso.

SUMMARY

This study highlights the increasing number of actors involved in public action and the growing complexity of an interaction in which municipalities only play a very minor role, as is witnessed by the discredit attached to local elective functions and the gloom and apathy generated by local elections. In Morocco, the declaration of the "oneness of the city" went hand and hand with an extraordinarily fragmentation of the decision-making process and procedures. In Lebanon, however, as a result of ossified government structures, the municipal elections of 1998 were hotly contested and a good level of participation was achieved. Local elections are frequently dominated by the ideas of leading citizens and employers, but ultimately it is sectarian ideas and a central location which triumph. In the face of forced urban planning such as in Ouagadougou, citizens turn to religious actors and the traditional chiefs rather than local government. Nevertheless, occasionally, as in Beirut, the municipality is run by a strong political party and takes a leading role in public action. In Senegal, the repolitization of urban society after 1996 is based on an associative sector which acts as a broker and a training ground for future elites while also challenging the established authority. Here and there new spaces of public debate are being opened, and at the same time, for the first time in Africa, forms of political communication are developing (the role of the free media, in particular community radio stations, is very important here).

Last, we have tried to make comparisons with regard to the role of international donors in the transfer of models. International aid influences public decisions to varying degrees in different countries, but reforms that are more or less imposed by central government express the creation of dependency. The countries involved are urged to standardize the management of public business, with the "good governance" package imposing the marketization of local powers. The donors make a selection among local authorities, favouring those with sufficient resources and which are likely to adopt easily the proposed ideas about urban management. The urban orders that are implemented when decentralization is implemented are chosen on the basis of both imported and local historical models. In Lebanon and Palestine donors conform with community and regional equilibria. In Senegal, municipalization is modifying the links between central authority and local political networks. Will international donors be content to merely initiate an inflation of discourse without altering the division of power? Aid will certainly play a role in the emergence of pressure groups and political entrepreneurs, but it will ultimately strengthen the existing social status quo by regulating the post-adjustment society very thoroughly while maintaining its elites in place. The influence of imported models, amplified by experts, is no less powerful, to the extent that in countries receiving aid the systems of actors tend to become standardized in accordance with the expectations of their international partners.