

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

Continuités - discontinuités des formes et des légitimations de pouvoir en ville et leur impact sur l'aménagement urbain

Sénégal - Guinée -
Togo - Bénin -
Burkina Faso - Nigéria

Responsable scientifique
Odile Goerg,
Sociétés en développement dans
l'espace et dans le temps (SEDET),
Université Paris VII, France

Equipe de recherche
Chérif Dian Mamadou Diallo
Michel Goeh-Akue
Mohamed Mbodj
Ayodeji Okuloju
Sébastien Sotindjo
Sissao Claude Etienne

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS*

La spécificité de la réflexion proposée par notre groupe sur les pouvoirs en ville et leur impact sur l'aménagement urbain tient à l'approche historique, située sur la longue durée. Cette perspective diachronique se veut également comparatiste, entre des villes de colonisation française essentiellement (Cotonou, Conakry, Kaolack) mais aussi britannique (Lagos) et mandataire (Lomé). Histoire et espace se trouvent ainsi diversement mêlés. Cette recherche s'intéresse en effet à des villes au passé plus ou moins ancien et porte sur des échelles spatiales différentes.

Le cœur et l'originalité de notre travail résident aussi dans l'étude des « légitimités et légitimations des pouvoirs ». Par « légitimité », on entend ici ce qui fonde le pouvoir conféré à un individu ou à un groupe par une instance extérieure qui peut être la communauté, l'Etat, par un processus de nomination ou d'élection... La légitimité d'aucun peut bien sûr être contestée par autrui. D'où l'intérêt d'un autre concept, celui de légitimation. Par « légitimation », on fait référence aux arguments utilisés pour asseoir le pouvoir, à l'idéologie mise en avant pour justifier la détention d'un pouvoir. Les deux peuvent coïncider ou non, et évoluer au fil du temps. Ainsi les chefs de quartier, nommés dans le cadre du système colonial français, tirent leur légitimité d'un acte administratif de nomination, attesté par l'arrêté publié au Journal Officiel et, par la suite, le procès-verbal d'élection. Leur légitimation varie par contre selon les individus et les points de vue (les administrés, les colonisateurs, les chefs eux-mêmes), selon les périodes et les circonstances (mesure envisagée, auditoire auquel on s'adresse...)].

L'interrogation centrale concerne donc les acteurs, leurs changements au fil des décennies et les éléments qui leur permettent d'asseoir leur pouvoir et de justifier leur intervention lors des prises de décision. Quelle est l'autorité qui leur permet de s'exprimer et, éventuellement, d'agir ? Dans quel domaine leurs compétences sont-elles reconnues et/ou sollicitées ? Dans quelle mesure l'ancrage des pouvoirs affecte leur efficacité ? On peut imaginer d'emblée la diversité des cas, selon la profondeur historique ou les modalités d'expression du politique à l'échelon local. Dans cette perspective, l'aménagement urbain, entendu ici dans le sens d'urbanisme, et la question foncière ne sont pas, et de loin, les seuls domaines de compétences des acteurs identifiés à l'échelle locale. Ils ne sont qu'un élément parmi bien d'autres des marques de pouvoir et des domaines d'action, même si un rôle, au moins symbolique, subsiste souvent dans les tractations foncières. Il faut bien sûr élargir la notion d'aménagement urbain et considérer le rôle que peuvent jouer certains acteurs (religieux, associatifs...) dans la demande, la mise en place ou l'entretien de certains équipements. Il s'agit là alors bien souvent de suppléer

les carences des organismes légalement et théoriquement responsables de ces questions.

Ainsi, ce sont plus globalement les modalités de la gestion urbaine qui sont interrogées : le projet vise notamment à « rechercher à travers le jeu des acteurs, sur la longue durée, comment le quotidien se construit et se gère dans le cadre du passage de la vie traditionnelle villageoise aux situations de cités difficiles » (Michel Goeh-Akue).

Cette formulation, opposant le village à la ville selon un modèle dichotomique, suppose la présentation des espaces étudiés car tel n'est pas toujours le cas. Analyser sur la longue durée un même espace urbain implique en effet de mettre à jour les changements de statut de celui-ci au fil des ans. Hormis Kaolack (Sénégal), les études portent sur des portions actuelles des capitales politiques ou économiques (Bénin, Togo, Nigéria, Guinée). Deux cas de figure principaux ressortent des exemples étudiés : soit le quartier actuel fait partie, depuis la fondation ou en tout cas anciennement, de la ville (Ajegunle et Agege à Lagos, le centre de Conakry), soit il est resté longtemps autonome, hors de la ville. Dans ce cas, il a le statut administratif de village, situé à la périphérie de l'agglomération, dans laquelle il n'a été intégré que récemment (Tombolia en Guinée, Cadjèhoun au Bénin, Bè au Togo). On peut déceler par la suite deux grandes phases d'intégration : la période postérieure à 1945, période de changements allant de pair avec une redéfinition globale du fonctionnement municipal (local government en anglais), ou celle des réformes contemporaines dans le cadre des nouvelles politiques de décentralisation et de municipalisation.

La problématique des pouvoirs ne se pose donc pas de la même manière selon les lieux considérés et les évolutions ne suivent pas les mêmes rythmes, et ceci pour des raisons variées : les enjeux pour le pouvoir central ne sont pas les mêmes ; les mouvements de peuplement, et donc d'allégeance, sont différents ; l'urgence de l'aménagement varie. La question des domaines de compétence et de l'impact sur l'aménagement urbain, notamment foncier, ne peut donc être envisagée de manière uniforme.

Ce rapport de synthèse s'efforce de montrer la variété interne des problèmes et des solutions, tout en soulignant

certaines orientations et évolutions communes tant les facteurs de variation sont nombreux : profondeur historique, localisation par rapport à l'ensemble urbain (centre ou périphérie), politique urbaine (rouages administratifs et techniques mis en place, structures municipales mais aussi plan d'urbanisme ou actions au coup par coup), surface et poids démographique, diversité des pouvoirs locaux...

SOURCES ET MÉTHODOLOGIE

Les divers chercheurs, tous historiens, ont mobilisé des sources variées, en fonction des périodes concernées et des thèmes envisagés. Classiquement, ils ont eu recours à des archives, de la littérature grise (statistiques, textes de lois, rapports divers, enquêtes sociologiques) et ont puisé dans les travaux antérieurs. Les recherches sur les villes, et spécifiquement sur la gestion urbaine, se sont multipliées récemment car l'heure est à la démocratisation des structures municipales ou en tout cas à des formes de délégation des pouvoirs qui iraient du centre (quelle qu'en soit la formule politique) aux quartiers. Il faut souligner ici la part importante prise par les enquêtes de terrain et témoignages oraux. Ceux-ci visent à mettre en évidence certains fonctionnements des pouvoirs que le discours officiel ou les arrêtés légaux gommant car ils cherchent souvent à se calquer sur des modèles extérieurs alors que la culture politique locale ainsi que les pouvoirs en place diffèrent².

L'analyse sur la longue durée a été privilégiée de façon à souligner les mutations des formes de pouvoir en ville, mais elle pose d'emblée des problèmes méthodologiques car on ne peut présupposer ni la continuité des pouvoirs, ni la continuité spatiale. Ces points varient en fonction de la profondeur historique (noyaux anciens/quartiers urbains récents), des types d'espaces concernés (centre/banlieue/lointaine périphérie urbaine).

Dans ce cadre, le comparatisme n'est pas toujours chose aisée à mener oscillant entre l'éclatement, le morcellement des analyses du fait de la diversité des cas et l'écrasement des spécificités par souci de mettre en évidence les points communs. Au-delà de ces généralités, les diverses questions méthodologiques sont abordées au cours du texte, à commencer par celle de l'échelle.

ENTRE ANCIEN VILLAGE, QUARTIER, ET WARD : DES ÉCHELLES SPATIALES VARIÉES

L'échelle privilégiée pour cette étude est celle de la proximité, le village ou le quartier, qui permet de mieux appréhender le fonctionnement des pouvoirs. Toutefois, selon les cas, ces espaces varient largement en termes de poids démographique et de surface. Entre le petit village intégré progressivement à la ville, l'ancien quartier de ville et l'énorme portion urbaine, le fonctionnement des pouvoirs ne peut être le même.

Ainsi Lagos, grande métropole, constitue un Etat dans la fédération du Nigéria qui comprend cinquante sept administrations locales, parmi lesquelles se trouvent les deux zones étudiées, elles-mêmes sous-divisées en wards : Ajeromi-Ifelelodon LGA (Local Government Area), appelée aussi Agege ward, et Agege LGA. Quoi de commun entre ces zones, à l'histoire séculaire et très densément peuplées

(Ajeromi-Ifelelodon LGA abrite plus de deux millions d'habitants) et le village de Cadjehoun, fondé à la fin du XIX^{ème} siècle ? Celui-ci serait passé de soixante dix huit habitants en 1906, à 567 en 1939 pour compter maintenant environ 26 086 habitants. Pour sa part, l'ancien village de Bè (Lomé, Togo) et ses dépendances totaliseraient actuellement 100 000 personnes. L'ancien village de Tomboliyah, en pleine croissance, est, quant à lui, devenu un quartier au sens administratif du terme à la faveur de la politique de décentralisation entrée en vigueur en 1991 : il est le quartier le plus peuplé et étendu des 30 quartiers de la commune de Matoto (sur un total de 98 pour tout Conakry).

Du simple fait de l'importance quantitative, la diversité des pouvoirs ainsi que les modes de relations entre les autorités et les habitants ne peuvent être les mêmes. Par ailleurs, la notion de quartier ou de ward (Lagos) n'a pas le même contenu administratif, selon les villes et les époques. De même, le rapport « affectif » à l'espace, sa territorialisation par une population donnée, varie fondamentalement en fonction de son histoire et de la capacité de contrôle du pouvoir central.

Ainsi le ward a au départ une définition strictement électorale dans le système colonial britannique. Cette division urbaine a été conservée après l'indépendance, en tant qu'unité politique. Avec le temps, elle a revêtu un autre sens pour ses habitants qui se sont identifiés à cet espace : il renvoie désormais à la notion de communauté, aussi bien pour les autochtones (Yoruba), qui font allégeance envers les lignages dirigeants, que pour les migrants (Hausa ou originaires du Sud Nigéria) qui les ont rejoints : « Each ward constitutes a «community» in the sense of an attachment to that unit (loosely by «stranger» elements; and emotionally by indigenes with historical ties) ». Dans ce sentiment d'appartenance à un groupe, la propriété foncière joue un rôle de ciment pour les natifs : « Ownership of the land by the old landowning families, especially in AJIF [Ajeromi-Ifelelodon LGA], is a potent cementing factor in the evolution and sustenance of the community and its identity ».

Ailleurs, c'est un ensemble de traits culturels qui soude la population à son espace. Dans le cas de Bè, il s'agit par exemple du partage de croyances, de modes de vie et d'activités économiques, ce qui se traduit également par un certain rapport au pouvoir central, qui serait caractérisé par la contestation.

Les fluctuations dans la définition même du quartier (au niveau spatial ou administratif) ont un impact sur les jeux de pouvoir, ainsi que sur les enjeux. Mais l'échelle, la taille, ne sont pas tout. L'héritage historique pèse directement sur la situation foncière. La localisation par rapport à l'ensemble urbain (centre ou périphérie) est un facteur fondamental. Dans le cas d'un vieux quartier urbain, la terre est généralement appropriée par l'autorité centrale de manière ancienne³ et l'aménagement planifié par le haut, même si les équipements peuvent être déficients actuellement. A l'inverse, tant que le village ou le quartier n'est pas au cœur des stratégies du pouvoir, la marge de manœuvre des pouvoirs locaux reste importante. Il en va ainsi de l'attribution des terres qui ne sont pas l'objet d'une forte demande mais constituent une réserve foncière potentielle. Cadjehoun et Bè mais aussi Matoto dans la grande banlieue de Conakry rentrent dans ce cas de figure. Mais la vive croissance qui caractérise les métropoles a eu pour conséquence le rattrapage des villages par la ville, phénomène observable

partout. Ceci modifie totalement le rapport à la terre⁴. Les expropriations, spoliations foncières ou tout simplement la compétition pour la terre sont partout des bases de conflits, conflits souvent ouverts entre les anciennes autorités locales et les pouvoirs centraux.

A propos de Bè l'expression forte d'« agression urbaine » est employée pour témoigner des perturbations liées à cette avancée de la ville et à ces manifestations dites « modernes » :

« La pire manifestation de cette urbanité est l'expropriation sans dédommagement dont ils [les habitants] ont été l'objet dans le cadre des nombreux aménagements socio-économiques attachés à l'essor urbain : la construction de l'aéroport à partir de 1946-1947, celle du port et du domaine portuaire entre 1962-1967, la création de l'université dans les années 1970 ainsi que la zone d'habitat planifié de la Caisse de sécurité sociale et de Lomé II ».

Dans ce cas, la notion d'intérêt public est théoriquement mise en avant. Il n'en est pas toujours ainsi et les spoliations peuvent profiter à des individus sous la forme d'achat spéculatif ou de détournement par des responsables locaux. Ainsi à Matoto (Conakry), un chef de quartier se serait accaparé des terrains collectifs à des fins personnelles. Dans ce cas, le caractère théoriquement électif de la fonction n'a pas été respecté, le pouvoir central utilisant cet échelon de pouvoir pour placer des hommes liges.

UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS, UNE DIVERSITÉ DE POUVOIRS

La recherche a permis de repérer la variété interne des acteurs, certains se caractérisant par leur permanence, d'autres émergeant plus récemment, notamment dans le sillage du processus démocratique, aussi superficiel ou manipulé soit-il. Dans chaque quartier, on constate donc une cascade de pouvoirs mais aussi, le plus souvent, une superposition et juxtaposition de pouvoirs. Il faut donc s'interroger sur les interactions entre les divers niveaux ou les différentes formes de pouvoir et leurs variations au fil du temps. L'enchevêtrement fréquent des pouvoirs implique des notions telles que hiérarchie, compétition, non-transparence, sphères de compétence, conflits (liés à des compétences parallèles, contestées, ou à des mécanismes d'influences occultes).

Toute une gamme de sources d'autorité existe, s'exerçant sur la totalité ou une partie des habitants et présentant des compétences spécifiques, larges ou limitées. Dans tous les quartiers ou zones étudiées existent des pouvoirs que l'on peut qualifier d'anciens, dits aussi « traditionnels » ou « coutumiers ») dont la légitimité précède, et de loin, l'organisation administrative de la ville, selon des déclinaisons variées (premier occupant, famille dirigeante antérieure à l'essor urbain, chef de terre). Il faut bien sûr mesurer la validité des légitimations avancées, tant les discours d'auto-légitimation ou de subversion historique sont fréquents. A ces pouvoirs anciens se superposent ou s'en juxtaposent d'autres : représentants de l'administration, élites, dirigeants religieux, associations...

La typologie des acteurs évoqués n'est certes ni spécifique, ni même originale : ancien/nouveau, officiel/non officiel, religieux/temporel, administratif/associatif... Cette présentation dichotomique est bien sûr schématique : elle n'est évoquée que pour ouvrir des pistes critiques.

Ainsi, les modèles d'organisation urbaine reposaient, dans la foulée des indépendances, sur le schéma du remplacement progressif des autorités anciennes, perçues comme rétrogrades ou même « tribales », par des rouages administratifs, nommés ou élus selon le contexte politique dans lequel on se plaçait. C'était faire peu de cas de l'ancrage profond des modes de commandement et de soumission mais aussi de leur efficacité dans la gestion. La permanence, parfois souterraine, ou la résurgence actuelle de formes anciennes d'autorité montre la force des liens entre d'anciens dirigeants et les populations⁵. Cette affirmation ne doit pas nous entraîner vers des raisonnements passésistes ou fixistes, allant dans le sens d'une Afrique éternelle. Plusieurs facteurs ont fondamentalement modifié ces rapports, niés en général lors de la période coloniale puis dans le cadre de certaines politiques nationales⁶ : l'afflux de nouveaux habitants ne se reconnaissant pas dans les rapports politiques autochtones, le cosmopolitisme des urbains, les référents modernistes, la suprématie des formes d'autorité émanant du gouvernement. Ce sont en effet les autorités politiques qui confèrent, en dernier ressort, une autorité officielle et définissent des sphères de compétence.

Ainsi, le paradigme pouvoir officiel/non officiel doit-il être réexaminé afin de comprendre des mécanismes complexes de prises de décision ou d'influence. De fait, les autorités anciennes détiennent rarement un pouvoir officiel mais on fait appel à elles car leur prestige moral en fait les garantes de la paix sociale. Le jeu est alors subtil entre méconnaissance de leur autorité et recours en cas de besoin, comme le montre la situation à Ajeromi-Ifelodun LGA. Deux familles (Oluwa et Ojora) contrôlent l'essentiel des terres qu'elles gèrent par l'intermédiaire de représentants, dotés parfois d'une reconnaissance officielle (statut de chef de village, salaire versé par le gouvernement local). Alors que ces familles n'ont pas de statut légal dans le gouvernement local de Lagos, elles restent à la tête d'une chaîne de pouvoir dans le quartier et conservent une influence fondamentale sur les habitants, essentiellement les natifs du lieu, mais aussi les migrants plus récents qui se reconnaissent dans le quartier. Dans la pratique toutefois, ces familles ne sont pas consultées pour les questions d'aménagement urbain : on attend d'elles qu'elles répercutent les décisions prises par les autorités. En cas de crise toutefois, leur compétence en matière de règlement des conflits est requise du fait de leur prestige : les chefs connaissent les habitants et sont respectés d'eux, ce qui renforce leur rôle d'intermédiation. Ce fut le cas lors des crises inter-ethniques entre Yoruba et Hausa (1999) puis Yoruba et Ijaw (2000). Cependant, pour que leur autorité morale se maintienne, il faut bien qu'une forme de pouvoir et de dignité leur soit reconnue : ainsi, « *letters of recommendation or confirmation of place of origin issued by this class of people to their subjects looking for visa, government employment or admission are usually honoured by government* ».

D'autres exemples confirment que l'opposition moderne/traditionnel ne fonctionne pas. Les rouages modernes du pouvoir (administratifs, électifs) ont besoin des référents traditionnels⁷ tandis que les pouvoirs anciens trouvent les voies de la modernité, en particulier en présentant des candidats aux postes électifs ou en étant partie prenante de nouvelles formes d'organisation.

Entre CDA, CDB et autres formes d'organisation communautaire : la prise en charge par le bas

La diversité des besoins de la gestion urbaine génère des formes nouvelles d'organisation créées sur des bases bénévoles. Elles peuvent naître à l'échelle d'un quartier : au Nigéria, les Community Development Associations (CDA) se développent dans les années 1970 et acquièrent progressivement une reconnaissance officielle : à l'aide des cotisations des membres, ils prennent en charge divers aménagements du quartier (ouverture de rues, canalisations, maternité, centre communautaire). A Lomé, le Comité de Développement de Bè (CDB) a vu le jour en 1985 mais il ne prend réellement de l'importance qu'après les troubles socio-politiques du 5 octobre 1990 : il s'agit pour le quartier de se donner les moyens de réagir contre la situation de paupérisation et de marginalisation. Diverses associations membres mènent des programmes de salubrité (curage d'égouts, traitement de la lagune envahie par les nénuphars, aménagements des berges, ramassages d'ordures ménagères) mais le meilleur exemple de coopération est la construction et la gestion du Centre culturel de Bè. Ces deux exemples montrent bien que les besoins ne se limitent pas à l'aménagement urbain, au sens matériel du terme, mais renvoient à la notion de « communauté » dans un contexte de croissance urbaine qui tend à noyer les particularités.

Parallèlement à ces associations englobantes, en existent d'autres qui regroupent une partie de la communauté : les jeunes (comme l'Ajeromi-Ifeledun Youth Council), les étrangers... D'autres ont une fonction plus précise, à l'instar des associations de marchés, fondamentales au sud-Nigéria et qui émergent désormais ailleurs. A Cotonou, des commerçantes, constituées en Association des femmes vendeuses du marché de Cadjèhoun (AFVMC), ont créé en 1978 le marché de Cadjèhoun 1, baptisé Nugbodékon, le « marché de la vérité » dont elles assurent seules la gestion. Le marché a été réhabilité entre 1995 et 1998 avec la coopération internationale. Une association dérivée de l'AFVMC permet aux femmes de déposer leur épargne et d'accéder au crédit : il s'agit de l'association d'entraide des femmes (ASSEF). Une organisation similaire des femmes du marché existe à Lomé.

Les regroupements de fidèles au nom d'une religion rentrent également peu à peu dans cette logique de gestion urbaine.

Religion, politique et autorité

Dire que le facteur religieux est fondamental dans la configuration des pouvoirs en Afrique est une banalité. Affirmer que se mêlent actuellement des héritages anciens (notamment la perception de non séparation du religieux et du temporel) et des croyances et organisations religieuses récentes l'est aussi. Se situer à l'échelle locale et avoir une vision sur la longue durée permet toutefois d'illustrer ceci précisément.

Ainsi, à travers l'élection de l'Imam de la mosquée centrale de Kaolack, dans les années 1930, est examinée la question des rapports politiques à l'échelle d'une ville moyenne du Sénégal. La question de l'aménagement urbain n'est pas centrale dans cette approche car elle se situe en aval en fait, lors de la décision de construire une mosquée centrale. Sa construction devait parachever l'affirmation d'une ville prospère, grand centre d'exportation des arachides, mais

aussi offrir un lieu de prières sûr et permettre de dépasser certaines rivalités dans les quartiers et entre confréries. La mosquée centrale est en effet dirigée par celui qui représente officiellement tous les musulmans de la ville et préside aux cérémonies publiques : l'enjeu de la nomination est donc fort. La mosquée fut construite à partir de 1928 et inaugurée en 1931. Le décès dès 1932 du premier imam général, El Hadj Abdou Kane, ouvrit une période de crise, engagée auparavant par la contestation du chef des Niassene. Ce conflit permet d'analyser les rapports de force entre les adeptes des différentes confréries et leurs représentants, l'élite politique (notamment les Citoyens de Quatre Communes) et les autorités coloniales. Il culmine avec de vives tensions en 1934-35, ce qui se marque par la fermeture physique du bâtiment.

Finalement ce conflit à essence religieuse fut résolu sur le plan politique : Salif Guèye, commerçant important, membre du conseil municipal et du Conseil Colonial, prit les clefs des mains de l'administrateur et les remit directement à l'imam. Cet acte symbolique montrait clairement qu'aussi bien les principaux chefs religieux que l'administration coloniale ne pouvaient régler seuls ce litige.

Le cas du Sénégal est toutefois spécifique du fait de l'intervention précoce des partis politiques, par l'entremise des Originaires : la culture politique irrigue de ce fait tout le pays, même hors des Quatre Communes.

Le poids du religieux s'exprime autrement dans les cultures du golfe de Guinée, aussi bien à Lomé qu'à Cotonou. La cohésion de la communauté de départ, celle de Bè ou de Cadjèhoun, est assurée en particulier par des pratiques religieuses communes, autour d'un chef spirituel reconnu par tous. A Bè, la fonction de chef de la forêt sacrée, l'aveto, en fait un être retiré du monde qui ne peut assurer un pouvoir temporel. Ce serait la raison de la nomination par les Allemands d'un chef de canton, assisté de notables (les chefs des anciens hameaux). Actuellement, la fonction d'aveto n'est pas occupée mais l'institution jouit toujours du respect des populations aussi bien autochtones qu'étrangères. L'intronisation du nouveau pontife est toutefois gravement compromise par l'expansion urbaine car la petite forêt, où il doit faire sa retraite, est envahie par des ordures ménagères et de la ferraille. Le fait que l'aménagement urbain n'a pas tenu compte des contraintes des anciens pouvoirs, notamment dans leur dimension spirituelle, montre bien les limites de leur influence.

Le religieux peut aussi prendre des formes contemporaines, comme le montre, dans une zone de Lagos, l'incursion récente d'Eglise chrétiennes sur le terrain politique : la volonté de neutralité est dépassée dans une optique d'éducation civique des adeptes et de formation des candidats afin que soit moralisée cette sphère. Cet objectif, poursuivi par la Christian Association of Nigeria (CAN), se heurte toutefois à des dissensions internes et ne peut faire l'unanimité.

SPHÈRES DE COMPÉTENCES ET AUTORITÉS LOCALES : L'AMÉNAGEMENT URBAIN

Les domaines de compétence des acteurs identifiés à l'échelle locale varient en fonction du quartier et de son histoire. Cependant toutes les questions liées à la vie urbaine au quotidien, du détail le plus trivial aux grands projets, les concerne. La spécificité du lieu fait le reste. Ainsi,

à Lagos la gestion des marchés et le thème de la sécurité sont particulièrement importants. De manière générale, les formes de régulation sociale et l'identité des pouvoirs compétents pour gérer les conflits sont au cœur de la problématique des « Continuités/discontinuités des formes et des légitimations de pouvoir en ville ». Ainsi, comment peut-on évaluer l'impact des mutations des pouvoirs sur l'aménagement urbain et les problèmes fonciers, allant du litige entre voisins à l'ouverture de nouveaux lotissements ou au plan d'urbanisme ?

La maîtrise de l'espace constitue une des marques habituelles du pouvoir. Le thème du foncier apparaît donc en filigrane dans les divers rapports. L'analyse de l'extension de Conakry, débordant le centre à partir des années 1950 pour englober peu à peu les villages de la périphérie, permet d'explorer les modalités d'application du droit foncier colonial à des espaces dominés par l'appropriation collective, sous la caution de l'administration coloniale. Alors qu'à Tumbo (le noyau de Conakry), les colonisateurs s'étaient arrogés le monopole foncier par droit de conquête, ils ont besoin d'intermédiaires pour lotir progressivement la banlieue. Ils doivent inventer le passage de la répartition de Titres Fonciers, donnés à des collectivités, à des concessions privées, par une combinaison contradictoire de différents régimes fonciers et légitimités. Ceci laisse la porte ouverte à des distorsions et abus variés, augurant de situations contemporaines.

Dans la majorité des cas, le règlement des questions foncières et les mesures d'urbanisme ne font pas actuellement légalement partie des attributions déléguées aux acteurs locaux mais certains mécanismes, antérieurs à la constitution des pouvoirs urbains, restent en place et peuvent jouer un rôle dépassant la stricte attribution foncière. L'analyse la plus intéressante porte sur les zones récemment intégrées à la ville, là où existe encore une réserve foncière.

Le cas de Bè, quartier à la personnalité affirmée, l'illustre. Le chef propriétaire spirituel des lieux et le chef de canton ou de village conservent un rôle dans les tractations foncières, lors des diverses étapes. Ceci se marque notamment par un paiement et la remise d'une bouteille de gin pour les libations en l'honneur des ancêtres. Le lien à la terre, qui ne peut être réduite à son statut marchandise, est ainsi affirmé. L'objectif de telles pratiques est aussi d'intégrer le nouveau venu, dans la chaîne de solidarité des habitants, ce que l'administration municipale ne peut faire. Le pouvoir du chef de canton, et sa légitimité traditionnelle reconnue par les Bè, est ainsi étendue aux autres urbains, étrangers au milieu mais adoptés par la pratique foncière. Cette légitimité est renforcée par la reconnaissance officielle de l'administration, à travers la confiance donnée aux actes signés par le chef de canton.

Dans ce cas, la prégnance de la notion de chef de terre et du droit coutumier ainsi que l'autorité morale des autorités anciennes en font des rouages indispensables, au moins symboliquement. Cette situation semble toutefois exceptionnelle et doit être pondérée par l'incapacité de la communauté de Bè de protéger les forêts sacrées ou de résister à certaines spoliations⁸. En général, tout au plus, un pouvoir délibératif est concédé.

Dans le cas de Tombolia (Conakry), avec l'héritage d'un contrôle fort de la part de l'Etat, on observe un mélange entre l'action de membres des anciennes familles bagas – en l'occurrence le président du Conseil de Quartier,

Mohamed Baga Bangoura, choisi par le pouvoir central en 1991 (en poste jusqu'en 2002) - et les services de l'Etat, notamment le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. On peut certainement évoquer là des formes de collusion dans la mise en œuvre des opérations de lotissement.

Selon le rapport de forces et la situation politique, on passe ainsi de la spoliation ouverte (des terres communautaires sont appropriées par le pouvoir central sans discussion ou consentement) à des formes de concertation ou de reconnaissance minimales. Cette situation entraîne souvent un sentiment d'impuissance et de frustration de la part des occupants de longue date de terrains désormais convoités par l'Etat, ses représentants ou des spéculateurs privés, anticipant la croissance urbaine. Les règlements fonciers mettent alors en jeu aussi bien les rapports intra-communautaires (entre familles dirigeantes, entre anciens dirigeants et occupants, entre occupants anciens et nouveaux venus) que les rapports entre les divers représentants du quartier (coutumiers, officiels, associatifs) et les gouvernants.

CONCLUSION

Ce rapport de synthèse s'est efforcé, à travers la diversité des cas, de donner des pistes de réponses aux questions posées tout en évoquant les problèmes et acquis méthodologiques.

L'effort de modernisation des structures urbaines n'a nulle part balayé les organisations anciennes, parfois effacées temporairement du fait d'une réglementation contraignante. Les structures anciennes s'adaptent, résistent dans le paysage urbain au gré de la conjoncture politique mais la pression démographique et l'afflux de ruraux remettent en cause cet état de fait. Sollicités en cas de conflit, parfois reconnus honorifiquement, leur marginalisation est souvent fréquente. Divers exemples ont pourtant montré le caractère intégrateur des pouvoirs anciens qui assurent la cohésion des populations par une communauté historique, culturelle et religieuse. Ainsi les populations de Bè continuent d'adhérer aux règles coutumières d'ordre malgré les contraintes urbaines. Cette cohésion a facilité le développement d'une capacité d'intégration des migrants au point de faire de cette zone, le premier quartier d'accueil des jeunes poussés en ville par l'exode rural. La question récurrente, qui se pose maintenant avec acuité, est celle de la survie des institutions traditionnelles face à l'émergence de nouvelles formes d'organisation sociale avec de nouveaux leaders et donc d'autres sources de légitimité. C'est aussi la question de leur capacité à contenir la cohésion communautaire alors que se marquent de nouvelles ruptures socio-spatiales induites par l'accroissement de la pauvreté dans les quartiers.

L'étude de deux wards de Lagos débouche sur un constat similaire. Elle conclut d'une part à la légitimité incontestée des institutions traditionnelles et à la persistance des formes de contrôle social exercé par elles, mais de l'autre à leur impuissance relative face aux différents représentants du pouvoir de l'Etat. Dans le cas de Conakry, la perte de pouvoir effectif des institutions bagas, à titre collectif et non individuel, est encore plus poussée.

La période actuelle semble donc bien être une période de transition où se côtoient diverses formes de pouvoir, basées sur des légitimations d'essence différente (le poids des ancêtres, le sens de la communauté d'habitat,

l'élection, la nomination par le haut...mais aussi instance internationale). Ces pouvoirs collaborent, s'opposent ou s'allient selon des stratégies à chaque fois renouvelées, déterminées le plus souvent non par une perception d'ensemble de la gestion urbaine ou de l'aménagement mais par des enjeux ponctuels ou localisés, sur lesquels on peut espérer mobiliser ceux dont ils tirent leur légitimité. ■

*Les études de cas ont été menées par :

- Diallo Mamadou Dian Chérif, Guinée (Université de Conakry) :
L'évolution du pouvoir et son impact sur l'aménagement des quartiers périphériques de Conakry. Le cas du quartier de Tomboliah dans la Commune de Matoto.
 - Goeh-Akue Michel, Togo (Université du Togo) :
Bé, du vieux village au bastion de l'opposition démocratique : les acteurs et leur mode de légitimation (Lomé).
 - Goerg Odile (Université de Paris 7) :
Chefs administratifs, loi coloniale et aménagement urbain. De l'appropriation collective à l'appropriation privée : de Tumbo à la banlieue de Conakry (fin XIX^e siècle, années 1950).
 - Mbodj Mohamed, Sénégal (Manhattanville College, USA) :
Urban Politics and Islam in Kaolack (Sine-Saloum) in the 1920s and 1930s.
 - Olukoju Ayodeji, Nigéria (Université de Lagos) :
Power Relations in Urban Management : a study of Agege wards in Lagos (Nigéria) since the 1950s.
 - Sotindjo Sébastien, Bénin (Université du Bénin) :
Formes et légitimations de pouvoir à Cadjèhoun (Cotonou) et impact sur l'aménagement urbain (XIX^e-XX^e siècles).
 - Sissao Claude Etienne (Université de Ouagadougou) :
Processus d'installation de la population et aménagement de l'espace à Zorgho : impact socio-économique de la période précoloniale à nos jours.
1. O. Goerg « De la tradition niée à la tradition revendiquée : le cas des chefs de quartier de Conakry (des années 1880 aux années 1950) », pp 25-45 in *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'Etat dans l'Afrique contemporaine*, C.-H. Perrot et F.-X. Fauvelle-Aymar (ed.), Karthala, 2003.
O. Goerg « Chieftainships between past and present : from town to suburb and back in colonial Conakry », in Rosa deJorio et Alice Bellagamba (éds.), *Dialoguing with the Past: the Fabric of Memory and Political Identities in the Mande World*, Univ. of Illinois Press (à paraître, 2004)
 2. Voir par exemple le fascicule Aspects juridiques du fonctionnement des collectivités locales, République de Guinée, Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation, Programme d'Accompagnement des Acteurs du Processus de Décentralisation en Guinée (APRODEC), éd. Castel, 2001
 3. On peut jouer alors sur la définition du Domaine public, dont on constate parfois des formes d'appropriation privative, par le chef de l'Etat (cas à Conakry) ou des alliés du pouvoir.
 4. Voir par exemple les travaux de Françoise Bourdarias sur Bamako
 5. *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'Etat dans l'Afrique contemporaine*, C.-H. Perrot et F.-X. Fauvelle-Aymar (ed.), Karthala 2003.
 6. C'est le cas, avec des exceptions, de la période révolutionnaire du Bénin (1975-1990) ou du régime de Sékou Touré (1958-1984).
 7. Sauf à raisonner dans la logique de l'emploi de la force nue, ce que le discours démocratique limite, tout au moins ouvertement.
 8. Voir les exemples donnés plus haut (l'aéroport...).

ANNEXE

Essai de typologie des formes de pouvoir urbain (exemple de modèle) :

légitimité	compétences	légitimation	impact
Chef de quartier, Etat	impôt, recensement, état civil...	variable selon les périodes	

Modèle appliqué au cas de Bè (Lomé)

Pôles de pouvoirs	Caractéristiques ou nature des détenteurs	Période d'exercice	Domaine de compétence	Mode de légitimation	Observation
Pouvoirs anciens					
Chef de la forêt sacrée (l'Avéto et les Avenou)	Personnage sacré, élu par les dieux, mais ceux qui gravitent autour ne sont pas tous sacrés, en particulier l'intendant (fionovi)	Intemporel	Monde spirituel et matériel ; droit sur la terre et les eaux	Adhésion communautaire aux principes	Même en période d'inter règne l'observation des prescriptions est de règle
Le chef de canton	Descendant du lignage des fondateurs	temporel	Justice, ordre social, foncier, Politique	Reconnaissance communautaire ; liens entre communauté et les ancêtres ; reconnaissance état	Fonction politisée, très malléable
Les chefs de sous quartiers et des anciens hameaux	Descendants du lignage des fondateurs	temporel	Justice, foncier	Reconnaissance communautaire ; liens entre communauté et les ancêtres ; reconnaissance état	Fonction politisée très malléable, Peut être facilement démis par l'autorité
Les chefs de lignages et de familles	Géronte de la famille	Limité à leur famille ou lignage	Question foncière, litiges familiaux	Famille, droit de préséance gérontocratique	Échappe à la sanction publique
Nouveaux pouvoirs					
Députés	Toujours des autochtones mais cadre	Sur toute la communauté	politique	Communautaire et politique	Très exposés aux critiques de la communauté
Conseillers municipaux	Toujours des autochtones	Sur toute la communauté	politique	Communautaire et politique	Très exposés aux critiques de la communauté
Les CDQ	Autochtones ou résidents	Quartiers ou sous-quartiers	Action sensibilisation	Communautaire Par cooptation	Souvent minés par des conflits de personnes
Les responsables ONG	Autochtones ou résidents	Zone d'exercice	Action sensibilisation	communautaire Par cooptation ; quelque fois élus	La capacité à exercer la fonction souvent requise
Le CDB (le Bè Habobo)	Autochtones		coordination	Communautaire cooptation	Cooptation et élections

SUMMARY

The analysis of urban power and authorities, their legitimacy and their impact upon urban planning, may be situated in the « longue durée », in a comparative context, comprising French colonial cities (Cotonou, Conakry, Kaolack), as well as British cities (Lagos) and Mandate cities (Lomé). Numerous variables distinguish the various quarters of the cities studied here: historical age, geographical location with regard to the urban centre (centre or periphery), urban politics, geographical extent and population, and the diversity of the local power or authorities. On a local level, numerous actors have been identified: administrative and technical representatives of the central power, elected representatives or those nominated by municipal structures, associations as well as representatives chosen from long-established local communities.

The attempt to modernize urban structures did not, in fact, sweep away older organizations, though the latter were sometimes temporarily occluded by restrictive regulations. These structures evolve to accord with the political climate but demographic growth and rural to urban migration call into question this evolution; the structures are often marginalized

even if they are called upon in time of conflict to mediate. Urban planning now brings into play intra-community relationships (between leading families, between former leaders and present incumbents, between former settlers and new arrivals) as well as relationships between the various representatives of the quarter (customary officials, members of associations) and representatives of the government itself

The present thus seems indeed to be a transitional period in which diverse forms of power rub shoulders, each based on fundamentally different forms of legitimacy (the importance of the ancestors, the sense of the community, election, nomination by higher officials but also the weight of international organizations. These forms of power collaborate, oppose one another, or form alliances according to constantly changing strategies, most frequently determined not by the general perception of urban governance or planning, but rather by immediate issues or local issues, around which they mobilize those people from whom they derive their legitimacy.