

→ ÉTUDES



Direction générale  
de la Coopération internationale  
et du Développement

**DgCiD**

# LA GOUVERNANCE URBAINE DANS TOUS SES ÉTATS



# LA GOUVERNANCE URBAINE DANS TOUS SES ÉTATS

ANALYSES ET PROPOSITIONS DU GROUPE DE REFLEXION  
SUR LA GOUVERNANCE URBAINE

*Rédacteurs :*

*Annik Osmont*

*Charles Goldblum*

*Jean François Langumier*

*Emile LeBris*

*Claude de Miras*

*Clément Musil*

*Janvier 2008*

*Ce document est établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et européennes.  
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs  
et ne constituent pas une position officielle.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,  
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

## Remerciements

Les rédacteurs du présent rapport tiennent à remercier vivement François Pacquement, chargé de mission auprès du Directeur général de la Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), pour son rôle décisif dans la mise en place du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine. Leurs remerciements chaleureux vont également à la Direction des politiques de développement du MAEE, en particulier à Jean-Christophe Deberre, à la tête de cette direction lors des travaux du groupe de réflexion, à Hervé Magro et à son successeur Violaine Billette de Villemeur, à Chantal Haage et à son successeur Lionel Vignacq. Les rédacteurs adressent un remerciement amical et tout particulier à Olivier Mourareau pour l'efficacité et la constance du soutien qu'il a apporté au fonctionnement de ce groupe.

Les rédacteurs remercient collectivement l'ensemble des participants actifs et assidus du groupe de réflexion, en soulignant la richesse tant des apports issus du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), que des nouvelles contributions, avec une mention particulière concernant ceux d'entre eux qui ont fait un long déplacement pour venir enrichir les travaux du groupe.

## *Groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine*

### *Participants, intervenants et chercheurs :*

**Christel ALVERGNE**, Maître de conférences, Université de Bordeaux III, christel\_alvergne@yahoo.fr

**Marcello BALBO**, Professeur, Institut Universitaire d'Architecture de Venise (IUAV), marcello.balbo@iuav.it

**Monique BERTRAND**, Maître de conférences, Université de Caen et Chercheur, Institut de Recherche et Développement (IRD), monique.bertrand@unicaen.fr

**Jacky BOUJU**, Directeur de recherche, Institut d'Etudes Africaine, Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme, Aix en Provence, Jacky.Bouju@up.univ-aix.fr

**Yves CABANNES**, Professeur, University College of London (UCL), Y.cabannes@ucl.ac.uk

**Emmanuel CERISE**, Doctorant, Institut Parisien de Recherche en Architecture Urbanistique et Société (IPRAUS), manu\_ce@hotmail.com

**Morched CHABBI**, Directeur UrbaConsult, Tunisie, chabbi.morched@laposte.net

**Xavier CREPIN**, Délégué Général, Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement (ISTED), xavier.crepin@i-carre.net

**Sylvie FANCHETTE**, Chercheur IRD, sylvie.fanchette@bondy.ird.fr

**Isabel DIAZ**, Chargé de mission, ISTED, isabel.diaz@i-carre.net

**Alain DUBRESSON**, Professeur des Universités, Université Paris X, alain.dubresson@u-paris10.fr

**Laurent FOURCHARD**, Chargé de recherche, rattaché au Centre d'études d'Afrique noire (CEAN) de l'Institut d'Étude Politique (IEP) de Bordeaux, l.fourchard@sciencespobordeaux.fr

**Xavier GODARD**, Directeur de recherches, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), xavier.godard@inrets.fr

**Charles GOLDBLUM**, Professeur des Universités, Institut Français d'Urbanisme (IFU), Université Paris VIII, charles.goldblum@wanadoo.fr

**Thierry GONZALEZ**, Agence Française de Développement (AFD), gonzalez@afd.fr

**Jean-Jacques GUIBBERT**, Chercheur au Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Société, Territoires (LISST), Université Toulouse le Mirail, guibbert@univ-tlse2.fr

**Sinda HAOUES-JOUE**, Maître de conférences, Université de Montpellier III, sinda.haoues-jouve@univ-tlse2.fr

**Aziz IRAKI**, Professeur, Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat (Maroc), aziz\_iraki@yahoo.fr

**Sylvy JAGLIN**, Professeur des Universités, Université de Nantes, sylvy.jaglin@wanadoo.fr

**Sylvie LACROUX**, Chargé d'enseignement, Université de Grenoble, Sylvielacroux2@yahoo.fr

**Jean-François LANGUMIER**, Chef de la mission prospective, Autoroutes Paris Rhin Rhône (APRR), jf.langumier@aprr.fr

**Emile Le BRIS**, Directeur de recherches, IRD, Emile.Lebris@bondy.ird.fr

**Julien LE TELLIER**, Chercheur associé, Laboratoire Population Environnement et Développement (LPED), IRD, Université de Provence,

**Michèle LECLERC-OLIVE**, Chercheur CNRS, mleclerc@ehess.fr

**Olivier LE GROS**, Maître de conférences, Université de Tours.

**Louis LHOPITAL**, Chargé de Mission, ISTED, louis.lhopital@i-carre.net

**Claude de MIRAS**, Directeur de recherches, IRD, cldemiras@yahoo.fr

**Clément MUSIL**, Doctorant, Université Paris VIII / Secrétaire scientifique, AMODEV,  
clement.musil@gmail.com

**Françoise NAVEZ-BOUCHANINE**, Professeur, Université de Marne-la-Vallée, fnb@club-internet.fr

**Laurence NGUYEN**, Chercheur, Laboratoire des Théories et Mutations Urbaine, IFU,  
laurence.nguyen.rosenthal@libertysurf.fr

**NGUYEN Quoc Thong**, Rédacteur en Chef de la revue du Ministère de la Construction du Vietnam,  
nqthong@gmail.com

**Annik OSMONT**, Maître de conférences honoraire Habilité à Diriger des Recherches (HDR),  
GEMDEV, a.osmont@wanadoo.fr

**Thierry PAULAIS**, Agence Française de Développement (AFD), paulaist@afd.fr

**Laurent PANDOLFI**, Co Directeur de l'Institut des Métiers de la Ville, Hanoi,  
laurent.pandolfi@imv-hanoi.com

**René PARENTEAU**, Professeur à Université de Montréal, rene.parenteau@umontreal.ca

**Christian PEDELAHORE**, Enseignant, Ecole d'Architecture de Paris La Villette et Chercheur,  
Institut Parisien de Recherche en Architecture Urbanistique et Société, christian.pedelahore@free.fr

**Karine PEYRONNIE**, Chercheur, IRD, Karine.Peyronnie@bondy.ird.fr

**Ambroise PIERRE**, Secrétaire scientifique, AMODEV, ambroisepierre@free.fr

**Liliane PIERRE**, Maître de conférences, Université Paris XII, liliane.pierre@wanadoo.fr

**Marie-France PREVOST-SCHAPIRA**, Professeur des Universités, Université Paris VIII,  
schapira@ivry.cnrs.fr,

**Aurore Sahar SAEIDNIA**, Master 2 Science Politique, Paris I, saharsaeidnia@hotmail.com

**Cheikh SARR**, Professeur, Université Gaston Berger de Saint Louis au Sénégal,  
sarrcheikh@netcourrier.com

**Taoufik SOUAMI**, Maître de conférences, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris VIII,  
taoufik.souami@univ-paris8.fr

**Mohammed TOZY**, Professeur, Université Hassan II, Casablanca, Maroc,

**Eric VERDEIL**, Maître de conférences, Ecole Nationale Supérieure (ENS) de Lyon,  
eric.verdeil@normalesup.org

### *Participants du ministère des Affaires étrangères et européennes :*

**Violaine BILLETTE DE VILLEMEUR**, Sous-directrice de la gouvernance démocratique,  
violaine.devillemeur@diplomatie.gouv.fr

**Jean-Christophe DEBERRE**, ancien Directeur des politiques de développement.

**Chantal HAAGE**, ancienne Chef du Bureau de la modernisation de l'État et de la gouvernance locale,  
chantal.haage@diplomatie.gouv.fr

**Pierre LAYE**, Chargé de mission, Bureau de la modernisation de l'État et de la gouvernance locale,  
pierre.laye@diplomatie.gouv.fr

**Hervé MAGRO**, ancien sous directeur de la gouvernance démocratique.





**Olivier MOURAREAU**, Architecte et urbaniste de l'État, Chargé de mission, Bureau de la  
modernisation de l'État et de la gouvernance locale, olivier.mourareau@diplomatie.gouv.fr

**Lionel VIGNACQ, MAEE**, Chef du Bureau de la modernisation de l'État et de la gouvernance locale,  
lionel.vignacq@diplomatie.gouv.fr

**Paul-Henri SCHIPPER**, Chargé de mission, Bureau de la modernisation de l'État et de la  
gouvernance locale, paul-henri.schipper@diplomatie.gouv.fr



# Sommaire

	<b>Introduction</b>	<b>9</b>
	<b>Chapitre 1</b> <b>Synthèse des apports et des réflexions thématique</b>	<b>13</b>
	Gouvernance urbaine, démocratie représentative et démocratie participative, éléments de comparaison Afrique / Amérique latine. Questions sur les pratiques	15
	Gouvernance urbaine : enjeux démocratiques de la production et de la gestion de services publics urbains dans la phase actuelle marquée par une association croissante du secteur privé	19
	Décentralisation et gouvernement local ; la légitimité territoriale du développement urbain	22
	Métropolisation et transition urbaine – à partir des exemples du Sud-Est asiatique	26
	Dissidence et Sécession urbaines	30
	<b>Chapitre 2</b> <b>La “gouvernance urbaine” en question : réflexion transversale</b>	<b>35</b>
	Comment se fabrique la “gouvernance urbaine” ?	38
	Les mécanismes de régulation comme conditions essentielles de la pérennité des dispositifs de gouvernance urbaine	45
	Le “Tout Gouvernance” ?	48
	<b>Chapitre 3</b> <b>Propositions et recommandations</b>	<b>53</b>
	Des points-clés pour une stratégie de la gouvernance urbaine	56
	Les propositions en matière de recherche	58
	Le passage de la recherche à l’action	61





# Introduction

## Genèse du groupe de réflexion.

Le présent rapport rend compte des réflexions menées sur le thème de la gouvernance urbaine à l'initiative de responsables scientifiques du PRUD (Programme de recherche urbaine pour le développement) et dans le prolongement de ce programme, avec l'appui du Bureau de la modernisation de l'État et de la gouvernance locale du ministère des Affaires étrangères et européennes, au sein de la Sous-direction de la Gouvernance démocratique.

Rappelons brièvement que le PRUD a été une action concertée incitative du Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères et européennes, conduite par le GEMDEV (Groupement pour l'étude de la mondialisation et du développement) et l'ISTED (Institut des sciences et techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le développement). Il s'est déroulé de 2001 à 2004, a mobilisé trente équipes de recherche (240 chercheurs du Nord et du Sud), et a donné lieu à un colloque international de restitution, intitulé *“Gouverner les villes du Sud. Un défi pour la recherche et pour l'action”*, qui s'est déroulé à l'UNESCO du 5 au 7 mai 2004. Les Actes de ce colloque ont été publiés par le MAEE en 2005. Par ailleurs le PRUD a donné lieu à une évaluation externe, publiée par le MAEE en 2006. Le programme a donné lieu à la publication par les équipes elles-mêmes de neuf ouvrages et de nombreux articles de revues spécialisées.

Au-delà de ces actions classiques de valorisation de la recherche, les responsables scientifiques du programme ont eu le souci d'explorer des possibilités de rendre accessibles auprès des décideurs politiques les résultats des recherches, sur un thème qui fait débat dans le champ du développement urbain, et qui mobilise des moyens humains, institutionnels et financiers importants au titre de la coopération au développement, celui de la gouvernance urbaine. A ce titre, un groupe restreint, constitué des deux responsables scientifiques du PRUD, d'un membre du comité scientifique et d'un responsable d'une des équipes de recherche, a élaboré une proposition portant constitution d'un groupe de réflexion sur ce thème. Depuis sa constitution au mois de septembre 2006, le groupe de réflexion, créé avec l'appui du MAEE et associé au GEMDEV, interroge la notion de gouvernance urbaine. Fort de son expérience acquise à travers le programme du PRUD de 2001 à 2004 et de son approche pluridisciplinaire, ce groupe a entrepris d'élaborer une synthèse des connaissances produites, susceptible d'apporter un éclairage au MAEE dans sa formulation d'une stratégie de gouvernance urbaine. Sur la base des thèmes débattus et grâce à la mutualisation des exemples rapportés par des chercheurs français et étrangers, un examen attentif des processus de production, de gestion, d'administration et de gouvernement des villes du Sud s'est enclenché.

Le PRUD avait permis d'identifier deux séries d'objets de recherche : la première concernait les interventions sur les villes et désignait un domaine d'investigation sur des objets précis, notamment sur des projets liés au renouvellement urbain, à la métropolisation, à l'environnement et au patrimoine ; la seconde, relative aux logiques et stratégies des acteurs du développement urbain, avait pour objectif de mettre au jour la diversité et la complexité des jeux d'acteurs en les situant dans les contextes de démocratisation, de décentralisation, du recours au partenariat public / privé dans la gestion des services urbains, du poids respectif des organes “modernes” et traditionnels de pouvoir, de celui de la dite société civile, etc. La liste n'est pas exhaustive. Si la question du gouvernement des villes était au centre des préoccupations dans la plupart des recherches, comme cela est bien apparu lors du colloque UNESCO de 2004, elle n'a pas été formulée systématiquement, sauf exception, en termes de gouvernance urbaine. C'est pourquoi nous avons proposé de nous concentrer sur cette question, dans le prolongement du PRUD, en effectuant une relecture systématique des résultats de recherches empiriques.

## Pourquoi la gouvernance urbaine ?

Le thème, et le vocable lui-même, introduits dans le champ de l'aide internationale au développement à la fin des années 1980, et très exactement par la Banque mondiale en 1991<sup>1</sup>, ont surpris et intrigué chercheurs et praticiens du développement. Les chercheurs français, et c'est vrai en particulier dans le domaine urbain, tant au plan général que dans le champ des pays en développement, restent en effet largement inscrits dans une tradition d'analyse critique des politiques urbaines et des modalités de leur mise en œuvre. Que cachaient les énoncés qui ont fleuri dès le lancement de ce qui pouvait sembler être un concept, ou bien une doctrine, ou bien un nouveau modus opératoire de la gestion du développement, et donc, dans notre domaine, de la gestion urbaine ? Il est vite apparu à l'analyse qu'il y avait tout cela à la fois, mais aussi que le non-dit était plus important que le dit. Il est très vite apparu aussi que l'organisme international chargé de la mise en place des programmes d'ajustement structurel ressentait fortement la nécessité d'apporter des améliorations sensibles au cadre institutionnel du développement, ceci afin que les marchés fonctionnent plus efficacement. Pour que l'État assure mieux son rôle dans la fourniture des services d'éducation et de santé, particulièrement pour les pauvres, il faut que la mobilisation des ressources (fiscales notamment), soit mieux assurée, de même que leur affectation.

Si l'on se réfère aux définitions données dans *Managing development : the governance dimension*, on trouve à la fois le cadre opératoire : la gouvernance "est la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement" et le cadre doctrinal, donné par le président de la Banque mondiale dans la préface du même document : "Une gestion du secteur public efficace et transparente est un point crucial de l'efficacité à la fois des marchés et des interventions gouvernementales - et partant de là du développement économique". C'est bien à l'époque de l'injonction libérale qu'est née la gouvernance. Dans le domaine du développement urbain, cette séquence a été marquée par une mise en cohérence plus poussée des projets de développement municipal avec les programmes d'ajustement structurel au niveau local, et avec les chantiers de décentralisation. "Moins d'État, mieux d'État", la "bonne" gouvernance comme critère de lutte contre la corruption, tels ont été, très vite, les leitmotiv qui permettaient de légitimer des actions qui, de fait, remettaient en cause ce qui est au cœur du pouvoir, la souveraineté.

Au fil des ans, le contenu du vocable a évolué. La gouvernance s'est démocratisée (les termes de "bonne gouvernance" et de démocratie sont devenus interchangeables dans beaucoup de discours), et surtout le recours aux ONG est devenu massif<sup>2</sup>, comme acteurs essentiels de la société civile, en charge de fonctions d'ingénierie sociale pour assurer les régulations non plus seulement économiques, mais aussi sociales, dans les projets de développement. Ces évolutions ont eu notamment pour effet de brouiller un peu plus la vision de ce qu'est la gouvernance, notion attrape-tout, mot valise, concept mou, *elusive concept*. Du côté des ONG, on a assisté à l'apparition d'une véritable industrie du développement, qui a bénéficié de flux financiers descendants non négligeables provenant des institutions internationales, dédiés à la mise en place de la "bonne gouvernance". Le terme s'est complètement banalisé, a fait un retour remarqué dans les pays développés au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, et a suscité une abondante littérature depuis une bonne dizaine d'années, qu'il s'agisse de gouvernance globale, ou de gouvernance locale, et plus précisément urbaine.

Avec le recul, nous considérons que la gouvernance est avant tout une stratégie conceptuelle, comme l'a proposé John Crowley (Section des sciences sociales à l'UNESCO)<sup>3</sup>, visant un objectif qui reste toujours le même, à savoir les voies et moyens de la maîtrise institutionnelle du développement, et donc la dissociation du pouvoir de l'État et de l'acte de gouverner. Toute la stratégie conceptuelle vise malgré tout à démontrer qu'on ne peut gouverner efficacement que dans un environnement démocratique et d'état de droit.

1) On peut considérer comme texte fondateur le document de discussion interne à la Banque mondiale : *Managing development : the governance dimension*, daté du 29 août 1991. Ce texte est le résultat des travaux menés en 1990 par un groupe de travail de la Banque mondiale.

2) La collaboration ONG/Banque mondiale a concerné 28 % des projets entre 1987 et 1996, et 52 % en 1999.

3) John Crowley : "Usages de la gouvernance et de la gouvernabilité" in *Critiques internationales* 2003-4, n° 21, pp. 52-41

Cette stratégie conceptuelle cesse toutefois de se présenter comme un modèle opératoire universel pour inclure l'idée que la gouvernance est évolutive, à multiples facettes. La dernière définition de la gouvernance donnée par la Banque mondiale semble faire crédit à cette manière de voir, par la plus grande flexibilité qu'elle donne à voir<sup>4</sup>. *“What is Governance ? Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced, the capacity of the governments to effectively formulate and implement sound policies and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.”*. On est ici très proche de l'exigence démocratique, et l'injonction libérale a disparu, au moins de l'énoncé.

### **La gouvernance urbaine comme processus.**

Dans nos réflexions, qui concernent plus spécifiquement le champ du développement urbain, nous avons délibérément délimité notre champ de réflexion à la question des mécanismes et des dispositifs de mise en œuvre de politiques et de projets urbains, pour montrer l'extrême diversité de ces mécanismes, leur grande complexité, et leur capacité d'évolution. Ceci afin de mettre en exergue la gouvernance comme processus situé dans une temporalité identifiable, de comprendre les relations entre les dispositifs observés et l'environnement institutionnel et politique (dans le sens anglo - saxon de *policy*), le but étant de proposer des réflexions susceptibles de constituer une aide à la décision pour une stratégie gouvernance urbaine, et non pas d'apporter une contribution au débat qui se déploie dans le champ de la philosophie politique. Nous considérons la gouvernance comme un ensemble de dispositifs opératoires, qui se présente souvent comme un modèle opérationnel à visée universelle, lorsqu'il est lié à des conditionnalités inscrites dans l'aide au développement. Dans ces limites, il s'agit moins de définition que d'analyse qui propose, au-delà des définitions, une vision critique des définitions proposées ici où là. Il est indispensable de mettre au jour les politiques, les arrière-plans, les bases, les logiques et les stratégies, les discours de et dans la gouvernance, leur foisonnement et leur évolution.

Nous avons comme objectif, dans un souci de clarification du champ opérationnel de la coopération urbaine, de recenser les principales caractéristiques de la gouvernance urbaine, en nous interrogeant sur sa portée, ses limites, son évolution. Nous pouvons aussi dire à quelles conditions les performances de la coopération urbaine pourraient être améliorées, avec quels dispositifs de gouvernance.

### **Les travaux du groupe de réflexion.**

S'appuyant notamment sur des travaux de recherche menés dans le cadre du PRUD, la réflexion a été abordée de manière synthétique à travers cinq thèmes, que nous avons choisis parce qu'ils sont représentatifs des manières dont se pose et se construit sur le terrain le processus de gouvernance urbaine, dans quelles limites et avec quelles difficultés :

- Gouvernance urbaine, démocratie représentative et démocratie participative. Eléments de comparaison Amérique latine / Afrique / Asie.
- Les relations public / privé, questions de la relégitimation de l'État à partir du cas marocain.
- Décentralisation et gouvernement local : la légitimité de l'échelle territoriale du développement urbain.
- Transition urbaine et métropolisation, notamment à partir du cas vietnamien.
- Dissidences et sécessions urbaines : comment gérer le “chaos” urbain ?

4) Cf. Banque mondiale, *Governance matters 2007, Worldwide Governance Indicators*, 1996-2006

Chaque séance a réuni entre vingt et vingt cinq participants, et mobilisé des intervenants ponctuels, chercheurs et experts français et étrangers (10 sur 47 participants au total). Les comptes-rendus de ces séances constituent la matière essentielle du rapport ; elle est restituée de manière synthétique dans le chapitre 1.

Le chapitre 2 effectue une lecture transversale des thèmes abordés, afin de mettre en lumière, à l'échelon de la réalité locale et territoriale, la genèse et les principaux critères d'instauration de la gouvernance urbaine, ce que sont les mécanismes de régulation dans les dispositifs identifiés. C'est un pas supplémentaire dans la synthèse opérée. Nous nous posons également la question des indicateurs de gouvernance

A partir de cette double lecture, thématique et transversale, le groupe de réflexion, dans le chapitre 3, énonce des éléments susceptibles de contribuer à une définition des stratégies de coopération en matière de gouvernance urbaine et fait des propositions tant dans le champ de la recherche et de la formation que dans le champ opérationnel et d'appui aux actions de la coopération.

*Chapitre 1*  
*Synthèse des apports*  
*et des réflexions par thématique*



## *Gouvernance urbaine, démocratie représentative et démocratie participative, éléments de comparaison Afrique / Amérique latine. Questions sur les pratiques.*

**Séance thématique du 24 novembre 2006 (animation Yves Cabannes)**

Si les institutions de Bretton Woods étaient dès le début de la décennie 1990 en mesure de manier le vocabulaire de la gouvernance et de l'imposer dans les politiques d'aide au développement, c'est le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) qui, en 1997, a diffusé un document fondateur<sup>5</sup> énonçant les caractéristiques de la "bonne gouvernance" dans le domaine du développement. Ces premières considérations ont révélé une ambivalence. D'un côté, la position du PNUD a permis de clarifier la notion de "bonne gouvernance" utilisée comme support et objectifs des politiques de coopération par les bailleurs internationaux. De l'autre, la diffusion d'une telle définition prescriptive a brouillé les cadres d'action des acteurs du développement (États, ONG, Agences de coopération bilatérales...) et introduit l'idée d'une interchangeabilité du terme de "bonne gouvernance" avec celui de "démocratie".

Ce texte précise que les institutions de la "bonne gouvernance" incluent trois domaines : l'État, la société civile et le privé. Ceux-ci doivent contribuer à soutenir un développement humain durable et établir une "bonne gouvernance" sur la base des caractéristiques suivantes : la participation, la règle de droit, la transparence, la réactivité, l'élaboration du consensus, l'équité, l'efficacité, l'efficience, et la responsabilité. Celles-ci, soulignons-le, sont fondées sur les expériences et les intérêts de l'organisation qui les édicte. Ainsi, ce qui se donne pour un concept est défini comme tel : "La gouvernance peut être considérée comme l'exercice du pouvoir économique, politique et administratif pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle comprend les mécanismes, processus et institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, s'acquittent de leurs obligations et arbitrent leurs différends"<sup>6</sup>. Il s'agit bien en fait de principes et de pratiques démocratiques, sans que le terme soit évoqué.

Le respect des caractéristiques précédentes articulées aux préceptes de la définition mentionnée pourrait conduire les gouvernements à établir une "bonne gouvernance". Toutefois, le premier présupposé à sa mise en œuvre est la participation<sup>7</sup>. Or, pour parvenir à la fois à la participation, à la transparence, à l'équité ainsi qu'à l'état de droit, on relève que la démocratie représentative, telle qu'elle est instituée dans les systèmes politiques, ne se réfère pas à ce type de valeurs ; en d'autres termes, les systèmes de représentation ne sont pas suffisants pour assurer la participation et montrent leurs limites à intégrer

5) UNDP (January 1997). *Governance for sustainable human development*. New York : UNDP Policy Document.

6) Traduction de la définition suivante : "Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences". Cette définition est proposée dans le document suivant : UNDP (January 1997). *Governance for Sustainable Human Development*, New York: UNDP Policy Document, pp. 2-3. Celle-ci est citée par Cabannes, Yves (2004). *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals*. UNDP - UN Habitat. Page : 56.

7) La participation est ici entendue au sens le plus large : participation des citoyens et des citoyens, de la société civile et des associations aux processus de décision.



les prescriptions de la “bonne gouvernance”. Dès lors, le document du PNUD induit qu’un autre modèle de démocratie, susceptible de tendre vers la “bonne gouvernance” et d’inclure la participation de manière plus large, doit être envisagé. Si l’on veut atteindre ces différentes dimensions de la gouvernance qui est représentative et participative, il est nécessaire de changer les règles de la démocratie. L’adoption d’un système politique fondé sur la démocratie participative paraît s’imposer de fait. Ce rapide argumentaire se fonde sur une définition qui semble faire consensus au sein de la communauté internationale ; elle est diffusée parmi les organisations internationales comme ONU-Habitat, le PNUD ou la Banque mondiale.

La séance du groupe de réflexion à laquelle nous faisons référence s’est attachée, à partir d’analyses et d’observations de pratiques, à montrer comment ces dernières sont en mesure d’initier de nouveaux modes de gouvernance et comment celle-ci fonctionne réellement. Les interventions ont permis de dépasser la dichotomie entre démocratie représentative et démocratie participative et les exemples choisis ont contribué à mettre au jour les logiques sous-jacentes de la gouvernance, celles des acteurs concernés par les projets concrets de développement urbain. Car c’est bien de cela qu’il s’agit : l’examen des pratiques “d’en bas” révèle la mise en place de dispositifs de gouvernance hybrides, l’élaboration d’arrangements institutionnels souvent en décalage avec les normes imposées “d’en haut”, et qui constituent des mécanismes de régulation qui, dans la réalité, fonctionnent.

### *Des pratiques qui interrogent les principes de la “bonne gouvernance” urbaine :*

L’analyse de l’organisation des services urbains liés à l’environnement et l’implication des ONG et de la société civile à partir des exemples sénégalais et marocains interpellent les modalités d’instauration de la gouvernance à plus d’un titre. Tout d’abord la notion de gouvernance, si elle véhicule un certain nombre d’injonctions de portée universelle, se révèle différemment selon les contextes (économiques, législatifs, sociaux...) des pays ; les expériences de gouvernance urbaine sont multiples et singulières, ce qui pose question sur les conditions de sa mise en œuvre. Par ailleurs la gouvernance trouve un terreau fertile parmi un certain nombre d’acteurs pour lesquels elle constitue un “effet d’aubaine” produit par la manne des financements liés aux projets. On peut donc s’interroger sur la capacité de certains à intégrer les règles du jeu introduites par les bailleurs internationaux.

La recherche du PRUD portant sur “l’entredeux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales au Liban, en Algérie, au Maroc et en Mauritanie”<sup>8</sup> avait posé la question suivante : que se passe-t-il notamment dans des projets d’aménagement ou de renouvellement urbain lourds d’impacts sur l’ancrage ou la mobilité des habitants des quartiers concernés ? Que se produit-il entre l’annonce du projet et sa mise en œuvre, surtout lorsque sa durée est longue ? La première des constatations était l’établissement de dispositifs de gouvernance informelle soustraits aux règles de “bonne gouvernance” des bailleurs, qui gèrent cependant de multiples interactions entre les décisions initiales prises par les autorités et les réalisations opérées. A cette occasion peuvent réapparaître des pratiques de clientélisme et de corruption. Par ailleurs ces travaux ont montré que la participation est ambiguë et que les processus participatifs évoluent : l’observation des négociations en jeu est alors d’une importance capitale pour comprendre les modalités de la gouvernance instaurée *in fine*. Les stratégies de la population deviennent au fil du temps plus individuelles que collectives : les personnes concernées recourent à des réseaux sociaux divers, informels, religieux, pour défendre un projet individuel.

À partir d’exemples marocains et burkinabés, pays où le processus de décentralisation est en cours, une autre recherche du PRUD<sup>9</sup>, qui avait pour objet l’analyse des jeux d’acteurs et “des gens qui comptent” dans des projets de restructuration de quartiers, a pointé la difficile conciliation entre participation et

8) Recherche conduite par l’équipe de Françoise Navez Bouchanine dans le cadre du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement entre 2001 et 2004.

9) Recherche conduite dans le cadre du PRUD par l’équipe d’Aziz Iraki et Michèle Jole (“L’émergence d’acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel : une nouvelle donne pour la médiation et l’expertise ? Maroc - Burkina Faso”).

représentation des acteurs mobilisés par les opérations. Que ce soit dans le cadre d'une gouvernance de projet (exemples marocains) ou dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de décentralisation (exemples burkinabé), les dispositifs présentent des décalages entre une "bonne gouvernance" qui prévoit l'instauration de la participation, de la transparence et de la règle de droit et leurs applications. En premier lieu, lors des projets, les acteurs institués et reconnus par les pouvoirs publics pour défendre les intérêts des habitants ne semblent pas représentatifs du tissu social. Les organisations religieuses (et parfois maffieuses) implantées dans certains quartiers marocains depuis longtemps ont plus de légitimité aux yeux des habitants que des "amicales" créées de toutes pièces par les autorités. En second lieu, les dispositifs représentatifs n'enrayent pas les pratiques clientélistes, notamment en période électorale. Les élus locaux font entendre les revendications des habitants auprès des instances municipales de décision en échange d'avantages divers. Ensuite, la mise en œuvre de la décentralisation n'implique pas l'adoption de pratiques transparentes, et les scandales fonciers et financiers à Ouagadougou sont révélateurs des arrangements entre élus dans le dos des habitants et des associations. Enfin, dans certains cas, les processus de décentralisation déstabilisent les équilibres sociaux locaux par l'éviction des chefs traditionnels et autres leaders des processus de décision, ceci au nom de la légitimité des nouveaux conseillers municipaux, alors que les premiers restent les référents de marque pour les populations.

Un autre travail a étudié les pratiques des programmes de coopération<sup>10</sup>. Il a été constaté que les dispositifs participatifs de ces opérations ont des effets induits importants : l'expérience politique qu'introduisent ces dispositifs participatifs légitime des manières de "fabriquer" les décisions. Ainsi, certains programmes de développement, en privilégiant une approche technique des problèmes, contribuent à conforter des pratiques politiques où la défense des intérêts particuliers prime sur les pratiques d'assemblée. Par ailleurs, le seul fait de "participer" à ces dispositifs peut légitimer aux yeux des participants des décisions prises ailleurs. Développer une expérience de la démocratie (qui trouve des préalables dans diverses formes d'assemblées) requiert une attention spécifique au-delà du "politique" par défaut qui accompagne de fait la mise en œuvre technique des programmes de coopération urbaine.

En contrepoint des cas précédents a été évoquée la pratique du budget participatif mise en place, sans aucune injonction "d'en haut", par la municipalité de Porto Alegre (Brésil) en 1989. Ce système de gouvernance qui ne dit pas son nom se caractérise par une politique de redistribution fiscale selon une discrimination positive envers les populations et les quartiers défavorisés. Il ouvre un espace politique à ceux qui n'en avaient pas. C'est à partir du Brésil que cette pratique s'est disséminée en Amérique latine puis en Europe et récemment en Afrique. Avec le recul, cette dissémination, en raison même de la diversité des contextes, incite à poser plusieurs questions : les budgets participatifs sont-ils porteurs de démocratie participative ou sont-ils le reflet d'un déficit de démocratie représentative, allant jusqu'à occuper un vide démocratique ? Font-ils le lit d'un nouveau populisme qui permet au maire d'établir des liens directs avec la population sans passer par la démocratie représentative et les conseils municipaux ? On constate que les budgets participatifs fleurissent dans certains régimes présidentielistes, donc cela pose question. Par ailleurs les expériences de budget participatif étant nombreuses, il convient de les différencier. On peut pour cela analyser quatre dimensions du budget participatif : financière et budgétaire ; participative ; institutionnelle et légale ; territoriale. La participation est-elle directe ou assiste-t-on à de la démocratie représentative associative ou communautaire ? Est-ce que la décision concernant le projet de budget, qui sera soumis au vote du conseil municipal, est prise par un conseil du budget participatif émanant d'assemblées générales de quartiers ou par des structures existantes de participation (associations, conseils de paroisses, etc.) qui ont connu un élargissement de leur fonction ? Les propositions faites dans le cadre du budget participatif ont-elles un avis délibératif ou consultatif ? Si c'est au maire et au conseil municipal qu'appartient en dernière instance la décision, alors on est bien dans un système de démocratie représentative. Quoi qu'il en soit l'étude des budgets participatifs est

10) Ce travail de recherche a été conduit dans le cadre du PRUD par l'équipe de Michèle Leclerc Olive ("Les villes : laboratoires de démocratie ? Bénin - Mali")

révélatrice d'arrangements locaux et de nouveaux modes de gouvernance qui, dans une vision optimiste, manifestent une réelle mobilisation citoyenne, et dans une vision pessimiste, sont un instrument dans lequel s'illustrent les prescriptions de la "bonne gouvernance".

Ces différents exemples illustrent deux tendances : d'une part, les mécanismes de la gouvernance tels qu'ils sont édictés de manière technocratique par les institutions internationales correspondent à la mise en œuvre des politiques urbaines et des projets, sans que soient pris en compte la réalité concrète des contextes (sociaux, économiques, culturels...) dans lesquels ils sont introduits. On constate que souvent, à partir de questions techniques, les rouages politiques des gouvernements locaux et nationaux sont déstabilisés ; ces derniers sont contraints de s'adapter à des normes importées et mal appréhendées par la plupart des décideurs des Suds. D'autre part, si les modèles de gouvernance prescrits "d'en haut" rencontrent des résultats mitigés (voire des échecs rompant les équilibres sociaux et économiques établis par les gouvernements locaux et nationaux des pays du Sud), les arrangements locaux et les systèmes hybrides développés à partir d'expériences singulières montrent que des dispositifs de gouvernance tenant compte d'usages informels et traditionnels sont porteurs d'efficacité et d'efficience à l'échelle municipale, même s'ils ne répondent pas tout à fait aux normes internationales.

La séance sur le thème de la démocratie participative / démocratie représentative a permis de pointer deux éléments essentiels pour comprendre le fossé entre les préceptes de la "bonne gouvernance" et la mise en œuvre des processus sur le terrain. En premier lieu, il apparaît que la gouvernance, telle qu'elle est édictée, n'est pas en mesure de réduire les pratiques de clientélisme observées au niveau local et national. Ces pratiques demeurent une problématique majeure qui échappe à la gouvernance définie par les bailleurs tant dans sa dimension technique que politique. Ensuite, les prédicateurs de la "bonne gouvernance" manquent de sagacité pour comprendre que les questions de démocratie, qu'elle soit représentative ou participative, sont posées et débattues sur le terrain en présence "des gens qui comptent" et des représentants des pouvoirs traditionnels. Les élus ne sont pas les seuls à investir les processus de gouvernance. Comme le faisait remarquer Jean Pierre Elong Mbassi à propos des États de l'Afrique subsaharienne : pour établir des processus de gouvernance efficaces, "l'enjeu est d'arrimer la construction institutionnelle des États au vécu des populations afin que celles-ci s'approprient les institutions publiques en dépit de leur référence encore très prégnante au système traditionnel de gouvernance"<sup>11</sup>. C'est une question qui se pose d'emblée aux acteurs en charge d'élaborer ou de renouveler la notion de gouvernance.

Désormais, la question de l'évaluation de la gouvernance renvoie à l'observation des pratiques urbaines productrices de gouvernance. Les particularités de la gouvernance dont nous nous efforçons de rendre compte remettent en question les cadres officiels d'analyse élaborés jusqu'à maintenant.

11) Jean Pierre Elong Mbassi. "Reconstruction et décentralisation. Pour un système de gouvernance légitime dans les États africains". In "États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement (Sous la dir. Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro)". Paris : Karthala, 2007.

*Gouvernance urbaine : enjeux démocratiques de la production et de la gestion de services publics urbains dans la phase actuelle marquée par une association croissante du secteur privé*

**Séance thématique du 26 janvier 2007 (animation Jean François Langumier et Claude de Miras)**

Dès la décennie 1980, suite à la mise en œuvre de nombre de plans d'ajustement structurel requis par les institutions financières internationales dans la plupart des pays du Sud, une dynamique de privatisation de la fourniture de biens et de services urbains s'est développée dans les villes de ces pays.

Cette évolution, souvent présentée comme une simple modalité gestionnaire, porte en elle-même des enjeux politiques importants affectant la gouvernance urbaine et la démocratie locale. Toutefois au sein des villes du sud, plusieurs services relèvent encore d'un secteur public local.

L'association du secteur privé à la production, à la distribution et à la gestion de services urbains se réalise selon des modalités différentes et concerne des domaines divers tels que la distribution de l'eau potable, le traitement des eaux usées, l'exploitation des réseaux de transports urbains collectifs ou d'énergie, la collecte des déchets, la gestion d'équipements tels que des marchés, des gares routières ou la production de lotissements, voire de quartiers entiers... Mais ces services urbains ne sont pas que des services techniques, ils sont la traduction matérielle et quotidienne d'une volonté et d'une possibilité de vivre ensemble dans la ville.

La privatisation de tels biens ou services urbains conduite selon des logiques marchandes est justifiée par la recherche d'une efficacité et d'une efficience accrues par rapport aux dysfonctionnements constatés ou postulés, des services publics locaux préexistants (régies...). Dès lors, une tension apparaît dans les villes en fonction des niveaux de solvabilité disponible des habitants pour acquitter le prix de ces services et le recouvrement de leurs coûts. Certains quartiers sont dans le marché et sont donc desservis par ces services. D'autres sont soit à la marge, soit exclus du marché, et par conséquent écartés de ces services. La cohésion sociale urbaine, le vivre ensemble, le lien social urbain sont alors mis à mal.

Une telle situation génère de multiples conséquences au regard de la gouvernance urbaine et de la démocratie locale. Convient-il, comme le suggèrent certains, d'attendre que les niveaux de vie urbains augmentent pour que progressivement, avec le temps, les citoyens dans leur ensemble intègrent le marché et deviennent des citoyens inclus et desservis par les réseaux urbains ? Ce futurible néo-libéral représente le plus souvent une impasse au moment où l'urbanisation massive en cours dans nombre de villes du Sud est souvent celle de la pauvreté.

Dans un tel contexte, le citoyen pauvre, qui a vocation à être tout à la fois citoyen local et utilisateur des réseaux et services urbains, mais qui s'en voit évincé en raison de son statut de consommateur non solvable, ressent un sentiment de non appartenance, voire de perte de confiance ou de méfiance face à l'institution publique locale et aux pouvoirs locaux. Les conditions d'exercice de sa citoyenneté locale sont atteintes.

Les expérimentations locales pour tenter de remédier à cette configuration socio politique sont nombreuses, variées selon les villes et les pays : mise en œuvre de systèmes de péréquation financière au sein des tarifs pratiqués (cf. l'eau potable en Afrique du Sud), collaboration entre opérateurs privés formels et dispositifs populaires informels préexistants, aides sélectives à la solvabilisation, recours à l'appui de pouvoirs traditionnels, ou d'ONG locales ou internationales accompagnant l'intervention des opérateurs privés par des actions d'ingénierie sociales. Dès lors, il s'agit d'élucider le positionnement et le rôle de ces divers acteurs au regard de la gouvernance urbaine et de la démocratie locale.

Les opérateurs privés de ces services urbains peuvent être des opérateurs nationaux ou des entreprises internationales, qui sont mobilisés par les pouvoirs locaux dans le cadre de délégations de services publics ou de partenariats public-privé, par exemple. Dans ce cas de figure bien connu, une relation contractuelle

est établie entre une autorité publique locale urbaine et une entreprise pour une longue durée, calée sur le montant des investissements à réaliser par l'entreprise et sur l'amortissement prévu en fonction des tarifs accordés par l'autorité publique et le volume du marché des consommateurs solvables bénéficiaires, auxquels s'ajoutent, d'une part, les frais d'exploitation et, d'autre part, la marge visée par l'entreprise. Souvent des clauses de réexamen périodique sont insérées dans de tels contrats pour tenir compte des aléas. Tel est, en résumé simplifié, le mécanisme de la concession. D'autres modalités financières existent aussi, par exemple l'affermage. L'autorité publique détermine dans ces montages, la nature, la portée et la qualité des services urbains que doit assurer l'opérateur privé, investi d'une mission de service public. Le modèle théorique est clair : l'acteur public énonce une politique, l'acteur privé l'applique.

En réalité, de tels dispositifs gestionnaires et techniques ne sont pas neutres politiquement pour la gouvernance urbaine. Le contrat initial, qui postule une relation entre deux parties égales, réunit en fait une autorité publique urbaine et une entreprise industrielle et commerciale souvent de tailles et de compétences inégales dans une relation asymétrique. Les normes du savoir faire technique, financier et commercial de l'entreprise s'imposent à l'autorité publique urbaine. Et en raison de la longue durée d'exploitation d'un service technique par un opérateur, la capacité d'expertise et donc de contrôle de l'autorité publique va s'affaiblir encore plus. Ainsi, l'externalisation de nombre de services urbains confiés à des tiers privés tend à déplacer les centres d'initiative, de pilotage, et de pouvoirs hors de l'autorité publique urbaine.

Toutefois si la qualité ou le prix de ces services urbains ne sont plus acceptés par les citoyens du fait d'une dégradation ou d'un renchérissement de ces services, la question devient rapidement un problème politique majeur, au moment même où l'autorité publique locale est devenue largement dépendante des opérateurs. Le citoyen, usager ou consommateur, insatisfait devient alors un citoyen local contestataire, s'exprimant soit dans la rue, soit sur la scène politique locale. Face aux services publics urbains, le citoyen a deux faces, tel Janus : consommateur quand le système fonctionne bien, citoyen quand le système fonctionne moins bien. Mais les constructions institutionnelles actuelles liant acteurs publics et agents privés demeurent souvent fragiles quand l'accord initial n'est plus validé par des citoyens sans recours.

Une telle situation s'explique aussi par les modalités retenues pour l'association du secteur privé à l'autorité publique locale. La convention passée entre les deux parties ne fait quasiment jamais l'objet d'un débat démocratique local en amont de la mise en œuvre du projet. Des clauses restent dans le secret du droit des affaires, éloignées, "protégées" de la consultation et de l'espace publics.

L'un des ressorts majeurs de toute politique publique urbaine est l'organisation de systèmes de péréquation, passant généralement par la fiscalité publique locale : les contribuables aisés assumant des coûts non ou peu payés par des citoyens pauvres. La privatisation des services publics urbains tend à limiter ou empêcher ce dispositif, même si les opérateurs privés, chacun dans leur secteur d'intervention, peuvent l'inclure en partie dans leurs clauses contractuelles si l'autorité publique l'impose dans le cahier des charges. Mais cela est rarement rendu public et encore moins souvent débattu démocratiquement. C'est l'un des objets même du débat démocratique local qui disparaît dans ce cas, et non l'un des moindres puisqu'il concerne la mise en œuvre effective de logiques de solidarité urbaine, entre groupes sociaux et entre territoires urbains distincts. C'est l'opérateur privé qui en réalité va délimiter des aires de solidarité au sein de la ville, en fonction des potentialités de son seul marché sectoriel.

De telles analyses de la participation du secteur privé à la gestion de services publics urbains soulignent les enjeux et les limites des modalités adoptées jusqu'à présent qui affaiblissent les institutions publiques urbaines et la portée des débats démocratiques locaux. Cela peut conduire à une réelle métamorphose ou inversion du rôle des divers acteurs urbains. Qui pilote le développement urbain tant au quotidien qu'à long terme : les autorités publiques locales ou les opérateurs privés de ces services ? Sont-ce là les formes contemporaines de la gouvernance urbaine néo libérale ? Quel contenu est laissé à la démocratie locale ? Une société civile urbaine est-elle bornée par une somme de segments de marchés et les autres citoyens, les plus pauvres, en seraient-ils exclus ? Y a-t-il des mécanismes de régulation urbaine et qui les met en œuvre ? A quelle échelle territoriale ? Ces questions requièrent d'imaginer d'autres agencements entre

institutions publiques et secteur privé, moins rigides, adaptés aux diverses configurations urbaines tant territoriales que socio économiques, culturelles et politiques des villes du Sud.

Les grands opérateurs privés ont aussi des coûts de fonctionnement très élevés relativement aux niveaux de vie urbains moyens, et cela pèse sur les tarifs pratiqués. L'adaptation aux conditions locales peut passer alors par la collaboration avec les agents du secteur traditionnel : gestionnaires des bornes d'eau, porteurs d'eau, par exemple (Maroc). Dans ce type de montage, l'opérateur privé requiert un compromis local avec le secteur artisanal et populaire préexistant, pour être plus durablement accepté socialement et pour étendre la fourniture de services, tout en dérogeant à ses propres normes gestionnaires (cf. le Maroc).

En outre, les divers services urbains requièrent des investissements de volumes différents, des relations partenariales variables : distribution de l'eau, collecte des déchets, transports. Aussi, de telles adaptations se notent-elles dans les relations explicites ou implicites d'institutions publiques urbaines avec le secteur artisanal ou populaire dit "informel", dans de très nombreuses villes et dans des domaines distincts : les systèmes de transport urbain, le secteur de l'eau, par exemple. La nature des acteurs est alors très diverse : individus, associations, communautés, micro-entreprises, gangs, mafias... Les normes de service ou les tarifs fluctuent alors au gré de rapports de forces locaux entre usagers et prestataires de services, ou de contextes de corruption. Les situations concurrentielles, quand elles prévalent entre acteurs d'un même secteur, sont gérées à l'extrême : cas des bus urbains privés qui ne s'arrêtent pas aux arrêts prévus s'il y a trop peu de clients à faire monter ou à faire descendre, accidents dus à la vitesse, usure des véhicules... Les autorités de prescription et de contrôle sont faibles ou inexistantes, collectent difficilement les droits financiers fixés. La gestion des marchés locaux revêt une importance particulière en raison des taxes perçues, poste souvent principal ou unique de ressources pour l'institution publique locale.

Le cas des marchés malgaches est intéressant car le dynamisme commercial formel et informel tend à déborder largement l'espace qui lui est dévolu officiellement dans les villes du pays, générant des tensions distinctes : marchands officiels contre marchands "marginiaux", marchands ruraux contre marchands urbains de détail et agents des marchés contre municipalités qui édictent des normes d'usage, d'hygiène et d'abonnement financier, souvent non respectées. Cependant, il semble que la restructuration du marché d'Anosibe, à Tananarive, menée par la municipalité en liaison avec les usagers dans le cadre d'un processus participatif, a atténué les conflits. Cet exemple montre un pilotage d'opération, régulant le laisser faire initial, par une institution publique urbaine soumise à élection politique. Ce pourrait être un exemple illustrant le cas d'une gouvernance démocratique incluant pleinement une dimension politique, et témoignant de la capacité des élus à agir, à orienter, à porter un dessein pour un corps social.

Après l'échec argentin (l'eau à Buenos-Aires)<sup>12</sup>, les grands opérateurs privés français semblent être plus réticents à s'engager sur ces marchés des villes du Sud. Il serait dès lors opportun d'engager un bilan de leurs expériences récentes au regard de la gouvernance urbaine pour définir et promouvoir de nouvelles normes d'insertion locale plus transparentes, plus démocratiques, plus ouvertes aux interactions entre leur action et les deux dimensions du citoyen, le consommateur et le citoyen, et souvent en articulation avec le secteur artisanal. Une telle démarche permettrait l'exercice d'une gouvernance plus démocratique, d'autant plus si dans le même temps le renforcement des institutions publiques urbaines était entrepris : capacité technique, mais aussi capacité à réguler les logiques des grands opérateurs privés de services publics urbains.

Pour ce qui concerne le secteur populaire, ou informel, engagé dans la fourniture de services urbains les principes adoptés à Tananarive mériteraient d'être repris pour améliorer la gestion d'équipements urbains devant être pacifiés : gares routières, marchés, transports urbains...

12) La concession du service universel de l'eau pour la métropole argentine (10 millions d'habitants), obtenue par Suez en 1993, s'est vite heurtée à des difficultés considérables dues notamment aux antagonismes très forts entre une capitale riche, déjà desservie en eau potable, qui refuse la solidarité, et une périphérie pauvre, dans l'incapacité financière de faire face aux coûts de connexion. Si on ajoute à cela la forte dévaluation du peso argentin lors de la crise financière de 2002, l'opérateur s'est trouvé dans une position très défavorable pour rembourser une dette contractée avec une parité peso/dollar. Les renégociations du contrat ayant échoué, le gouvernement Kirchner, élu sur une politique anti-libérale, a mis fin brutalement au contrat avec Suez en 2006, pour créer une nouvelle entreprise à capitaux publics.

## *Décentralisation et gouvernement local ; la légitimité territoriale du développement urbain*

**Séance thématique du 27 avril 2007 (animation Alain Dubresson et Emile Le Bris)**

En partie grâce au PRUD, nous disposons de nombreux travaux sur les processus de l'action collective, sur les espaces publics urbains et leurs usages sociaux, sur les arènes de la démocratie locale et sur les partenariats public-privé (PPP). L'ingénierie spatiale reste en revanche peu traitée. Or, dans des contextes politiques et culturels différents, les formes d'action collective reposent sur la création d'espaces *ad hoc* ayant pour objectif de délimiter le périmètre de l'action.

Les processus de décentralisation ont été accompagnés par la définition de territoires juridictionnels de l'action publique. Or, il existe des "périmétrages" multiples tout aussi légitimes, qui sont aussi consubstantiels à la gouvernance. L'échelle infra-locale est reconnue comme l'échelle pertinente pour l'épanouissement d'une démocratie participative et l'on observe une quête d'efficacité par la territorialisation des politiques publiques. Mais, parallèlement, la délimitation apparaît, dans les logiques privées, comme un mode d'accommodement contemporain pour faire face à l'hétérogénéité croissante des sociétés urbaines (*gated communities*, territorialisation des gangs). Certaines recherches révèlent l'apparition d'une pluralité d'arrangements gestionnaires (assimilables à des arrangements spatiaux). Ils peuvent être coordonnés spatialement ou complètement atomisés et indépendants. Ces travaux renvoient non plus à la question de la gouvernance, mais à celle du gouvernement, c'est-à-dire de la capacité des pouvoirs publics locaux à peser sur la régulation d'ensemble et à structurer le champ d'action des autres acteurs.

S'agissant de l'Afrique, il convient de tenir compte d'une histoire longue au cours de laquelle le pouvoir sur les Hommes importait plus que le pouvoir sur le territoire. L'entreprise contemporaine de construction de collectivités territoriales constitue donc, dans bien des cas, une nouveauté que les populations ont du mal à s'approprier. Elles manifestent aussi une réelle méfiance par rapport à une instrumentalisation politique des démarquages multiples auxquels cette construction peut donner lieu. En 1999, se mettent par exemple en place en Iran les conseils de villes et villages élus au suffrage universel. Ces conseils locaux sont les "organes administratifs et de prise de décision de l'État". L'objectif était de faire participer les citoyens à la direction des projets municipaux, de gérer localement les enjeux spécifiques aux quartiers et de créer un relais d'information entre la mairie et les citoyens. Institutions décentralisées ou institutions de contrôle ? Cette question soulevée à Téhéran pourrait aussi bien être posée au Venezuela où pas moins de 30000 "conseils communaux" ont été institués.

L'incertitude qui persiste quant à la définition du concept de territoire conduit à distinguer entre la spatialisation d'un phénomène social, laquelle laisse la porte ouverte à l'unité du phénomène, et les processus de territorialisation qui conduisent à la fragmentation et à la concurrence entre espaces. Mais que faut-il qualifier de processus de territorialisation ? S'agit-il des territoires pratiqués au quotidien ? S'agit-il des constructions territoriales "par le bas" émergeant au gré des arrangements locaux ? Ces processus ne renvoient-ils pas aux pratiques et aux usages de l'espace habité qui ne mobilisent pas nécessairement le concept de territoire ? S'agit-il encore des territoires de l'humain qui viennent interférer entre les phénomènes de territorialisation et les usages d'espaces ? S'agit-il aussi du contrôle du sol et de la rente foncière, étroitement associé aux arguments territoriaux du gouvernement urbain ?

Ce dernier aspect est illustré par le rôle que joue le foncier à l'échelle locale dans le Grand Accra. Au Ghana, la constitution de 1992 prévoit un double niveau d'administration : traditionnel et politique. L'échelle "du local" est donc doublement mise en exergue dans les gouvernements urbains et au niveau national :

- Comme incarnation de légitimités anciennement engagées dans la valorisation marchande du sol et dans la conversion des rentes foncières en entrepreneuriats communautaires plus ou moins performants dans le fonctionnement lobbyiste des espaces politiques ghanéens ;
- Comme gage donné à la bonne gouvernance nationale et aux bailleurs de fonds internationaux d'une décentralisation menée assez diligemment depuis la fin des années 1980 et du rodage parlementaire de

son dispositif financier (“Commun Fund” redistribué sur le budget de l’État aux districts faisant état de “projets” de développement à base locale).

Dans la pratique, le contrôle du sol par les acteurs “traditionnels” relève d’une légitimité territorialisée associée à des pratiques d’usurpation (*encroachment*). Les logiques coutumières dominent en effet en toute légalité le marché foncier et contingentent l’offre résidentielle de la capitale. Mais leur unité apparente se fragmente vite derrière une nébuleuse d’intérêts et d’autorités qui se déclinent conventionnellement (et se déchirent régulièrement...) sous la reconnaissance juridique, d’origine coloniale. La seule métropole du Grand Accra résume ainsi la somme complexe de délégations foncières que les histoires pré-coloniale et contemporaine ont construite et mise en concurrence. Mais c’est surtout l’économie politique de chicanes judiciaires à rebondissements, organisée à partir des transactions foncières individualisées, qui met en doute la base territoriale du foncier communautaire.

Ces modalités de gestion foncière communautaire interfèrent avec les nécessités d’ensemble de l’aménagement public, et notamment avec la redistribution vers les périphéries de la ville d’équipements voués aux besoins supra communautaires. Force est de constater que le passif de mauvaises relations entre les coutumiers et la puissance publique nationale (laquelle découle du volontarisme centralisé de l’indépendance et de réquisitions foncières mal dédommagées) continue de peser, à l’heure de la métropolisation-décentralisation et après nombre de turbulences institutionnelles, dans les relations entre “districts” et “communautés indigènes”. La montée des enchères et les impasses que rencontrent la question de l’assainissement par exemple, ou encore les nouvelles collectivités locales dans le renforcement de leurs capacités administratives, sont illustrées dans une quête de terrains qui est ici non plus celle des particuliers, mais celle de la gouvernance urbaine elle-même. Au total, les performances du marché foncier, sous tutelle *purely traditional*, apparaissent à géométries variables dans les exigences libérales-démocratiques qui pèsent, au Ghana comme ailleurs, sur la gestion de la ville.

Les vertus du local popularisées par les bailleurs internationaux sont aussi interrogées à partir du cas nigérian. La décentralisation était censée instaurer la démocratie au niveau local et impulser le développement économique depuis la base par un recours à la participation des populations et des communautés. Or, les principaux paradigmes qui ont accompagné le processus de décentralisation des années 1990 (participation, capital social, société civile) ont volontairement dépolitisé et déshistoricisé la scène politique locale. On a souvent surestimé la capacité des solidarités locales à s’imposer au détriment de rapports de pouvoirs étatiques. Ce discours sur le local, vecteur de la démocratie, de la participation et du développement, s’oppose au Nigeria à deux trajectoires historiques majeures : l’absence d’autonomie politique des gouvernements locaux, le fait que le gouvernement local est perçu avant tout comme une rente politique.

La décentralisation, entendue comme un transfert de responsabilités, de ressources humaines et financières et de compétences des États à des échelons inférieurs démocratiquement élus est un processus historique fort inégalement avancé dans les pays du Sud : plutôt faible et de facture récente en Afrique subsaharienne. Il est fort probable que cette faiblesse relative d’une autonomie politique des villes soit en partie liée à la trajectoire historique des États en Afrique : pas d’autonomie des villes par rapport aux formations étatiques précoloniales, renforcement de la centralisation étatique sous la colonisation, autonomie très conjoncturelle depuis les années 50.

Une réforme du gouvernement local au Nigeria en 1976 promeut ce dernier comme le troisième bras du gouvernement et prévoit de le doter d’une réelle autonomie fiscale et politique. La création accélérée des gouvernements locaux (de 170 avant 1976 à 774 de 1999 à nos jours) correspond aux années de dictature et peut être considérée comme un moyen de rendre populaire au niveau local un gouvernement largement impopulaire au niveau national tout autant que de créer et de fidéliser des clientèles politiques locales. Le retour à un régime civil ne change pas fondamentalement la donne. Le parti de l’État de Lagos comme le parti présidentiel considèrent les gouvernements locaux comme une rente politique qu’il faut éviter d’octroyer à l’adversaire. Loin de promouvoir le développement local, le gouvernement local fait partie intégrante du système politique nigérian qui se caractérise par l’importance des big men à l’échelon local, l’utilisation systématisée de la violence politique et la corruption des élus au pouvoir et des principaux acteurs de la vie politique.



L'exemple des marchés est instructif. Ils sont soumis à une plus forte fiscalisation de la part du gouvernement local depuis une trentaine d'années alors que les services rendus sont moins importants que par le passé. Ces gouvernements locaux ont abdiqué leurs responsabilités d'aménageur et de gestionnaire et ne conservent qu'une fonction de percepteur. Les marchés sont davantage des enclaves territoriales dans la ville, gérées soit par des communautés (autorités coutumières de la ville) soit par une multitude d'acteurs et d'organisations privés qui ne sont pas en mesure de régler des questions qui dépassent leur approche micro-locale. La désorganisation d'ensemble des lieux et des services publics des métropoles nigérianes apparaît moins comme une absence de l'État, qui dans certains domaines demeure omnipotent, qu'à une absence de régulation entre une multitude d'acteurs publics et privés. L'exemple des gares routières, dont la gestion est passée au début des années 1980 entre les mains du Syndicat national des travailleurs du transport routier, conduit à une conclusion similaire : le gouvernement local est sans doute l'échelle la moins pertinente du développement local urbain au Nigeria car ce gouvernement local est un acteur collectif qui dépend essentiellement d'acteurs plus puissants. Il existe simultanément une impopularité réelle du gouvernement local (quand bien même il a acquis une nouvelle légitimité démocratique depuis 1999) et une demande formidable et ancienne de gouvernements locaux.

La nature politique des gouvernements locaux est également interrogée à partir des *City Improvement Districts* (CIDs) - du Cap (Afrique du Sud). Dans ce pays, considéré comme l'exemple le plus abouti de la décentralisation en Afrique subsaharienne, la décentralisation à l'échelle nationale a été accompagnée d'une recentralisation à l'échelle locale : dans l'actuelle aire métropolitaine du Cap, on est ainsi passé d'une soixantaine d'entités gestionnaires héritées de l'apartheid à une seule municipalité depuis 2000. Les CIDs résultent de gouvernances localisées sous contrôle public. Leurs conditions de création et de fonctionnement sont définies par des lois municipales qui précisent les procédures, les droits et devoirs réciproques des partenaires publics et privés. Ces procédures négociées ont pour objectif de délimiter une portion d'espace urbanisé pour y élever le niveau des services, essentiellement la sécurité, la collecte des déchets, le marketing avec parfois un volet dit social. Il ne s'agit donc pas de se substituer aux services municipaux mais d'ajouter de nouveaux services, avec un contrat d'objectifs sur leurs niveaux, le financement provenant d'une taxe supplémentaire prélevée sur tous les propriétaires. L'existence des CIDs induit une sécurisation inégale et injuste.

Pourquoi mobiliser ce type d'outil ? Pour les entrepreneurs privés, il s'agit d'élever le niveau de sécurité dans un contexte de forte criminalité et d'améliorer la collecte des déchets, afin d'accroître la productivité des entreprises et l'attractivité du périmètre. Il y a très peu de CIDs dans les nouvelles extensions urbaines, où les promoteurs privés prennent en charge la question sécuritaire en proposant des programmes mixtes clôturés, intégrant des parcs d'activité, dont l'entrée est contrôlée. Dans le centre ville, comme dans les anciennes zones industrielles, on observe au contraire une multiplication des CIDs, issus soit de stratégies défensives contre le déclin économique et la dégradation urbaine (*Community Business District*), soit de stratégies offensives consistant à accompagner la croissance en l'accéléralant. Mais le CID est aussi un outil de discussion directe avec la municipalité, une arène qui porte "la voix des firmes privées" plus efficacement que la Chambre de commerce ou les forums classiques. Il est intéressant d'observer comment cet outil a été mobilisé dans la sphère publique selon les étapes de la métropolisation institutionnelle. Quelle que soit la coalition au pouvoir, les CIDs purement résidentiels n'ont pas été autorisés afin de ne pas favoriser les retranchements de type sécessionniste, mais les CIDs industriels ou mixtes ont tous été soutenus par les différentes municipalités qui y voient un moyen pratique d'accroître l'attractivité du Cap et de positionner la ville dans la compétition nationale et internationale.

Quels enseignements peut-on tirer en termes de gouvernabilité et de gouvernement de la métropole ? Si les CIDs ont incontestablement amélioré la production de biens collectifs c'est parce qu'il ne s'agit pas de "territoires" mais d'entités spatiales hybrides proches des *new communal spaces*, qualificatif attribué par certains auteurs aux BIDs (*Business Improvement Districts*) états-unien. Ils ont aussi amélioré les relations entre les firmes privées et la municipalité et incontestablement accru la productivité de la structure économique métropolitaine. Mais une somme de gouvernances localisées peut-elle faire une politique d'ensemble, sachant qu'un gouvernement urbain est soumis à l'alternative politique suivante : une société de contrat, de négociation permanente entre acteurs asymétriques avec un poids considérable

des forces du marché ou une société de constitution politique dans laquelle les acteurs publics élus ont un pouvoir régulateur fort ? Pour le moment, au Cap, la régulation des CIDs demeure publique et le changement d'échelle de gouvernance, dans ce cas précis, n'a pas été accompagné d'un changement d'échelle de la régulation. La municipalité se contentant d'avaliser ou non les propositions de démarcage issues du secteur privé, les CIDs ont accentué la concentration des investissements privés dans les aires déjà favorisées, et ils ont conforté la division sociale de l'espace héritée de l'apartheid. Sont-ils une figure de l'urbanisme entrepreneurial, et va-t-on vers une gestion urbaine binaire distinguant d'une part les espaces de l'économie globale en partie gérés par des CIDs, d'autre part les espaces de pauvreté que prendraient en charge la sphère publique et les organisations communautaires ?

L'analyse des modes de gouvernance dans les zones rurales en voie d'urbanisation dans le delta du Fleuve Rouge (Vietnam) rejoint les réflexions précédentes. Comment mettre en place des entités administratives ou associatives capables d'accompagner le développement de ces systèmes de production localisée que sont les *clusters* de villages de métier, chevauchant en général les limites administratives communales ? Depuis l'ouverture économique de la fin des années 1980, les entreprises les plus performantes ont cherché à élargir leurs capacités productives, à mécaniser leur système de production et à diversifier leurs activités. Cependant elles se heurtent à des problèmes inhérents à leur localisation dans un espace résidentiel villageois très peuplé et à la vocation agricole originelle de l'économie. La réorganisation de l'espace de production et de l'espace résidentiel ne peut se faire sans la refonte des modes de gouvernance locale, les collectivités locales, restant jusqu'ici peu dotées de prérogatives, de moyens techniques, financiers et humains. La gestion des services de l'eau, de l'énergie, de la circulation et du foncier est en général du ressort du district ou de compagnies étatiques.

Par rapport aux hypothèses proposées initialement, les études de cas présentées ont permis d'avancer dans les directions suivantes :

- La réflexion sur le territoire constitue une véritable boîte de pandore. On peut penser le territoire d'une manière politique, en considérant qu'une portion délimitée d'espace résulte d'un processus de territorialisation pour le contrôle des biens et des personnes. Cette approche fait l'analogie entre territoire et pouvoir. On peut aussi examiner le territoire à partir du sentiment d'appartenance, de l'identité et de la représentation. Enfin, le territoire peut être abordé sous l'angle économique. En tout état de cause, une distinction est établie entre l'aspect de la territorialisation des politiques publiques et celui de la gouvernabilité de l'espace. Il n'est pas facile, dès lors, d'évoluer sur nos thématiques en prenant appui sur ce concept.

- D'autre part, il est important de faire une distinction entre gouvernance urbaine et gouvernabilité spatiale. On peut rencontrer des formes d'actions collectives de type gouvernance pouvant rendre la ville plus gouvernable parce qu'elle assure par exemple la paix. Inversement, la gouvernance peut s'avérer paralysante. Le contenu foucauldien de la gouvernementalité<sup>13</sup> est très proche de celui de la gouvernance en tant que processus de négociation et de recherche de coordination, incluant évidemment les affrontements entre protagonistes de poids inégal. On distinguera ce processus de la gouvernabilité, appréhendée comme un état, à un moment donné, d'un socio-système urbain. Cet état est à la fois d'ordre social (un moment des rapports de force entre les groupes d'acteurs impliqués) et d'ordre matériel (l'état des infrastructures, des équipements par exemple), et résulte d'une combinaison qui permet, entrave ou interdit l'action publique ou collective d'aménagement.

- La dualité public-privé est-elle une impasse totale qui vole en éclat sur les terrains étudiés ? En lieu et place de cette dualité finalement stérile, il a été rappelé que, dans la sphère des biens communs et de services publics, il convenait de s'intéresser aux politiques tenant compte d'équité dans l'accès à ces biens communs, et aux tentatives de régulation sociale constatées ici ou là dans la mise en œuvre de ces politiques.

- Il faut s'interroger sur la contre-productivité de cette frénésie de l'ingénierie territoriale qui, au départ, peut être instrumentalisée ou imposée par le haut. On est donc tenté de suivre Pierre Calame qui estime que "le territoire seul ne peut penser le monde et le transformer".

13) Michel Foucault a défini la gouvernementalité comme "un ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs, les tactiques qui permettent d'exercer cette forme spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure le savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité". (Sécurité, territoire, population, ed. du Seuil, Paris, 2004, p.655)

## *Métropolisation et transition urbaine - à partir des exemples du Sud-Est asiatique*

**Séance thématique du 1<sup>er</sup> juin 2007 (animation Charles Goldblum)**

L'actuelle convergence entre urbanisation accélérée et internationalisation de la production urbaine à laquelle on assiste dans les anciens pays d'économie dirigée de l'Asie du Sud-Est à la faveur de leur intégration à l'économie de marché mondialisée, met les villes, et notamment les capitales et principales agglomérations, à l'épreuve des limites de leurs capacités physiques, mais aussi de leurs cadres et référentiels politico-administratifs de gestion.

L'examen de ces contextes présente un intérêt particulier, dans la mesure où les questions de gouvernance urbaine y sont étroitement liées à l'entrée en jeu des coopérations internationales dans le champ urbain, et ce à la fois au plan des conditions de la production urbaine (complexification des logiques d'intervention et des configurations d'acteurs) et au plan des conceptions et idéalités en matière de gestion urbaine (modèles de développement urbain, idée de la place des villes dans le développement).

Il s'agit donc, dans la présente synthèse, en prenant appui sur les interventions relatives aux deux métropoles vietnamiennes, Hanoi et Ho Chi Minh-Ville, et à la capitale de la RDP Lao, Vientiane, de contribuer à éclairer la question de la gouvernance urbaine, les logiques et enjeux qui en sont porteurs, dans des contextes marqués par l'importance des apports exogènes (notamment sous la forme de l'aide publique au développement) dans les interventions visant à l'adaptation des villes aux normes internationales et aux exigences portées par les modèles de métropolisation<sup>14</sup>.

**Une entrée majeure concerne le secteur des infrastructures** (infrastructures de base et grands réseaux) dont on comprend aisément les enjeux en matière d'urbanisation - au sens de la mise aux normes des aires urbanisées et des extensions urbaines (le contexte particulier de l'Asie des moussons venant ici renforcer les liens entre réseau de transport, réseaux d'adduction d'eau, de drainage et d'assainissement et production du foncier urbain), mais qui présente la particularité de constituer, à l'échelle des territoires nationaux, le secteur clé de la coopération internationale en matière d'aide publique au développement (au Vietnam comme au Laos). A ce titre, il joue un rôle essentiel dans l'investissement du champ de l'aménagement (et notamment de l'aménagement urbain) par des logiques de projet, logiques segmentaires conditionnées par les sources de financement qui déterminent de nouvelles modalités de gestion et de mise en œuvre des interventions urbaines.

Outre les questions de coordination des interventions et de hiérarchisation des priorités que cette tendance à la complexification des jeux d'acteurs implique dans le domaine de l'aménagement, les exposés et débats ont mis en évidence certains dispositifs propres qui, destinés à la réalisation des projets relevant de l'aide publique au développement, sont aussi révélateurs des problèmes que soulève l'intégration de logiques externes d'intervention dans les contextes mentionnés.

Sont également à prendre en compte, sur ce plan, les formes d'intermédiation auxquelles donne lieu, dans le contexte vietnamien, la mise en œuvre de projets d'infrastructure par des entreprises nationales ; les *Project Management Units* (PMU) sont ainsi conçues comme des organismes *ad hoc* jouant le rôle d'interface entre le ou les bailleurs (qui généralement imposent leur chef de projet) et les maîtres d'ouvrage (ministère ou collectivité territoriale lorsqu'elle existe) et leurs entreprises.

14) N.B. : cette présentation synthétique porte sur les thématiques et sur leur articulation ; elle s'écarte donc de l'ordre de présentation des interventions et des discussions en séance.

Il s'agit, en premier lieu, des diverses formes contractuelles de délégation de la maîtrise d'ouvrage à des entreprises étrangères (concessions, *Building Operate Transfert* - BOT, joint-ventures, toute forme participant de l'internationalisation de la production urbaine), celles-ci apparaissant comme autant de moyens d'esquiver les tensions internes et conflits de compétences entre les diverses factions de pouvoir que les projets et leurs implications techniques et financières sont susceptibles de susciter.

Dans le cas vietnamien évoqué ici, la mise en place au plan institutionnel de dispositifs contractuels de délégation et d'intermédiation est à mettre en relation avec la préexistence (et la prégnance) d'organisations structurées marquées par les principes du "centralisme démocratique" (appareil du parti, structures politico-administratives et territoriales, appareil de production et encadrement de la société par des organisations de masse), mais aussi par la permanence des structures communautaires villageoises certes encadrées, mais néanmoins fortement ancrées dans le système social.

Face à "l'externalisation" des logiques de projet (notamment pour les méga-projets urbains tels que les villes nouvelles et les grands travaux d'infrastructures), la prise en compte de cette caractéristique de l'échelon local conduit à soulever la question de l'implication des citoyens relativement à ces projets. Cependant, avant de compléter ainsi par la base l'approche de la gouvernance urbaine à partir des acteurs et de leurs organisations instituant, il convient, préalablement, de rendre compte des actions de coopération urbaine actuellement menées dans le contexte de la capitale laotienne et qui portent directement sur le terrain de la production institutionnelle.

**Cette deuxième entrée concerne donc le cadrage institutionnel urbain**, avec la mise en place d'une instance administrative et de développement - comme l'indique sa dénomination : *Vientiane Urban Development and Administrative Authority* (VUDAA) - , celle-ci préfigurant toutefois, dans l'esprit de ses promoteurs externes (bailleurs de fonds internationaux) une municipalité à l'échelle du Grand Vientiane (le périmètre administratif de la capitale se voyant étendu, pour la circonstance, de 100 à 189 villages). Tout se passe comme si, en l'absence de véritables structures locales ou nationales de production et de gestion urbaine, les bailleurs de fonds ne pouvaient plus se contenter d'un cadrage urbanistique (schéma directeur porté par le projet de développement intégré de Vientiane - *Vientiane Integrated Urban Development Project* - VIUDP) et en venaient à exiger - fût-ce encore sous la forme habituelle d'un "projet" - un dispositif de gestion et de gouvernance urbaine, interlocuteur institutionnel susceptible d'assurer la cohérence et l'efficacité des interventions urbaines à caractère technique, qu'elles soient sectorielles ou qu'elles concernent une planification d'ensemble, ceci en l'absence d'une collectivité locale élue

Les difficultés qui marquent la mise en place de cet outil institutionnel traduisent bien la complexité de la fonction d'interface, conçue par l'appareil politique centralisé comme une figure d'interlocuteur acceptable par les bailleurs de fonds et permettant d'accéder à leurs financements, alors qu'elle correspond de plus en plus explicitement pour les responsables de la coopération internationale non seulement à un moyen d'assurer la réalisation des projets, mais à la mise en place d'un processus visant à infléchir la gestion urbaine dans le sens d'une efficacité démocratique.

On retrouve ici, sur le terrain des idéalités et des procédures institutionnelles, à partir de la question des modalités de la décision en matière d'aménagement, la question du local et des habitants (citadins-citoyens), question particulièrement délicate dans des contextes de redistribution de la carte foncière, y compris en termes de statut foncier (urbain, marchand, etc.), de mise en mouvement des populations et de nouvelles conditions de localisation des activités.

Nous en venons donc à **une troisième entrée**, commune aux espaces de référence (y compris par défaut) et **qui concerne l'échelle locale - habitants organisés, communautés de base** - sachant que la question de l'expression des habitants ou de leur participation à la mise en œuvre des projets a été élaborée principalement autour des enjeux des infrastructures de base et de l'environnement.

Depuis la réforme et l'ouverture économique vietnamienne de la deuxième moitié des années 1980, et, associé à celles-ci, le lancement des grands projets bénéficiant de l'aide internationale, la population locale - outre ses éventuelles initiatives en matière de construction individuelle ou de spéculation foncière depuis le lancement des grands travaux -, a été le plus souvent concernée par les projets (*joint-ventures* ou projets aidés) en tant qu'acteur foncier, objet d'éviction et donc à indemniser ou à reloger, individuellement ou collectivement, mais aussi, à certains égards, en tant qu'acteur politique, jouant dans un rapport de forces ou de négociation.

Mais, dans la dynamique urbaine en cours au Vietnam, de nouveaux sujets de revendication se manifestent qui tendent pour le moins à bousculer les anciennes formes d'expression revendicative, ainsi que les anciennes procédures de régulation sociale, posant dans de nouveaux termes la question des pouvoirs et de leurs relations au-delà du système des organisations de masse.

Ce constat concerne la demande d'infrastructures de base correspondant aux nouvelles normes et conditions du fonctionnement urbain (notamment : recasement en relation avec le déplacement des populations et des activités ; questions de mobilité liées au découplage de l'habitat et de l'activité, ainsi qu'aux formes de l'expansion urbaine), mais correspondant aussi à l'impact des projets industriels et d'aménagement urbain sur les espaces limitrophes, notamment en termes d'environnement. Les chercheurs constatent qu'au Vietnam, si les organismes politico-administratifs d'encadrement ne sont pas très efficaces dans ce domaine, en revanche les communautés de base traditionnelles, voire les organisations de masse, trouvent là, sur le terrain de l'environnement, un nouveau champ d'expression revendicative non balisé idéologiquement et acquièrent, de ce fait, une nouvelle autonomie d'expression dans ce domaine à la faveur de la multiplication des problèmes environnementaux, les problèmes urbains tendant eux-mêmes à être classés sous cette rubrique.

Il s'agit là de tendances d'évolution qu'il convient de considérer pour aborder les aspects méta-institutionnels de la gouvernance urbaine : en effet, la logique participative dont se revendiquent généralement ses promoteurs supposent non seulement un cadre de négociation, mais une société civile dotée des moyens de la négociation (information, expertise, liberté d'expression). A cet égard, la préexistence et l'ancrage de structures communautaires villageoises constitue évidemment une donnée importante, mais qu'en est-il de sa remise en cause par les formes mêmes de l'urbanisation et les logiques de projet ?

On vient là sur le terrain complexe de l'utilité publique, où se trouvent confrontées (parfois sous des allures factices) l'intérêt collectif à long terme (ou prétendu tel : que l'on songe aux évictions de zones sous-intégrées sous prétexte d'amélioration de l'environnement) et des intérêts locaux (y compris celui que revendiquent les couches ascendantes qui tendent à épouser le modèle des *gated communities*) ; qu'en est-il de l'arbitrage entre infrastructures de base et grands réseaux, de leur mode d'articulation et de traitement - la nature des contrats implique-t-elle un pouvoir de négociation sinon de décision des habitants concernés ?

Ces interrogations recourent la distinction qui semble ainsi s'esquisser, dans les coopérations urbaines, entre une gouvernance urbaine cherchant à s'imposer *par le haut*, à travers les formes contractuelles de délégation, les formes institutionnelles d'intermédiation à la faveur des situations de (méga) projets et de leur dépendance à l'égard de l'aide internationale, et une gouvernance urbaine *par le bas* prenant appui sur les systèmes locaux de régulation et sur l'émergence d'embryon de société civile à la faveur des expressions revendicatives (indemnisation, environnement) comme de la mise à contribution des organisations communautaires de base dans les (micro) projets locaux de développement.

Quelle que soit la position adoptée de ce point de vue, et la façon dont la concertation sur les projets est envisagée, la réalité de la logique de projet s'impose, imposant elle-même des formes d'intermédiation peut-être moins factices, dans bien des cas, que les schémas directeurs, mais dont il est permis de s'interroger sur la portée en matière de démocratisation.

La discussion des interventions présentées lors de cette séance a principalement porté sur les implications et sur les incidences des mutations observées quant à l'appréhension de la gouvernance urbaine, avec implicitement deux orientations :

- l'une considérant la gouvernance (bonne ou mauvaise, efficace ou non) comme une donnée inhérente aux sociétés structurées, urbaines en particulier ;
- l'autre faisant apparaître la gouvernance urbaine et plus largement la gouvernance comme une notion liée à l'internationalisation et principalement véhiculée (sans que ce soit nécessairement dépréciatif) par les organisations d'aide et de coopération internationale.

Enfin, s'il est question ici de la gouvernance urbaine comme processus - rejoignant en cela les caractéristiques générales de la transition -, on ne saurait esquiver la question de la temporalité, ne serait-ce que sous le double aspect évoqué plus haut : celui des projets et celui des institutions.

Associés aux conditions des coopérations urbaines, les projets urbains bénéficiant de l'aide publique au développement se jouent en temps limité - ce principe participe, du reste, des critères d'évaluation et des logiques de projet elles-mêmes ; mais qu'en est-il de la compatibilité avec l'instauration de dispositifs de gouvernance urbaine, appelés à durer voire à évoluer (en particulier dans le sens d'une "gouvernance démocratique") au-delà de la durée des projets ? C'est là une autre façon d'aborder la question du développement urbain durable.

Quant aux institutions porteuses ou en charge de la gouvernance urbaine, l'approche de leurs formes institutantes, associées en l'occurrence au *doi moi*<sup>15</sup> vietnamien, ne saurait esquiver la question de la spécificité des moments inauguraux, porteurs de l'instauration d'un nouvel ordre (urbain en l'occurrence) et avec elle la question de la violence fondatrice, mais aussi défondatrice (celle des déplacements autoritaires, de la mise en déshérence des activités ou de l'exposition aux pollutions industrielles). Quelle peut être la place adéquate de la coopération internationale relative au champ urbain dans la transition, en particulier dans ses moments instaurateurs ? La question du gouvernement des villes est-elle assimilable à la gouvernance des projets dans cette phase ? Ce sont là, nous semble-t-il, les questions, mises en évidence par les dynamiques de métropolisation dans la transition urbaine, autour desquelles a gravité implicitement cette séance.

15) Il s'agit de la période de réforme économique et d'ouverture.

## *Dissidence et sécession urbaines*

Séance thématique du 22 juin 2007 (animation Annik Osmont et Emile Le Bris)

Ce thème a été mis en débat dans le groupe de réflexion parce que des observations empiriques, menées dans le PRUD et ailleurs, font état de deux tendances apparemment différentes, mais qui manifestent toutes deux l'incapacité ou le refus d'une partie des citoyens à se conformer aux codes de l'ordre urbain communément admis. Il y a ceux qui, n'entrant pas dans les filières d'intégration à la ville dite moderne, choisissent des voies alternatives, le plus souvent dans des activités de commerce ou de transport, et des métiers du secteur dit informel, accaparant les centres-villes et les marchés centraux. Et il y a ceux qui, fuyant ces lieux de grand désordre urbain et la peur de la ville qu'il engendre, vont s'installer à l'extérieur dans des quartiers ou villes privées. Les autorités locales sont démunies face à un phénomène qu'elles contrôlent peu, qu'elles peinent même à reconnaître, et que la recherche a trop peu exploré.

Ces observations conduisent à une relecture de certaines analyses proposées par les organismes internationaux ; pour les institutions d'aide au développement, qu'elles soient internationales, régionales ou bilatérales, il y a deux catégories de citoyens : les "inclus" et les "exclus". Si nous considérons les politiques de développement, on peut avancer l'hypothèse que le couple "inclusion/exclusion" représente, de manière prioritaire depuis l'énoncé des objectifs du Millénaire, des catégories explicatives du développement, d'où découlent des injonctions dans le domaine opérationnel. Toutes les politiques dites de lutte contre la pauvreté, notamment urbaine, se présentent comme lutte contre l'exclusion, pour l'inclusion.

Mais, en dépit des prévisions, on constate une augmentation des pauvres en ville, doublée d'un gonflement du secteur informel. Si, concernant la gouvernance urbaine, on prend acte d'un de ses objectifs majeurs qui est de créer un ordre urbain, on doit s'interroger sur le fait qu'une partie, sans doute majoritaire, de la population urbaine, échappe à la mise aux normes de l'ordre urbain préconisé par la gouvernance urbaine. Celle-ci peut avoir un effet d'exclusion, en n'intégrant que ceux qui sont intégrables.

Ces constats nous ont conduits à porter notre intérêt sur les pratiques de ces citoyens qui ne rentrent pas dans les normes de l'inclusion ou refusent les normes de l'intégration, et qui se mettent en situation de dissidence et / ou de sécession urbaine(s).

### *Questions de dissidence urbaine :*

On peut définir en première approche la dissidence urbaine<sup>16</sup> comme un ensemble de pratiques collectives de citoyens généralement regroupés en réseaux de structure non officielle, qui s'organisent sur une base familiale élargie, ou sur une base de proximité territoriale, ou encore sur une base religieuse, voire les trois à la fois. C'est actuellement la forme de dissidence urbaine la plus répandue, mais également la plus méconnue des politiques urbaines.

Parler de dissidence, c'est proposer une démarche d'analyse qui se démarque de celles de sociologues latino-américains qui, depuis Anibal Quijano<sup>17</sup> dans les années 1970, parlent de marginalité, comme phénomène subi de pauvreté urbaine produite par un développement périphérique du capitalisme occidental. De ce fait, les situations créées sont présentées comme irréversibles, sauf à appliquer des méthodes plus ou moins autoritaires d'inclusion sociale. Les groupes marginaux en sont réduits à des pratiques de survie, plus ou moins appuyées sur des liens de solidarité internes et fragiles. Certains chercheurs valorisent la marginalité urbaine à travers le thème de la culture de la pauvreté. La situation de dissidence est tout le contraire d'un phénomène subi ; il s'agit d'une dynamique sociale et économique

16) Le Grand Robert donne la définition suivante : "Action ou état des personnes qui se séparent d'une communauté religieuse, politique, sociale, d'une école philosophique..."

17) Cf. Anibal Quijano, *Imperialismo y "marginalidad" en America latina*, Buenos Aires, Mosca Azul editores, 1967 ; Didier Fassin, "Exclusion, underclass, marginalidad" Revue française de sociologie, XXXVII, 1996, pp. 37-75.

qui, évitant l'exclusion pure et simple, représente une forme d'intégration à la ville : les parts de marché sont dans le secteur formel de l'économie et des consommateurs urbains, certains biens d'équipement viennent du secteur moderne ; les membres des réseaux ont des stratégies foncières et résidentielles parfois très offensives et performantes ; ils ont leurs services : des banques informelles, des agences de voyage, des systèmes de transaction internes sur Internet, des règles de contrôle social, des modalités quasi initiatiques de formation et de socialisation des jeunes, etc.<sup>18</sup>

Par ailleurs les pratiques de dissidence se projettent à leur manière dans l'espace urbain. A travers l'accaparement d'espaces centraux dans les grandes villes (par exemple à Johannesburg) pour y déployer des activités commerciales, mais aussi à travers des stratégies résidentielles affinitaires<sup>19</sup>, dans la ville, mais le plus souvent en périphérie.

Si les activités du secteur commerce qu'on désigne encore, de manière impropre, par le vocable d'informelles représentent le plus fort contingent de dissidents urbains, les activités du secteur dit artisanal des transports urbains (et interurbains) représentent à peu près le même processus. Il faut aussi noter que la distinction et la limite entre activité formelle et activité informelle est souvent floue, puisque nombre de fonctionnaires pratiquent aussi une activité dans le secteur informel.

On note aussi que ces différentes activités, en posture de dissidence, constituent un apport plus ou moins important, considérable dans certains pays, à la constitution de la richesse nationale. Ce constat fait comprendre que l'inclusion sociale suppose l'adhésion à un contrat social homogène, unifié, alors qu'il ne l'est pas, et que l'inclusion urbaine suppose une société urbaine homogène, alors qu'elle ne l'est pas.

### *La sécession spatiale :*

Plus connu depuis plus longtemps, le phénomène des *gated communities*, d'abord limité aux pays développés (dix millions de personnes y vivent aux États-Unis) et à certains pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil), se développe actuellement dans les pays en développement, notamment en Afrique, et pas seulement dans les pays émergents.

On note que ces "ghettos" interpellent l'homogénéité du territoire habité et remettent en question la cohérence territoriale. Ils remettent aussi en question le modèle inclusif de développement urbain, fondé sur la mobilité et la mixité sociales. Ce qui prévaut, c'est une logique qui porte chacun à ne plus subir le préjudice économique, sécuritaire, éducatif, qu'entraîne la proximité avec ceux qui n'ont pas les mêmes avantages que soi. Ce type de ville, qualifiée par certains (Jacques Donzelot) d'émergente, est une ville du choix qui déterritorialise les rapports sociaux et révèle une péri-urbanisation d'un nouveau genre. D'un côté, il y a développement d'une culture de l'autonomie, d'une socialité particulièrement étriquée qui va à l'encontre du contrat social. De l'autre, celui d'une ville à la carte où la sociabilité étriquée est contrebalancée par des pratiques de mobilité (circulations de riches, de pauvres, d'inclus, d'exclus à l'échelle de la ville).

Dans le cas de l'Amérique latine, l'intérêt des chercheurs s'est porté dès les années 1990 sur la ville privée, qui constitue à cette période un produit mis sur le marché par des promoteurs immobiliers. Le mimétisme avec le modèle nord américain de ville privée est indéniable mais il a été adapté aux caractéristiques des pays sud-américains. Dans certains cas (Buenos Aires), ce produit immobilier a été largement diffusé, pas seulement auprès des classes huppées, mais aussi pour satisfaire des classes moins fortunées.<sup>20</sup> L'extension urbaine via des procédures de lotissement a permis aux promoteurs d'acheter de

18) Cf. Alain Tarrus, notamment dans l'excellent dossier d'Alternatives économiques (n° 207, juil.-août 2003, pp.38-54), intitulé "Les contrebandiers de la mondialisation", qui est ainsi introduit : "A côté des grands flux commerciaux de la mondialisation et échappant aux normes des institutions de régulation internationales, se développe une mondialisation par le bas, qui se joue des barrières douanières. Portée par de nouveaux nomades, elle entretient des relations ambiguës avec les pouvoirs politiques et les multinationales."

19) C'est le cas bien connu de "Little Senegal", ce quartier de Brooklyn occupé par des groupes de commerçants étroitement liés à des groupes du Sénégal, dominés par des confréries, mourides essentiellement.

20) A Buenos Aires, la prolifération de ce type de ville est rendue possible en raison des opportunités foncières : l'extension urbaine via des procédures de lotissement a permis aux promoteurs d'acheter de nombreux terrains en périphérie et de les lotir par opportunité, notamment dans la période de convertibilité entre le peso et le dollar US de 1991 à 2001.



nombreux terrains en périphérie et de les lotir par opportunité. Ces villes sont le plus souvent entourées de murs, destinés à marquer, sans doute, le caractère privé du lieu. On peut considérer plus largement qu'il s'agit d'une manifestation dissidente d'une volonté d'autonomie et de distinction (au sens de Bourdieu), qui va au-delà du souci souvent affiché, de répondre à un sentiment d'insécurité.

Cet aperçu concernant un champ encore trop peu exploré de la recherche, alors qu'on est face à des tendances qui prennent de l'ampleur, interpellent les capacités de la gouvernance urbaine à apporter des réponses à la mesure du phénomène.

### *Les questions posées à la gouvernance urbaine*

Qu'il s'agisse de dissidence ou de sécession, les situations concrètes sont beaucoup plus complexes que ne pourrait le suggérer une vision dichotomique et fragmentée de la ville, celle des inclus et celle des exclus.

La prise de distance résidentielle qui caractérise la sécession urbaine, se double d'une pratique des lieux qui organise à sa manière la mixité urbaine. On habite dans un ghetto doré mais on fréquente des lieux qui ménagent la mixité sociale. D'un point de vue économique, plus les territoires au sein des villes se spécialisent (logistique, recherche...) plus leur interdépendance fonctionnelle contribue à l'unité urbaine. Il y a bien fragmentation urbaine, ségrégation spatiale, mais il n'y a pas dualisme rigoureux. La prise de distance résidentielle ne se traduit pas par une prise de distance institutionnelle par rapport à la ville. Elle est plus ou moins visible dans la ville fermée, mais elle n'est pas voulue par rapport à l'ensemble urbain.

Les situations de dissidence sociale se caractérisent par une prise de distance institutionnelle beaucoup plus nette. S'il y a un rapport reconnu entre inclusion et citoyenneté, on ne peut qu'établir un rapport entre dissidence et désaffiliation civique que manifestent par exemple les réseaux de commerçants sénégalais. Mais la prise de distance résidentielle n'est pas leur but premier : leurs pratiques sont marquées, d'une part, par un souci d'accaparement d'espaces urbains centraux (à Dakar par exemple) ou métropolitains (Milan, Paris, New York par exemple) pour leurs activités économiques, et par des stratégies résidentielles souvent périphériques. La stratégie résidentielle est différente de la stratégie économique : l'une et l'autre ne répondent pas aux mêmes logiques.

En fait, le propre de la dissidence n'est pas la rupture à tout prix, ni la séparation : dans beaucoup de situations, acteurs privés (dissidents et sécessionnistes) et publics se retrouvent sur des terrains de négociation pour tenter de régler des problèmes en matière de services urbains (transports, eau, assainissement, services de santé et d'éducation) dans les ensembles résidentiels séparés, ou mettre de l'ordre spatial et fiscal dans le fonctionnement des activités économiques informelles. De même, les différents espaces de l'ensemble urbain sont animés par des flux : il existe toujours un lien entre les "ghettos" huppés et le centre ville, et les citadins s'y rendent pour des raisons administratives ou pour le loisir. La ville est fragmentée, et l'usage qui en est fait dépend de la condition sociale des habitants, mais aussi de la conception qu'ont les citadins du pacte urbain. Si la question posée à la gouvernance urbaine n'est posée qu'en termes d'exclusion dans une ville fragmentée, on ne peut s'étonner qu'une partie importante du socio-système urbain échappe aux régulations souhaitées.

Une autre question importante concerne les incertitudes, ou les décalages, voire les contradictions entre politiques urbaines (publiques) et les mécanismes de la gouvernance urbaine : ainsi en est-il des politiques de reconquête des centres villes portant sur des espaces publics, politiques doublées d'opérations de privatisation (opérations immobilières accompagnées de processus de gentrification). Alors que les périphéries se peuplent de villes privées, sécurisées et repliées sur elles-mêmes, de nouvelles logiques immobilières apparaissent avec des constructions de grande hauteur, pas forcément issues des stratégies de développement des municipalités.

Il y a un télescopage des différents discours et des politiques : ceci interpelle directement la question de la gouvernance. Celle-ci, même vue comme un processus, semble avoir de très grandes difficultés à atteindre le niveau de cohérence souhaité dans le gouvernement de la cité, tant les enjeux des acteurs divergent, ainsi que leurs pratiques, alors même que tous ont leur importance dans le développement urbain. Les vertus de régulation et de promotion de la démocratie locale attribuées à la gouvernance urbaine trouvent leur limite dans la prise de distance de beaucoup de citoyens vis-à-vis de l'ordre urbain, dont on suppose avant inventaire qu'il fait consensus.

Dès lors, si l'enjeu est bien le développement urbain, et si l'enjeu reste la capacité de la ville à faire société alors qu'elle est en train de générer une société incivile, la question centrale consiste à se demander si ce qui apparaît comme une défaillance des dispositifs de la gouvernance en matière d'inclusion urbaine vient de défauts touchant à leur conception, ou bien si nous sommes face à une défaillance du modèle de développement urbain en vigueur dans les instances internationales, et qui fonde ces dispositifs.



*Chapitre 2*  
*La “gouvernance urbaine”*  
*en question : réflexion transversale*



On s'est souvent inquiété du caractère sectoriel voire sous sectoriel des études et recherches menées sur les villes, qui souvent rendent peu accessibles les enjeux et objectifs de leur développement. La gestion et les politiques urbaines souffrent elles-mêmes de ce caractère sectoriel. La gouvernance urbaine, comme stratégie conceptuelle et comme intervention sur la ville, nous oblige à considérer celle-ci dans sa globalité, même lorsqu'il s'agit d'une gouvernance de projet. Dans tous les cas la gouvernance mobilise pour l'action un nombre important d'acteurs et de dispositifs de gestion.

C'est pourquoi, si nous avons opté pour une analyse thématique dans le chapitre 1, c'est par souci méthodologique, parce que le travail engagé par le groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine se réfère à l'observation des pratiques, et l'approche thématique a été l'occasion de mettre en lumière les principaux champs d'intervention de la gouvernance urbaine, et de s'interroger sur ce qui lui échappe. Le présent chapitre, dans une réflexion transversale par rapport aux thèmes, s'efforce quant à lui de mettre en exergue les idées et questions majeures qui ressortent de l'analyse thématique.

Si la gouvernance urbaine est née comme stratégie conceptuelle au début des années 1990, elle a existé comme pratique sur le terrain et comme politique d'intervention (liée aux politiques urbaines) avant d'être labellisée de la sorte. Sans remonter très loin dans le temps, on peut dire que les programmes d'ajustement structurel, dès le début des années 1980, ont très vite mis en place des projets de développement municipal (notamment structuration ou restructuration des services techniques et financiers des communes, l'idée étant une meilleure mobilisation des finances locales), et des programmes de décentralisation qui vont jusqu'à préconiser la privatisation des services urbains. Un peu plus tardivement les AGETIP (Agences de Travaux d'Intérêt Public), qui interviennent essentiellement en ville, vont préfigurer les préoccupations et dispositifs de gestion sociale de l'ajustement, et entrer ainsi dans le champ de la régulation sociale. Tout cela a préfiguré la formulation d'une stratégie gouvernance de la Banque mondiale en 1991.

Par ailleurs ces dispositifs qui, on le sait, viennent d'en haut et de l'extérieur (coopération internationale), se présentent aussi comme des modèles opérationnels exogènes par rapport aux systèmes politiques et culturels nationaux, et plutôt liés à des conditionnalités rigides (l'injonction libérale, ont dit certains membres du groupe de réflexion).

Toutefois notre but n'est pas de procéder ici à une analyse rétrospective (qui reste à faire) de cette histoire, mais de comprendre ce qui se passe dans le champ actuel de la gouvernance, en référence aux principales étapes qui en ont forgé les logiques sous-jacentes. Il s'agit donc de comprendre comment se fabrique dans la réalité la gouvernance urbaine, dans deux champs relatifs aux modalités d'intervention sur les villes du Sud : d'un côté, celui des politiques urbaines, tant sur le plan de leur élaboration que sur celui de leur mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les compétences dévolues aux collectivités locales en matière de gestion des services urbains (transport, assainissement, adduction d'eau potable, gestion foncière...) et leurs relations avec le secteur privé ; de l'autre côté, les illustrations partagées, relayées notamment par l'analyse de projets, ont offert une approche pragmatique de la gouvernance urbaine et éclairé les conditions d'action des différents acteurs concernés (endogènes, exogènes, privés, publics...).

Cette double approche a mis au jour certaines ambiguïtés. D'abord la gouvernance constitue tantôt une composante parmi d'autres, tantôt une préoccupation essentielle, d'un projet ou d'une politique urbaine. Par exemple, l'appui aux politiques de décentralisation dans les pays du Sud a pour but de créer des pouvoirs locaux et des municipalités. Or ces nouveaux dispositifs bousculent les équilibres existants et

impliquent l'élaboration de nouveaux mécanismes de régulation. Dans le cadre de projets, la méthodologie déployée emprunte certains principes au champ de la gouvernance en introduisant de nouveaux modes de participation et en associant notamment les acteurs de la "société civile". Par cette entrée, la gouvernance apparaît comme une composante, un moyen ou encore une condition de la réalisation d'un projet ou de l'élaboration d'une politique. Dans d'autres cas, la gouvernance peut représenter l'objectif même d'un projet. Celui-ci est par exemple poursuivi à travers le renforcement des institutions pour lutter contre la corruption, accroître la transparence et améliorer l'efficacité et les capacités des administrations pour l'exécution des projets. Avec les pratiques du développement urbain contemporain dans les villes du Sud, on constate que le recours à la gouvernance semble non seulement inévitable mais se double d'un paradoxe, puisque d'un côté elle n'est qu'une composante des interventions sur la ville alors que de l'autre elle en est l'objet.

Le groupe de réflexion a finalement retenu deux points essentiels caractérisant la gouvernance urbaine. En premier lieu, nombre d'analyses renvoient à un questionnement d'ordre général sur la construction d'une scène de la "gouvernance urbaine". Dès lors nous nous sommes efforcés de mettre en évidence les mécanismes de fabrication des dispositifs de gouvernance : cette démarche a révélé la singularité des processus, démontré la pluralité des situations et surtout souligné leur complexité. En effet, la diversité des institutions et des cadres d'action (législatifs et réglementaires) nationaux et locaux, combinée à la multiplication des acteurs (endogènes, exogènes, privés, publics), brouille les dispositifs de gouvernance qui prévalaient jusqu'alors. Néanmoins, il semble se dessiner des "tendances" et des éléments transversaux pouvant caractériser les processus à l'œuvre tant dans leur genèse que dans leurs effets. En second lieu, face à l'aspect plurivoque du terme de gouvernance, il semble inapproprié de proposer une reformulation de la gouvernance urbaine. La multiplicité des champs d'application comme l'originalité des processus dont il a été question montrent que cette notion reste difficile à saisir. Elle se distille dans la sphère politique, technique, économique, financière, sociale et se conjugue aux différentes échelles territoriales.

Aussi, dans un souci de pragmatisme, nous avons pour objectif d'apporter des éléments de compréhension, d'une part pour montrer à quelles conditions des dispositifs de gouvernance existent et peuvent être performants, et d'autre part pour discuter des mécanismes de régulation qui à la fois constituent les objectifs de la gouvernance et apparaissent comme des conditions essentielles de la pérennité du processus. Nous abordons enfin la question des modalités d'évaluation des performances de la gouvernance, et des limites de ce mode d'encadrement de la gestion urbaine et des projets urbains.

### *Comment se fabrique la "gouvernance urbaine" ?*

Nos rencontres ont été marquées par une question fondamentale : comment se fabrique un dispositif de gouvernance ? Cette préoccupation a servi de fil directeur à l'ensemble des séances, même si elle n'a pas toujours été énoncée en tant que telle. Toutefois les différents exposés ont souvent mis en évidence les modalités d'émergence et de fonctionnement de la scène de la gouvernance. Comment les dispositifs de gouvernance sont-ils construits tant à propos de la mise en place de politiques urbaines au plan national qu'à l'occasion de projets urbains dans le cadre de l'aide publique au développement (APD) ? Comment la notion de gouvernance est-elle appréhendée dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines à l'échelle nationale et à l'échelle locale ? Comment s'établissent les relations entre le public et le privé à propos de la mobilisation et de l'allocation des ressources ? Comment s'organisent les relations entre "l'ailleurs" et "l'endogène", entre la gouvernance "d'en haut" et celle "d'en bas" ? Par ailleurs, sur la base des matériaux dont nous disposons désormais, à quelles conditions les dispositifs étudiés existent et fonctionnent, et quels sont les effets des processus mis en œuvre, et ceux-ci revêtent-ils ou non un caractère durable ?

### *La genèse des dispositifs de gouvernance urbaine : une interprétation à partir de l'observation des pratiques :*

Dans le contexte de coopération internationale qui constitue le cadre de notre réflexion, nous constatons de nombreuses convergences dans les modalités de mise en place de dispositifs de gouvernance urbaine effectivement légitimés par le souci d'une maîtrise institutionnelle du développement urbain, en cohérence avec la maîtrise institutionnelle du développement à travers l'ajustement structurel et les réformes qu'il requiert. On constate à peu près partout qu'en réponse à ce que certains ont appelé "l'injonction libérale" des modèles opérationnels d'adaptation des villes à la mondialisation, grâce à la création d'infrastructures urbaines (ports, aéroports, autoroutes, développement des équipements marchands, tels que gares routières, marchés), et des modèles de gestion urbaine concernant les services urbains (délégation de service ou concession, notamment, privatisation), sont facilement identifiables à travers leur référence commune à ceux des pays du Nord. Comme modèles, ils sont à vocation universelle, dans tous les cas où s'applique l'aide publique au développement.

On constate également que, dans les faits, la gouvernance se situe entre "injonction libérale et exigence démocratique". En effet, la mise en exergue de préoccupations de régulation sociale fortement manifestées dans les "objectifs du millénaire pour le développement" (OMD) a ouvert le jeu politique dans beaucoup de pays. Une diversification des acteurs nationaux et locaux est intervenue, des demandes ont été formulées par la "société civile", celle-ci ne partageant pas généralement les mêmes arguments ni les mêmes objectifs que les bailleurs internationaux ou que les acteurs institutionnels nationaux ou locaux. S'agit-il d'une gouvernance "par le bas" ? Dans un certain nombre de pays, le processus de gouvernance a évolué vers une prise en compte, à l'échelon local, de dispositifs de participation instaurant de nouvelles relations entre la démocratie participative et la démocratie représentative, là, du moins, où cette dernière existe. Dans d'autres cas, les relations entre citoyens et autorités peuvent être violentes, notamment lorsque des évictions sont décidées autoritairement.

La gouvernance urbaine naît, par définition, à une échelle territoriale locale. C'est donc le plus souvent à travers des programmes dits d'appui à la décentralisation qu'on voit promus des dispositifs de gouvernance locale. Dans un certain nombre de cas, ces projets sont précédés d'une réforme institutionnelle forte, à savoir la création de communes, notamment urbaines, dotées (ou non) d'instances en principe élues<sup>21</sup>. Souvent les communes urbaines ont un statut différent des communes rurales. On constate toutefois une convergence forte s'exprimant par une dynamique renouvelée de pouvoirs traditionnels qui s'inscrivent, à des degrés divers selon les pays et de manière pas toujours explicite pour un regard extérieur, dans les dispositifs de gouvernance installés à l'échelle locale.

Ce cadre étant posé, on constate qu'il existe une très grande diversité de situations, et que la mise en place de mécanismes de gouvernance suscite l'apparition de multiples acteurs au statut très diversifié, et que le tout est évolutif. La gouvernance par le haut est généralement moins conforme au modèle exogène lorsque le pouvoir d'État est à même d'exercer, dans une mesure plus ou moins grande, sa souveraineté concernant l'élaboration de politiques urbaines assorties de mesures relevant de la sphère de la gouvernance. Et, dans une telle configuration, la gouvernance par le bas peut avoir des caractéristiques différentes, qu'il s'agisse des relations entre pouvoir central et local, entre administration centrale et services déconcentrés de l'État, et des relations entre toutes ces instances et la société urbaine locale. On peut évaluer la marge existant entre la prescription et la réalité lorsque surgissent des arrangements et des bricolages entre acteurs, et quand la gouvernance est manifestement le produit de processus négociés et/ou de stratégies élaborées par les acteurs susceptibles d'être "concernés" par les dispositifs en cours d'élaboration.

21) Les situations sont très variables, notamment concernant le statut du maire : élu au suffrage universel, élu par le conseil municipal, délégué du gouvernement, etc.



L'identification de ces modes de fabrication est corroborée par une approche économique de la gouvernance (venue d'en haut et d'ailleurs), qui se fonde sur la reconnaissance et la captation de flux économiques "descendants" et "ascendants" rythmant les processus. Les premiers sont constitués des fonds publics - issus des aides multilatérales ou bilatérales - et se dissipent pour partie vers les instances de gouvernement local, notamment pour financer le volet "appui institutionnel" à la maîtrise d'ouvrage normalement dévolue à la collectivité locale. Ces flux entraînent des résultats mitigés : le manque flagrant de compétences locales aboutit souvent à l'apparition de structures opportunistes, véritables parasites qui captent l'aide internationale sans pour autant contribuer à l'amélioration de la gestion urbaine. Dans d'autres cas, les flux "descendants" se dirigent vers des ONG, internationales et/ou nationales, alimentant un véritable "marché du développement", ce que certains ont appelé "l'industrie du développement". Toutefois avec les flux "ascendants", on assiste peut-être, grâce à la gouvernance, à une "nouvelle péréquation des coûts". Dans beaucoup de cas il semble se produire une émulation locale qui se traduit par une mobilisation économique des acteurs à la base.

L'identification de ces premiers éléments de fabrication relatifs aux dispositifs de gouvernance nous interroge à plusieurs titres : la gouvernance ne serait-elle pas un levier politique et économique qui favoriserait l'entrée des acteurs locaux dans l'économie de marché et dans l'enceinte politique ? Par conséquent, nous serions à même de cerner les "gains" et les "pertes" des acteurs "concernés" ; ceux qui financent la gouvernance sont-ils les seuls à tirer le plus grand bénéfice des processus enclenchés ? L'apparition de nouvelles élites locales, sur la scène économique mais aussi politique, constitue en partie la réponse à ces questions.

A partir de ce décryptage de quelques mécanismes caractéristiques de la fabrication des dispositifs de gouvernance qui en soulignent la diversité, il serait illusoire de considérer que les conditions ayant permis la réussite d'un dispositif et garanti sa pérennité puissent être répliquées ailleurs. Les *best practices* encensées par les acteurs du développement véhiculent un mode de pensée à la limite dangereux lorsqu'on sait à quel point le succès d'un projet repose sur un contexte (historique, social, économique) particulier. De plus, la qualité des projets de coopération urbaine embrassant le thème de la gouvernance dépend fondamentalement des acteurs en présence. Sur ce point, le groupe de réflexion a constaté que la gouvernance urbaine était marquée par la multiplication des acteurs associés aux dispositifs. Celle-ci brouille et complexifie la conduite de processus souvent soumis à un grand nombre de contraintes imposées par les donateurs. Parmi elles, on peut citer les modalités de financement, ou encore les échéanciers qui souvent ne peuvent pas être respectés, qui se révèlent comme des éléments de blocage dans l'aboutissement des projets et des politiques.

La gouvernance urbaine est perçue comme un système évolutif. En cela, on convient qu'un nombre indéfini d'acteurs participe à un processus qui, par la négociation, vise à l'aménagement ou au développement d'un territoire. Or, ceux intégrés au départ du processus ne sont pas forcément ceux que l'on identifiera à son issue. L'éviction, le refus ou l'intégration des acteurs au dispositif de gouvernance soulignent son caractère évolutif. Les travaux sur "l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales (Liban, Algérie, Maroc, Mauritanie)"<sup>22</sup> illustrent les dynamiques concomitantes à la déclaration de projets urbains par les acteurs institutionnels caractérisées par l'émergence de nouveaux acteurs (le plus souvent communautaires). Ces derniers entrent ou du moins revendiquent leur entrée dans les dispositifs de gouvernance établis. En raison de tensions et de blocages dans les discussions, se mettent en place des dispositifs de gouvernance informelle qui gèrent de multiples interactions entre les décisions initiales prises par les autorités et les réalisations opérées. Dans ce cadre, les négociations sont quasi permanentes et soumises aux discontinuités et aux imprévus. En outre, la question de l'évolution des dispositifs de gouvernance renvoie à celle de l'appropriation. L'exclusion ou l'intégration des acteurs est liée à leur capacité à communiquer et à s'imposer sur la scène locale et/ou nationale, à s'approprier les codes et les règles afin d'être reconnus par les acteurs institutionnels.

22) Dirigés par Françoise Navez Bouchanine dans le cadre du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement.

### *L'émergence de spécificités relatives à la fabrication des dispositifs de gouvernance : le cas des transports urbains.*

Les mécanismes relatifs aux processus de gouvernance sont en partie déterminés par la nature du domaine (ou du service urbain) pour lesquels ils sont élaborés. Dans le cas des transports, la rencontre entre acteurs de l'informel et opérateurs privés formels interpelle les dispositifs sur plusieurs points : les uns ont-ils besoin des autres pour faire valoir une certaine légitimité à intervenir sur un territoire urbain ? Les seconds ont-ils besoin des premiers pour proposer une offre adaptée, efficace et efficiente ? La dimension économique de certains contextes urbains - marqués par un secteur public déficitaire alors que le secteur privé exogène présente une offre technique et un potentiel financier performant, mais où le secteur privé endogène répond mieux aux besoins des citoyens tant sur la desserte et la couverture de leur réseau que sur les prix pratiqués - bouleverse l'offre en matière de transport. On remarque que les acteurs du secteur informel, dit artisanal, s'intègrent davantage dans l'exploitation des services urbains, déstabilisant ainsi les activités des opérateurs privés contraints à devoir composer avec le secteur informel.

De fait, les services s'occupant de traduire les orientations politiques de l'État par l'élaboration de dispositifs de gouvernance s'écartent des préconisations de la Banque mondiale, qui prône la privatisation des transports publics. En affirmant une conception originale de la gouvernance dans ce secteur, certains États parviennent à créer des dispositifs hybrides associant transport public et privé, s'éloignant des règles de droit et des schémas proposés par l'aide internationale. Cependant la capacité des collectivités locales à gérer ce secteur n'est pas avérée. Aussi, devant la concurrence que se livrent ces différents acteurs, l'instauration de règles du jeu constitue une nécessité admise par tous. La libéralisation stricte étant reconnue comme désastreuse, y compris par la Banque mondiale qui recommande la concurrence pour le marché (appel d'offre pour entrer dans le système) et non la concurrence sur le marché, c'est bien la fonction des autorités organisatrices (ou régulatrices) de transport qui est invoquée, illustrant ainsi un point majeur de la réflexion sur la gouvernance. L'enjeu de la gouvernance est alors de passer de rapports conflictuels par nature à des rapports de coopération plus sereins, sur la base d'objectifs clarifiés et de négociations débouchant sur des compromis. Ces adaptations nécessaires et indispensables pour la conservation d'un service de qualité à destination de chaque couche sociale de la population urbaine s'apparentent à une procédure de régulation sociale.

Si le cas des transports urbains illustre bien les arrangements trouvés pour améliorer la gestion urbaine, on trouve dans d'autres secteurs (le commerce, le foncier notamment) des mécanismes fondés eux aussi sur la transgression des prescriptions, et qui tiennent compte de l'informel et du coutumier.

### *Conditions instauratrices des dispositifs de gouvernance :*

Les traits caractéristiques que nous décrivons ci-dessous renvoient à des questions complexes qui concernent le choix de l'échelle d'intervention, le recours (ou non) à des structures d'intermédiation, la recherche d'une continuité entre les échelons nationaux et locaux de l'action et la participation.

#### • *La pertinence de l'échelle d'action territoriale :*

Nos débats ont révélé les difficiles relations entre la multiplication des dispositifs de gouvernance à l'échelle infra-locale, souvent accusés de défaire la ville, et les outils permettant de donner à celle-ci sa cohérence aussi bien sur le plan physique que sur le plan de sa gestion. Dès lors nous nous sommes interrogés sur les conséquences sociales de la multiplication des "périmétrages", source d'une fragmentation du territoire et d'une ségrégation sociale liée au choix des opérateurs en charge de la gestion des services urbains. Les motivations de ces derniers étant fondées sur la rentabilité économique et non pas sur un souci d'équité dans l'accès aux services, ils orientent leurs actions sur la base d'une sélection

des populations les plus solvables. Parallèlement, les travaux portant sur la mise en concurrence des services municipaux et des services “communautaires” dans le secteur de l’eau des petites villes africaines<sup>23</sup> ont mis en évidence les dommages causés par l’instauration du principe de gestion communautaire. Les dispositifs de régulation officiels s’appuyant sur les collectifs d’usagers favorisent une gouvernance centrée sur ces organisations. Ainsi, le manque de capacités des autorités locales sert d’argument et de prétexte à la valorisation du privé local et à la privatisation de ce type de service. Par conséquent, l’échelon municipal est marginalisé. Les projets fonctionnent à l’échelle du privé local et conduisent à l’apparition d’une “gouvernance éclatée” dont les échelons supérieurs figurent à l’extérieur. La fragmentation du territoire n’est pas seulement due à la multiplication des gestions déléguées de services urbains à l’échelle infra-locale, elle résulte aussi de l’addition de projets sans cohérence ni coordination entre eux. La logique de projet conduit au placage de réalisations techniques sur le territoire sans pour autant proposer une réflexion sur l’harmonisation et la coordination de ces morceaux de villes.

Les décideurs et praticiens du développement urbain considèrent que l’échelle municipale représente un gage d’efficacité des dispositifs de gouvernance urbaine. Cette idée s’appuie notamment sur le principe de subsidiarité. Si ce dernier est reconnu et accepté en théorie, encore faut-il qu’il puisse être appliqué. Évidemment, l’intervention à l’échelle locale dépend de la reconnaissance par l’échelon national ou central de la légitimité des pouvoirs locaux, et notamment de leur capacité à assumer la maîtrise d’ouvrage urbaine. A cela s’ajoute l’existence de conditions nécessaires à la prise en charge de dispositifs complexes de gouvernance. Les pouvoirs locaux disposent-ils des capacités (techniques, financières, de gestion...) nécessaires pour créer, alimenter et contrôler de tels processus ? La question du choix de l’échelle pertinente d’intervention se complique encore avec le recours à l’infra local qui pose des difficultés de coordination résultant de l’addition des projets sur un même territoire communal.

Si l’échelle municipale pose problème, la mise en œuvre de la gouvernance à l’échelle métropolitaine est “en panne”. Les processus d’urbanisation à l’œuvre, les flux de citoyens et de marchandises transgressent les limites administratives des entités urbaines. La gestion des problèmes de transport, d’eau, de logement, de collecte des déchets ne peut plus être ponctuellement traitée par une seule entité. L’approche doit être globale, partagée et concertée avec les entités voisines. Ce constat n’est pas nouveau et nous savons qu’il s’applique au Sud comme au Nord. Toutefois, si la gestion des services métropolitains et l’instauration de dispositifs de gouvernance métropolitaine sont difficiles au Nord, au Sud ces dispositifs présentent de nombreux blocages. Là où existent des communes, on voit se mettre en place des structures du type communauté urbaine, ou des formes d’intercommunalité, qui visent une certaine cohérence spatiale, économique et sociale. Mais le problème des compétences et des moyens se pose avec acuité. Plus grave encore : on voit aussi apparaître, pour satisfaire des objectifs de stricte gestion rationnelle, des entités administratives *ad hoc* qui ne respectent pas forcément un souci de cohérence territoriale<sup>24</sup>.

- *Le recours aux structures d’intermédiation :*

Dans l’interface entre la gouvernance fabriquée “par le haut” et celle élaborée “par le bas”, la question de la performance des dispositifs croise celle de l’intermédiation, nouvelle gageure de réussite d’un projet urbain dans les villes en développement. L’intermédiation se situe entre les acteurs en possession d’un potentiel financier (investisseurs, bailleurs) et les institutions. Sur ce thème, les débats du groupe de réflexion ont été alimentés par les exemples des *City Improvement Districts* (CIDs) en Afrique du Sud (structures d’intermédiation entre entrepreneurs et administration centrale qui favorisent à la fois la multiplication des sources de financement et le dialogue avec les différentes entités) ou encore ceux des *Project Management Units* (créées dans le cadre des projets d’aide publique au développement - APD -

23) Travaux conduits par Sylvie Jaglin (“Municipalisation versus privatisation communautaire : modèles en concurrence dans les services d’eau des petites villes africaines”).

24) C’est le cas de Vientiane, avec la mise en place, sous l’égide de la Banque asiatique de développement, d’une entité territoriale et administrative - *Vientiane Urban Development and Authority* (VUDAA), alors qu’il n’existe pas de municipalité élue relative au même territoire.

et faisant le relais entre les donateurs et l'administration centrale ou locale dans de nombreux pays). Ces deux modèles d'intermédiation ont pour objectif non pas de participer à la résolution de conflits, comme peuvent l'entreprendre des structures de médiation, mais bien de se placer à la jonction des acteurs pour catalyser leurs compétences et accroître l'efficacité des dispositifs. Pourtant, certains exemples nous poussent à douter de la vocation et de la capacité de réussite de ces structures. Ainsi, les conditions présidant à la création de la municipalité de Vientiane au Laos font question. Si la structure d'intermédiation est présente le temps du projet et qu'elle se contente d'être un "interlocuteur", le cadre institutionnel et administratif local n'est pas remis en cause. En revanche, si cette structure est érigée avec son propre fonctionnement et définie selon des critères internationaux, cela pose problème au gouvernement national. Les problématiques s'illustrent en termes de gouvernance et d'autonomie financière et renvoient à l'affirmation d'un pouvoir local (en dehors de la sphère de légitimation telle que conçue par les dirigeants nationaux). En outre, la question de l'intermédiation dans la mise en œuvre des politiques urbaines et lors des projets dépasse les structures à caractère technique (type CIDs, PMU...).

Un autre type de problème existe lorsque ce sont des ONG qui sont appelées pour assurer la gestion de projets classés sous la rubrique de lutte contre la pauvreté : restructuration, développement de quartier. Bien souvent elles jouent un rôle de médiation : porte-parole, avocat, "tampon" au bénéfice des habitants, avant d'assurer les tâches d'intermédiation. Il leur est souvent difficile de s'exposer tantôt ou à la fois sur la scène politique locale et dans la sphère technique de la gestion.

• *La recherche d'une continuité entre les échelles locale et nationale :*

Régulièrement, la gouvernance est perçue comme une manière d'ôter à l'État sa fonction de souveraineté et son rôle politique dans les actions qu'il entreprend. Les dispositifs qui sont censés établir les politiques urbaines sur le terrain se tiennent à l'écart des politiques qui en définissent les principes de fonctionnement. En d'autres termes, les postulats initiaux de la "gouvernance", notamment ceux promus par les bailleurs internationaux, sont esquivés par le caractère technique conféré à l'application et à la mise en œuvre des politiques urbaines. Ce décalage conduit à s'interroger sur les éléments à même d'assurer une continuité entre l'échelon national et l'échelon local pour l'application des politiques. Le cas des budgets participatifs élaborés au Brésil est révélateur. Ces derniers n'auraient pas pu s'établir et se pérenniser à l'échelon municipal si la constitution de 1988 n'avait pas redonné aux villes brésiliennes de l'autonomie dans la gestion de leurs affaires, et si cette même constitution n'avait pas souligné explicitement la fonction sociale de la ville. Cet exemple est riche d'enseignements : si la légitimité des collectivités locales à gérer leur développement est reconnue dans la législation nationale, il est possible d'envisager l'établissement de dispositifs de gouvernance urbaine innovants et adaptés aux problématiques rencontrées localement.

Pourtant, cette logique présente certains écueils. Ainsi, au niveau local, on observe la multiplication des bricolages institutionnels sans que la cohérence entre dispositifs soit pour autant recherchée. Cette logique, dans le cas de l'élaboration d'une gouvernance métropolitaine, peut constituer un frein à l'harmonisation et à la cohérence des dispositifs.

Lorsqu'on aborde la question de la continuité entre l'échelle nationale et l'échelle locale, on traite aussi des discontinuités. Comment s'expriment-elles ? Nous en proposons quelques exemples. Lorsque la gouvernance est énoncée au niveau national<sup>25</sup>, sa mise en œuvre au niveau local comporte un coût élevé. En raison d'un manque de ressources financières, la gouvernance élaborée "d'en haut" pour être appliquée "en bas", ne peut être instituée. On constate une rupture entre les volontés à l'échelle nationale et la mise en œuvre des directives à l'échelon local. La continuité se pose aussi en termes de démocratie à toutes les échelles du territoire : au Cameroun, par exemple, à l'échelon municipal le maire est légitime

25) L'exemple pouvant éclairer ce cas se situe au Mali et porte sur les structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage urbaine, les CCC (Centre de Conseils aux Communes).

et démocratiquement élu. Or, le pouvoir central y possède un représentant, un délégué du gouvernement en charge de veiller à l'application des politiques gouvernementales. La question de la continuité démocratique se pose : est-elle finalement assurée ?

Par ailleurs, la continuité du pouvoir pose également le problème de la déconcentration des moyens techniques et financiers du national vers le local. C'est dans ce domaine que la décentralisation, censée constituer le cadre de la gouvernance locale et sa continuité avec l'échelon national, atteint généralement ses limites.

Un autre obstacle à la continuité s'illustre par la problématique reconnaissance de l'informel au niveau national. Sur ce sujet, on relève de nombreux exemples où l'hybridation des dispositifs est reconnue localement dans la pratique gestionnaire, mais pas nécessairement par les institutions.

Une autre forme de discontinuité apparaît à partir des projets urbains. La logique de projet introduit des dispositifs de gouvernance originaux à chaque opération. Cette modalité d'intervention induit, de fait, une discontinuité entre les dispositifs de gouvernance issus des projets et ceux initialement prévus par les politiques nationales et les pratiques locales. Cette situation s'explique en partie par l'autonomie des structures de projets qui sont la traduction des volontés des promoteurs immobiliers privés ou des bailleurs internationaux. Ceux-ci contribuent à élaborer et à implanter des politiques urbaines non intégrées aux politiques nationales. Cette configuration introduit par ailleurs la question de la dé-légitimation de l'État. Ainsi, dans les cas les plus extrêmes, notamment lors de projets métropolitains de grande échelle, les décideurs privés détiennent les clefs de la gouvernance et imposent une forme nouvelle de *private urban governance*. Ce sont bien souvent les acteurs qui financent les projets qui instaurent les règles de leur gestion et s'imposent en tant que décideurs.

- *Vers une remise en cause des critères de participation au sein des dispositifs de gouvernance ?*

La question de la qualité des acteurs associés ou à associer aux processus participatifs s'est imposée dans les débats du groupe de réflexion. Plusieurs positions en ressortent. En premier lieu, on peut s'interroger sur la nécessité d'associer le plus grand nombre d'acteurs : aussi bien les acteurs légaux et les acteurs légitimes que ceux qui sont généralement exclus des débats et ceux qui revendiquent une légitimité à prendre part aux discussions. Les acteurs informels, ceux rentrés en dissidence, ne sont pas pris en compte dans les dispositifs de gouvernance formels. Ces pratiques ont notamment été observées dans le cas de processus participatifs de gouvernance à visées gestionnaires<sup>26</sup>. En second lieu, les débats ont mis au jour la nécessité d'identifier les acteurs qui considèrent les dispositifs de gouvernance (en l'occurrence dans une configuration de gouvernance de projet) comme une rente financière. Ceux-ci sont bien souvent des ONG de stature internationale et de rang local. Dans d'autres configurations, certains acteurs revendiquent et représentent les intérêts des populations locales concernées par un projet, alors que les porte-parole sont étrangers au quartier. Dans ce cas, le processus participatif de gouvernance permet à ce type d'acteur d'acquérir une reconnaissance et une légitimité au regard des autres organisations et en particulier des acteurs institutionnels, cela souvent au détriment des revendications des habitants. Pourtant, il semble nécessaire de considérer l'expression et le "positionnement" de ce type de structures. Enfin, il s'agit de s'interroger sur "l'acceptation" d'acteurs tenus à l'écart des débats mais pouvant avoir une influence en aval des dispositifs de gouvernance. Nous faisons ici allusion aux structures ayant des ramifications avec des organisations mafieuses ou des mouvements religieux intégristes, comme celles rencontrées dans les études de cas marocains. Ainsi, la question de la participation vue à travers la qualité des acteurs à associer est vaste : elle demande de s'interroger sur l'itinéraire des acteurs et sur leur intérêt à rejoindre des dispositifs de participation.

26) La gouvernance peut être fondée sur une approche gestionnaire : celle-ci se révèle être un "moyen" pour optimiser les ressources publiques et rendre plus efficace l'argent public. Cette vision est notamment partagée par la coopération allemande (GTZ, KfW). Dans cette logique, la gouvernance est fondée en référence aux discours de la Banque mondiale et de l'ONU (indice de "bonne gouvernance", principes d'efficacité, de transparence...).

## *Les mécanismes de régulation comme conditions essentielles de la pérennité des dispositifs de gouvernance urbaine.*

Les termes de “gouvernance” et de “régulation” sont devenus quasiment indissociables. Quel que soit le type de gouvernance urbaine institué, dans le cadre de l’élaboration et de la mise en œuvre de politiques ou bien lors de projets, la recherche d’une forme de régulation, lorsque celle-ci est défaillante ou inexistante, est un objectif central dans la mise en place de dispositifs de gouvernance. Cependant, dès lors qu’on traite de régulation, il est nécessaire d’identifier le type de mécanisme en cause : s’agit-il de régulation sociale, de régulation entre les systèmes administratifs et le marché, de régulation dans un contexte particulier de conflit d’ordre social, ethnique, intergénérationnel, armé ou non, ou bien encore de régulation institutionnelle ? Comme nous l’avons déjà esquissé, l’introduction de la notion de gouvernance, entremêlant “marché”, “gouvernement” et “société civile”, a contribué à brouiller les rôles dévolus au secteur public, au secteur privé et aux citoyens. Cela nous conduit à supposer que les mécanismes de régulation concomitants revêtent le même aspect multidimensionnel qui en rend complexes l’identification et la lecture.

Parallèlement, lorsqu’on traite de régulation ou lorsque les partenaires associés aux processus participatifs de gouvernance la recherchent, celle-ci se matérialise par la constitution d’un “lieu” ou par la mise en place de procédures spécifiques. Il s’agit “d’espaces de régulation” généralement institutionnalisés. Ceux-ci prennent la forme de table de concertation, de forum ou d’agora dans lesquels chaque acteur invité à participer est convié à débattre et à exprimer ses opinions et ses souhaits, le but étant d’aboutir à des compromis négociés. Ceci présuppose l’existence d’un cadre démocratique qui, au minimum, garantisse le statut d’acteurs à ceux qui sont conviés. C’est toute l’ambiguïté du thème de la gouvernance. On sait que des États autoritaires sont à même d’établir des systèmes de régulation, mais dans un contexte non démocratique qui, notamment au plan local, ne permet pas à toutes les voix de s’exprimer. Il est des situations limites dans lesquelles la coopération internationale ne peut prétendre appuyer des dispositifs qui se placent en dehors du jeu démocratique. Ces limites posées, nous considérons que la recherche de régulation répond à deux nécessités : en premier lieu, le besoin d’espaces d’échanges institutionnalisés, légitimés et ouverts, et en second lieu l’obligation de pallier les asymétries et apaiser les tensions entre acteurs animant les dispositifs de gouvernance. En d’autres termes, on admet que la régulation vise à encadrer l’équilibre des relations entre acteurs “concernés”, reconnus au sein des dispositifs de gouvernance, pour aboutir à des décisions concrètes validées par les parties prenantes.

En observant les pratiques contemporaines de la gouvernance urbaine, il est légitime de s’interroger sur les modalités de régulation antérieures à l’introduction des prescriptions normatives énoncées par la Banque mondiale : comment les modes de régulation (sociale, entre marché et administration...) fonctionnaient-ils auparavant ? En fait, y avait-il une vie avant la gouvernance, avec des modalités de coordination entre acteurs sociaux ? Ont-elles disparu ? Sont-elles l’une à côté de l’autre, l’une en dessous de l’autre, ou bien sont-elles imbriquées ? Quelles sont les parties visibles ou invisibles de ces nouveaux agencements ? Qui a dominé qui ? Qui dépend de qui ? Ainsi, replacer les dispositifs actuels de gouvernance urbaine dans une dimension temporelle plus large que celle du projet, serait le moyen de porter un éclairage nouveau sur les conditions de réussite ou d’échec des processus mis en œuvre ?

Enfin les débats du groupe de réflexion ont permis de rappeler que dans la plupart des cas la gouvernance urbaine est en quête “d’équilibrage”, dans laquelle la fonction d’arbitrage est forte, car elle vise l’établissement - ou le rétablissement - d’un “ordre urbain”. Ceci ne peut aller sans une prolifération et une diversification des modèles de régulation. Cependant, compte tenu de la complexité des dispositifs de gouvernance et de leur multiplicité, proposer une typologie des mécanismes de régulation amplifierait davantage l’aspect multidimensionnel de la gouvernance et nous conduirait à dresser un catalogue de situations singulières, donc sans véritable apport réflexif. Aussi, nous envisageons d’examiner la régulation à la lumière d’éléments mettant à l’épreuve les dispositifs de gouvernance : les conflits qui ponctuent

les processus mis en œuvre comme la question de la temporalité permettent d'interroger la gouvernance urbaine. Enfin, en évoquant de nouvelles formes privées d'occupation de l'espace urbain, nous nous interrogeons sur la nature et la portée des mécanismes de régulation qui leur sont propres.

### *Les processus de mise en œuvre de la gouvernance urbaine : entre dispositifs de régulation et résolution des conflits*

La question sous-jacente de la crise et du conflit s'est posée indirectement de la manière suivante : les relations entre "État", "marché" et "société civile" s'établissent-elles sur une scène pacifiée ? Après examen, il s'avère que même contractuelles, ces relations se manifestent sur une scène beaucoup moins harmonieuse qu'il n'y paraît. La délégation ou l'externalisation de certaines fonctions urbaines témoignent de la fragilité de la structure physique et institutionnelle des villes. Dès lors, les dispositifs de gouvernance sont le théâtre de rapports de forces entre acteurs, de distorsions, de conflits et d'asymétries. Par exemple, dans le cadre d'une délégation de services publics à un opérateur privé de stature internationale, la technicité et la puissance financière de ce dernier relèguent au second plan la maîtrise de l'administration publique nationale et dépassent amplement ses capacités de contrôle. Les collectivités territoriales du Sud dépendent de prestations techniques internationales établies selon des règles commerciales et non sur la base d'un soutien des services publics. Cette situation de "dépendance" n'est pas nouvelle dans l'histoire du développement. En revanche, à l'ère de la gouvernance, il est nécessaire, mais pas évident, d'instaurer des règles "d'équilibrage", d'arbitrage, et de définir la liberté d'action des différents acteurs, notamment en matière d'initiative (branchements sociaux par exemple), de prélèvement, de taxation, qui constituent des objectifs concrets de régulation.

Au cœur des dispositifs de gouvernance s'expriment des tensions et des conflits qu'il s'agit de traiter et d'arbitrer. Par exemple, l'existence de partenariats publics-privés repose sur la production d'outils de régulation innovants à même de trancher les différends. En parallèle, la gouvernance mobilise une myriade d'acteurs pour répondre à l'exigence de participation et de transparence du processus. Dès lors, les mécanismes de régulation dépassent les relations techniques et bureaucratiques de l'articulation public/privé pour s'imposer sur la scène politique. En effet, lorsque l'usager des services publics, qui est à la fois citoyen, consommateur et électeur potentiel, accède par le biais d'associations ou de compte rendu de réunions aux échanges et aux négociations entre structures publiques et prestataire de services, la transparence et la responsabilité des acteurs, requises par l'aide internationale ou bilatérale, doivent s'afficher à la vue des citoyens. La création de dispositifs de régulation répond en partie à ce type de situation. Abdou Maliq Simone<sup>27</sup> indiquait dans un rapport diffusé par ONU-Habitat l'obligation pour les citoyens et les décideurs d'assainir les modes de fonctionnement des institutions municipales et d'apporter une plus grande transparence au processus décisionnel et à la gestion quotidienne des services urbains. Mais dans de nombreux cas, les villes ne sont pas dotées de structures régulatrices ou peinent à les élaborer<sup>28</sup>. Face à ce vide, la crise et le conflit demeurent les ultimes solutions auxquelles recourent les habitants "sans voix". C'est ainsi qu'ils peuvent exprimer leurs désaccords au sujet des transactions effectuées entre décideurs politiques et opérateurs privés et faire valoir leurs revendications.

Les dispositifs de régulation témoignent des stratégies complexes établies par les acteurs concernés par des projets urbains. Nos travaux ont mis en évidence l'établissement de dispositifs de régulation "de fait" dans lesquels s'affirment les acteurs sachant s'imposer sur la scène de la négociation. Il a été montré, notamment dans les recherches portant sur l'entre-deux des projets que ces outils, relevant d'une gouvernance informelle, avaient fait preuve d'efficacité. D'une part, ils permettent de prévenir les crises

27) *Principles and realities of urban governance in Africa*, Nairobi : UN Habitat, 2002, 72p.

28) Le cas de la ville de Hanoi est particulièrement frappant. La capitale vietnamienne voit se multiplier les projets relatifs à la modernisation des transports urbains. Désormais, le secteur des transports publics doit être harmonisé et surtout régulé par une instance capable d'appliquer la politique du gouvernement local et d'orchestrer l'exploitation des différents modes de transports attribués à plusieurs opérateurs.

qui ponctuent ou qui accompagnent la mise en œuvre des projets. D'autre part, les arrangements locaux et les bricolages institutionnels conduisent à un consensus. Dès lors, la question de la régulation conduit à s'interroger sur le rôle de la sphère publique et du gouvernement, qui normalement devrait maîtriser les mécanismes de régulation en toute légitimité. Or les pouvoirs publics locaux montrent leur capacité à orienter les structures de régulation et à organiser les champs d'action des acteurs. Cette capacité d'intervention qui passe par la mobilisation d'outils adaptés au terrain, permet d'enrayer la fragilisation des structures physiques et institutionnelles des villes et de remédier à l'assèchement du pouvoir communal, les deux étant imputables très largement à une gouvernance venue d'ailleurs. Il faut cependant souligner que cette capacité d'intervention se déploie très souvent en s'appuyant sur des usages antérieurs de la sphère des pouvoirs coutumiers qui, en Afrique surtout et à l'échelon local, se posent en intervenants actifs, notamment dans le domaine foncier.

D'une manière générale, les conflits et les crises qui jalonnent les dispositifs de gouvernance urbaine peuvent se révéler salutaires dans la mesure où cela leur permet de fonctionner. Les arrangements établis entre acteurs et surtout la qualité des structures en charge de la régulation de la gouvernance rendent compte de la façon dont sont gérés les désaccords, quelques profonds qu'ils soient.

### *La recherche de dispositifs de régulation dans les conflits fonciers :*

Parmi les cas analysés, l'exemple singulier des dispositifs de gestion foncière à Accra, au Ghana, est révélateur des obstacles à une régulation du marché foncier conforme à la règle de droit. Il semble alors nécessaire de composer avec les différents systèmes existants - droit coutumier et droit dit moderne - pour mettre en place des outils hybrides. Des régulations s'imposent non seulement pour sécuriser l'accès à la terre pour les investisseurs potentiels mais aussi pour dépasser la gestion foncière coutumière et répondre aux nécessités de l'aménagement public supra communautaire, qui incombe aux nouvelles collectivités locales.

A Hanoi, au Vietnam, la réalisation d'opérations immobilières donne régulièrement lieu à des cessions de terrains par les autorités publiques locales. Mais ce type de pratique aboutit au placage sur le territoire de projets non raccordés entre eux, sans cohérence spatiale ni souci d'un développement urbain durable, et répondant à la seule logique de rentabilité économique, et non à des exigences de régulation sociale. Les cadres institutionnels et juridiques actuels - loi d'administration locale, loi foncière - ne permettent pas la mise en place de ces régulations dans un contexte d'urbanisation croissante.

Par le biais de la fiscalité foncière et des questions d'allocation des ressources municipales, on touche au problème des modes de financement des services publics urbains. L'impôt foncier ne constitue pas une source de revenu conséquente pour les villes africaines. L'enregistrement des terres, le manque de titres de propriété, les exonérations excessives concédées aux nouvelles entreprises et une organisation déficiente des services chargés de la régularisation foncière sont les principales entraves à la collecte de l'impôt. La décentralisation des politiques fiscales marque le pas. Dans un contexte d'urbanisation accéléré, où la terre est soumise à de fortes pressions, les différents cas témoignent d'une absence criante de dispositifs à même de désamorcer les conflits fonciers.

En revanche, l'expérience des budgets participatifs au niveau municipal (Brésil), en se fondant sur une politique de redistribution fiscale répondant au principe d'une discrimination positive, permet de privilégier des investissements de caractère social. Les revendications d'accès au sol, à la sécurité foncière, à un logement décent, au droit à l'accès aux services urbains pour tous sont au cœur des débats.

Si les conflits liés à l'usage des sols sont bien connus, ceux qui sont dus aux évictions, aux déplacements forcés de populations le sont beaucoup moins... Les dispositifs de gouvernance semblent inopérants dès lors que les pressions économiques et démographiques relatives à l'étalement des villes et aux projets d'investissement prennent le pas sur les questions de droit au logement des populations les plus défavorisées.



### *Lorsque la régulation croise la question de la “temporalité” :*

En allant au-delà de nos interrogations sur les dispositifs antérieurs à l’instauration de la gouvernance et aux modes de régulation qui leur sont associés (cf. *supra*), c’est plus largement sur la question de la gestion du temps des projets urbains et des politiques urbaines qu’ont porté les débats relatifs à l’inscription des projets de coopération urbaine dans la durée.

On peut s’interroger sur la qualité et la permanence des structures de gouvernance en dehors des moments de mobilisation autour des projets. Celles-ci disparaissent souvent une fois le projet réalisé, entraînant par là même la disparition de leur fonction de régulation. Par ailleurs, les ONG associées aux projets ne peuvent pas en principe être des structures durables dépassant les limites des échéances financières de l’aide internationale, même lorsqu’il existe au plan national des instances de coordination des ONG internationales et locales.

Par ailleurs, la question de la temporalité induit celle du statut de l’expertise. Sur ce point, l’interrogation porte sur le rôle des habitants et leurs capacités à s’organiser afin d’intégrer les processus de gouvernance. Ceux-ci sont susceptibles de mobiliser un apport substantiel notamment sur le plan de l’expertise et des savoirs locaux, accumulés dans le temps long de l’histoire du pays. La recherche de régulation a tout intérêt à s’appuyer sur un apport analytique des relations sociales locales, et donc instaurer un partage de l’expertise. L’appropriation de dispositifs de gestion urbaine, qui peut être l’objectif dans la durée, est sans doute un facteur essentiel de leur possible pérennisation.

Enfin, dans l’approche des questions de gouvernance il y a tout lieu de s’intéresser aux dynamiques locales qui ont échoué. Qu’adviennent-elles ? Quelles traces ont-elles laissées ? Que deviennent les acteurs ? L’étude de ces actions dans le temps conditionne largement les actions postérieures. A travers toutes les analyses des dispositifs de gouvernance, il faut réintroduire le temps afin de déceler les “accidents de la gouvernance” et identifier ce qui s’ensuit, qui, soulignons-le, n’est pas forcément négatif. Des projets peuvent en effet parfois susciter des dynamiques non attendues dont les effets se produisent bien au-delà de la durée du projet.

La réalité des jeux d’influence dans les dispositifs de gouvernance appartient à la longue durée. Il semble alors que leur élaboration ne puisse ignorer un état “d’avant gouvernance” où prévalait un certain équilibre des relations entre acteurs concernés par un même territoire et un même projet. Cette remarque questionne directement les modalités de mise en œuvre des évaluations *ex-ante*. En outre, la question de la longue durée attire l’attention sur le temps de l’après projet, de l’appropriation des réalisations et interroge par conséquent les évaluations *ex-post*. L’élaboration des modes de régulation des dispositifs de gouvernance urbaine ne peut pas s’affranchir de la question de leur existence dans la longue durée.

### *Le “Tout Gouvernance” ?*

Les deux points précédents du chapitre 2 pourraient donner à penser que le thème de la gouvernance occupe tout le terrain du développement, et en particulier celui du développement urbain. L’importance considérable qui lui est conférée est encore renforcée par l’attention soutenue, assortie de moyens de recherche considérables, que les organisations internationales portent depuis une dizaine d’années à la formulation des critères de “bonne gouvernance” et à l’évaluation de ses performances. Nous avons évoqué cette question dans nos débats, sachant qu’elle mérite approfondissement et recherches ultérieures.

### *La performance réformatrice comme critère du développement. Les indicateurs de gouvernance :*

Un premier questionnement porte sur les indicateurs mobilisés pour évaluer les performances des dispositifs de gouvernance. On observe que si les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont tenté de réorienter les modes d'évaluation de la gouvernance sur les résultats, en termes de développement et de réduction de la pauvreté, c'est malgré tout le processus lui-même qui est toujours considéré comme étant la condition des résultats tangibles pour le développement. La liste des indicateurs mondiaux de la gouvernance donnée en 2006 par la Banque mondiale est clairement destinée à mesurer les six composantes de la gouvernance<sup>29</sup> :

- *Etre à l'écoute et rendre compte*, qui mesure les droits politiques et les droits de l'homme.
- *Stabilité politique et absence de violence*, qui mesure la probabilité de menaces violentes contre les gouvernements ou de changements violents à leur niveau, y compris le terrorisme.
- *Efficacité des pouvoirs publics*, qui mesure la compétence de la bureaucratie et la qualité de la prestation du service public.
- *Qualité de la réglementation*, qui mesure l'incidence de politiques non favorables au marché.
- *État de droit*, qui mesure la qualité de la mise en application des contrats, la police et les tribunaux, y compris l'indépendance du judiciaire, et l'incidence de la criminalité.
- *Maîtrise de la corruption*, qui mesure l'abus de l'autorité publique à des fins de gains personnels, et l'accaparement de l'appareil d'État par les élites.

Les quelques 200 pays examinés sous cet angle qui empiète largement sur la sphère du politique sont classés selon leur capacité réformatrice, les progrès réalisés dans ce domaine devant conduire à des résultats améliorés en matière de développement et de lutte contre la pauvreté. Toutefois, outre le fait que ces résultats restent problématiques, ces assertions renforcent l'analyse selon laquelle la gouvernance est et demeure une stratégie conceptuelle, et non un concept.

Dans le domaine du développement urbain, ONU Habitat s'est attaché à élaborer un indice de la gouvernance urbaine, publié en 2003. Il a été proposé près de 25 indicateurs organisés en cinq principes/variables susceptibles de mesurer la gouvernance urbaine :

- L'efficacité et l'efficience ;
- L'équité ;
- La participation ;
- La responsabilité ;
- La sécurité.

Ces principes constituent l'architecture de ce que peut être la gouvernance urbaine. Ils s'inscrivent sans doute dans une illusion technocratique, et ils restent à coup sûr dans la droite ligne de l'objectif de performances réformatrices comme critère de développement, ainsi que dans la perspective d'une stratégie conceptuelle.

Il convient cependant de reconnaître que ces démarches traduisent un effort de rationalité et de modélisation de situations difficiles à appréhender. Il demeure donc essentiel de se doter d'indicateurs pertinents pour, d'une part, identifier l'évolution des processus démocratiques et, d'autre part, cerner en leur sein les composantes de la gouvernance (financement, expertise, communication, intermédiation).

29) Cf. Banque mondiale : Governance matters, 2006 : world wide governance indicators.

Dès lors, pour dépasser les limites atteintes au sein des organisations internationales, il semble bien que ce soient désormais les observatoires locaux ou internationaux de la démocratie participative qui portent le renouvellement de la question de la gouvernance. C'est au sein des villes et des dispositifs inter-villes, du type inter-communalités, que les nouvelles questions émergent. À l'heure actuelle, la tendance engagée dans l'enceinte des observatoires de démocratie participative vise à apprécier les modes de prise de décision dans des procédures multi-acteurs.

En nous appuyant sur nos travaux et réflexions, nous retenons trois indicateurs qui vont dans le sens de cette recherche renouvelée de rationalité :

- *La recherche d'une péréquation :*

Les effets des dispositifs de gouvernance peuvent être analysés à travers le prisme de la péréquation. S'interroger sur les moyens disponibles pour une redistribution des richesses, c'est évidemment questionner l'efficacité et les objectifs de la réglementation fiscale locale. Le cas des budgets participatifs constitue un exemple efficace. Alors que ces dispositifs avaient surtout pour objet l'élaboration des budgets des collectivités locales, ceux-ci ont permis d'introduire de nouveaux modes de gouvernance accompagnés d'effets sociaux significatifs. La hausse des taxes fiscales a permis d'investir dans des structures et des équipements collectifs bénéficiant aux couches sociales les plus défavorisées. L'association entre fiscalité municipale et péréquation restant encore peu explorée, il s'agirait désormais de pouvoir orienter les composantes des dispositifs de gouvernance vers cet objectif de péréquation.

- *L'introduction de nouveaux modes de participation :*

A propos de l'efficacité des dispositifs de gouvernance, quelques intervenants se sont interrogés sur la pertinence des dispositifs participatifs, selon qu'ils sont importés in situ par les organisations internationales ou au contraire issus d'une tradition d'échanges au sein des populations locales. Dans ce dernier cas, ces modes d'échanges sont-ils conservés comme tels dans l'élaboration d'une gouvernance de projet ? La question des modalités de participation renvoie à une interrogation : le développement est-il mieux assuré par le renforcement des dynamiques communautaires et territoriales ou par des stratégies nationales au nom de l'intérêt public ? La question de la participation renvoie par ailleurs aux entités (acteurs constitués) susceptibles de prendre part au processus. Si on considère la participation des habitants, la question récurrente est celle du droit à la ville, et de la reconnaissance de la citoyenneté, qui associe celle de la cidadinité.

- *Vers l'instauration d'un nouvel ordre urbain :*

A travers les effets performatifs de la gouvernance s'inscrit la question de la finalité du processus, laissant présager l'affirmation d'un nouvel ordre urbain. Ceci pose avant tout la question de l'inclusion de nouveaux acteurs (endogènes / exogènes / privés / publics / communautaires...). Si la gouvernance favorise l'institution d'un nouvel ordre urbain, nous sommes à même de nous interroger sur la qualité de cet objectif au regard de la participation des acteurs "concernés" : la gouvernance est-elle socialement inclusive ou au contraire sélective ? Autrement dit, avec l'appel à la gouvernance participative, une mobilisation large et ouverte de l'ensemble des acteurs est-elle effective ou, au contraire, seuls, certains acteurs dûment identifiés ou créés pour la circonstance sont-ils convoqués à ces processus de concertation ? Ainsi la finalité de ces processus nous pousse à prendre en considération les rapports de forces et leur gestion et à intégrer la probabilité de relations asymétriques entre protagonistes. L'analyse des effets performatifs des dispositifs nous conduira à identifier "ceux qui perdent et ceux qui gagnent" au jeu de la gouvernance et surtout à comprendre les mécanismes à l'œuvre dans ce type de rapport.

## *Ce qui échappe au “Tout Gouvernance” :*

- *L'identification des logiques sous-jacentes aux dispositifs de gouvernance :*

Les exemples développés au sein du groupe de réflexion soulignent de manière insistante les difficultés d'acceptation par les Suds de doctrines traitant sous un angle technique les composantes politiques des échelons locaux et nationaux des politiques urbaines. En outre, ces exemples nous renvoient aux logiques sous-jacentes de la notion de gouvernance tel qu'elle est véhiculée par les acteurs du développement. À partir de l'expérience des budgets participatifs nous livrons une analyse sur les logiques qui sous-tendent la création de dispositifs de gouvernance.

*“En Europe comme en Amérique latine, les budgets participatifs peuvent avoir plusieurs types d'objectifs bien qu'ils ne soient pas exclusifs. Le premier est administratif : le budget participatif est conçu comme une forme d'amélioration de l'efficacité de l'administration publique. Le second est social : le budget participatif doit avoir un résultat social, comme celui d'aider “à inverser les priorités” (au Brésil) ou “générer du lien social” (en France). Le troisième est strictement politique, il y a là l'idée de démocratiser la démocratie” .<sup>30</sup>*

Traiter de gouvernance urbaine par référence aux progrès de la démocratie, c'est interroger la volonté et les modalités selon lesquelles les élus, qui possèdent le pouvoir exécutif, souhaitent en modeler les dispositifs. En définitive, il faut se poser la question suivante : quels dispositifs de gouvernance pour quels objectifs ? Leur instauration tend à suivre les logiques suivantes :

### *1. La logique gestionnaire :*

L'approche gestionnaire se révèle être un moyen pour optimiser les ressources publiques et rendre plus efficace l'argent public. Cette vision est notamment partagée par la coopération allemande (GTZ). Dans cette logique, la gouvernance est fondée sur les discours de la Banque mondiale et des Nations Unies (indice de “bonne gouvernance”, principes d'efficacité, de transparence...). Dans le cas du Mozambique, par exemple, la notion de gouvernance est utilisée de façon instrumentale et vise désormais la transparence et la lutte contre la corruption. Mais ces principes doivent être appliqués par des municipalités qui ont du mal à exister. La réduction de la gouvernance à la transparence et à la corruption est symptomatique : on l'observe dans les coopérations bilatérales anglo-saxonnes et en particulier dans la coopération américaine. Réduire le concept de gouvernance à une visée gestionnaire ne permet pas d'être opérant sur les axes privilégiés (participation, équité, efficacité...) et les principes fondamentaux de dialogue avec l'informel sont érudés.

### *2. La logique sociale :*

L'hypothèse qui sous-tend cette vision est que, si on parvient à établir du lien social au plan local, il y aurait là un creuset susceptible de fortifier de la gouvernance et d'en imposer ses mécanismes. Ceci se fait souvent au nom du communautaire à partir de projets plutôt que de politiques. Si cette vision est intéressante, il n'en demeure pas moins que dans cette situation forcément singulière les projets ne sont pas répliquables et ne servent pas de référence à l'établissement de politiques. Le problème de cette logique est qu'elle ne remet pas en cause les fondements des sociétés (tant sur le plan des composantes sociales que politiques). Elle tend à privilégier le lien entre le citoyen et l' élu tout en esquivant le potentiel susceptible d'être mobilisé dans le cadre d'actions collectives citoyennes.

30) Yves Sintomer cité par Yves Cabannes in *Presupuesto Participativo y finanzas locales. URB'AL, Programa de Gestion Urbana, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Cuaderno de trabajo 137.*

### 3. La logique politique :

“Démocratiser radicalement la démocratie”, cette idée qui est largement partagée au Brésil s’exprime en particulier à travers l’élaboration des budgets participatifs. Il semble que ces derniers constituent désormais des prétextes pédagogiques pour démocratiser la gouvernance et la démocratie. La démocratie participative a fait son entrée il y a vingt ans et peu à peu se situe face à la démocratie représentative. Ainsi, les dispositifs de gouvernance sont porteurs de politique, de droit et de démocratie, et on observe l’établissement de liens entre une société civile peu connue et des gouvernements locaux en construction. Il y a donc l’affirmation d’une sphère publique non gouvernementale essentielle à la gestion des villes, avec la tentative de réconcilier le politique et le gestionnaire au sein du gouvernement de la cité.

L’identification de trois logiques sous-jacentes aux mécanismes de la gouvernance ne signifie pas que ces derniers soient exclusivement à dominante gestionnaire, sociale ou politique, même si ces trois logiques sont présentes dans chaque situation concrète. Lors d’un projet (ou dans le cadre de l’élaboration et de la mise en œuvre d’une politique urbaine), le triangle est déformable : la gouvernance tirera vers l’un ou l’autre des sommets, mais seuls les décideurs (ou ceux qui financent la gouvernance) peuvent décider du contenu et du sens des dispositifs. Et c’est finalement le degré d’implicite et d’explicite dans l’expression des logiques sous-jacentes qui peut faire la différence de performance.

#### • *La dissidence et la sécession urbaines :*

Si les politiques urbaines visent à ce que la ville fasse société, nos réflexions ont fait état de manifestations de dissidence et de sécession urbaines, à la fois sur un plan social (le secteur informel et ses réseaux), et sur le plan spatial (villes privées, mais aussi les CIDs en Afrique du Sud). On peut s’interroger sur l’origine de cette nouvelle dynamique urbaine : est-elle due à la défaillance des modèles de développement, ou bien aux difficultés de mise en œuvre des politiques urbaines à travers des dispositifs de gouvernance urbaine ? La réponse n’est pas simple, puisque, d’une part, ces dynamiques ne sont pas assimilables à des mécanismes d’exclusion, mais sont volontaires et conscientes, et que, d’autre part, elles ne concernent pas forcément les catégories les plus pauvres de la cité. En outre, ces comportements ne s’inscrivent pas dans une rupture catégorique avec les autorités, municipales notamment, mais plutôt dans une double contestation : des politiques urbaines qui constituent une des facettes des politiques de développement, et des modalités de leur mise en œuvre.

On peut considérer que ces dynamiques sont plus ou moins en dehors de la sphère d’intérêt de la coopération internationale. On ne peut cependant pas les ignorer, car elles nous renvoient une image peu convaincante du paradigme exclusion / inclusion, qui règle la quête de l’ordre urbain, en s’appuyant sur une bonne gouvernance occupant l’ensemble du territoire urbain. En définitive, plutôt que d’ignorer ces mouvements, qui prennent une grande ampleur dans les villes des Suds, il conviendrait de s’intéresser aux modalités spécifiques de gouvernance qui s’instaurent dans ces sphères de l’informalité et de prise de distance délibérée vis-à-vis du contrat commun de citoyenneté.

## *Chapitre 3*

# *Propositions et recommandations*



Avant que de nous engager sur le délicat terrain des recommandations, nous souhaiterions souligner trois aspects de la question de la gouvernance urbaine en situation de coopération internationale, et en tirer quelques éléments d'orientation pour nos propositions.

En premier lieu, la notion tient de ses conditions d'émergence et de ses promoteurs (en particulier la Banque mondiale) quelques-unes de ses caractéristiques : le postulat néo-libéral considère l'urbanisation comme moteur du développement ; loin d'être dénuée de tendances contradictoires (on peut aisément citer l'adaptation des grandes villes à l'économie globale, source d'éviction foncière et de participation locale), la gouvernance présente l'intérêt de son ambivalence qui permet notamment de s'accommoder des spécificités comme outil neutre, mais qui aboutit de fait à neutraliser les spécificités, et surtout le politique. Un point mérite d'être ici souligné : l'absence d'ancrage politique et territorial des formulations et des formules des organismes internationaux ouvre en fait la voie à des idéautés qui ne sont jamais véritablement assumées ou mises empiriquement à l'épreuve de l'action, car il revient aux États ou aux collectivités territoriales de les mettre en œuvre. Ce dégageant permet le dialogue (fût-il un dialogue de sourd), sous réserve de former des homologues à l'interlocution (*capacity building*) ; il ouvre la voie à l'idéalisation des "bons exemples" (*best practices*), y compris dans la récupération d'initiatives nationales ou locales, tels le modèle de la planification stratégique de Barcelone ou les budgets participatifs de Porto Alegre. On "omet" d'indiquer que dans ces deux cas le contexte de démocratisation constitue le préalable à ces dispositions et en légitime l'émergence. En tout état de cause, ils ne relèvent pas d'un contexte de coopération. Nous y reviendrons, mais on peut d'emblée s'interroger sur la légitimité (et sans doute l'aptitude) des organismes internationaux à définir les règles de la bonne gouvernance urbaine. Ceci ne dispense pas pour autant de considérer l'usage du terme comme l'opportunité d'ouverture d'un tel débat.

Dans la continuité de ces réflexions sur les conditions de la gouvernance urbaine dans le contexte de la coopération internationale, il y a lieu de prendre en compte à la fois les effets instaurateurs résultant des projets sur financement extérieur et les configurations complexes d'acteurs qui président à la mise en œuvre de projets classés sous la rubrique de la gouvernance urbaine. On comprendra aisément "l'avantage" qui peut résulter de l'emploi d'une terminologie qui mêle efficacité technique, rationalité économique et démocratie locale. Certes, on se place ainsi sur un plan institutionnel, en posant des questions de coordination, mais en évitant d'apparaître sur le terrain du politique, ce qu'impliquerait l'utilisation du terme de gouvernement. Cependant on ne saurait ignorer des questions se rapportant à l'autonomie d'action des États impliqués dans de tels dispositifs complexes de coopération, quelles que soient les conditionnalités de l'aide éventuellement énoncées. Ceci vaut pour l'État bénéficiaire qui voit sa souveraineté ou son champ de compétences affectés par diverses formes de délégation ou de décentralisation ; cela vaut également pour l'institution donatrice dont la contribution n'est pas nécessairement assortie de la maîtrise technique - ou conceptuelle - des démarches engagées et qui s'apparente à une ingérence. En outre, le fait que ces démarches soient tributaires de financements et d'expertise technique extérieurs, voire qu'elles résultent de conceptions et de logiques ne disposant pas de véritable ancrage dans les sociétés concernées, pose la question de l'histoire singulière des sociétés et de leur inscription dans la durée entre temps compté et limité des projets, fragilisation de leurs structures porteuses et incertitudes quant à la pérennisation de leurs effets - ou annulation de ces derniers au profit de voies délicates ou conflictuelles de retour à la situation *ante*.



Observons enfin que les dimensions paradoxales ou contradictoires des dispositifs de gouvernance tiennent précisément à ce qu'ils tendent à nier, d'une part une origine liée aux processus de mondialisation et une vision urbaine de la mise en adéquation des territoires à ses impératifs ; d'autre part une approche qui tend à externaliser en direction de l'institution étatique les difficultés de mise en œuvre des adaptations requises et qui favorise le supra-étatique (les organisations internationales et régionales) et l'infra-étatique (institutions locales, coopérations décentralisées, ONG), comme sources de la "bonne" gouvernance urbaine. Ainsi que nous l'indiquions, on peut s'interroger sur ce qui qualifie particulièrement les bailleurs de fonds internationaux pour énoncer les règles du bon gouvernement des territoires nationaux, alors que précisément ce n'est pas leur vocation et que leur statut les exonère de toute mise à l'épreuve d'un principe de réalité dans ce domaine.

Quoi qu'il en soit, une reprise d'initiative des acteurs nationaux de la coopération dans ce domaine, tant sur le plan des conceptions que des orientations et du *modus operandi*, nous semble devoir s'imposer. C'est dans cette perspective que nous situons les éléments qui suivent.

Nos propositions s'inscrivent logiquement dans le prolongement des débats tenus depuis septembre 2006 par notre groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine. Elles tiennent compte également des documents émis par le ministère préfigurant l'élaboration par ses services d'une stratégie de coopération urbaine dans ce domaine. Nous nous limitons de ce fait à la sphère essentiellement publique de la coopération française ; nous ne formulons pas de recommandations concernant les interventions d'un certain nombre d'acteurs privés et non gouvernementaux, qui ont leur propre stratégie, sauf lorsqu'ils sont impliqués dans des projets de la coopération française, subventionnés, financés ou co-financés par elle. Toutefois la gouvernance urbaine, qu'elle soit d'origine publique ou privée, ou mixte, est aussi un objet de recherche. Pour ce qui nous concerne, nous avons entrepris un travail que nous estimons nécessaire de déconstruction et de reconstruction de ce qui se présente comme un concept, et que nous considérons comme une notion, voire une "stratégie conceptuelle", comme nous l'avons suggéré dans le chapitre 2. Pour approfondir les analyses, nous pensons que la production de connaissances dans ce domaine demeure une nécessité, notamment pour constituer un socle de la formation de nouvelles vagues d'experts, du Nord et du Sud, et pour contribuer à l'amélioration des performances dans un domaine en pleine mutation. Mais au préalable, nous voudrions attirer l'attention du MAEE sur quelques points-clés qui devraient contribuer à éclairer sa réflexion pour l'élaboration d'une stratégie gouvernance urbaine.

### *Des points-clés pour une stratégie de la gouvernance urbaine :*

#### *La gouvernance comme stratégie conceptuelle, ou comme contrat politique :*

On considère alors la gouvernance comme une catégorie sémantique, qui compte moins par son contenu théorique intrinsèque que par sa fonction de code et de référence généralisée visant une uniformisation des paradigmes promus dans les nouvelles modalités de la décision collective, voulue comme consensuelle. Plusieurs difficultés peuvent surgir, qu'une vision pragmatique ne peut ignorer.

Souvent cette stratégie conceptuelle, dans notre domaine, se développe à deux niveaux, le national et le local. Au premier niveau, le discours est de caractère idéologique, et ne dit pas grand-chose des politiques urbaines et du rôle du pouvoir politique en place en la matière. Au second niveau, on a généralement recours à des ONG pour la mise en œuvre de projets de développement urbain et pour maintenir la référence idéologique. On court le grand risque, dans l'un et l'autre cas, de voir se produire des dysfonctionnements dans la mise en œuvre des actions, avec des comportements de résistance, de contournement, de fuite en avant, de dissidence. L'efficacité, dès lors, y gagne peu.

Si la gouvernance s'exprime comme la mise en place, à un échelon territorial, de dispositifs de coordination et de contrôle de projets urbains dont les objectifs, notamment de régulation sociale, et le mode de financement, sont connus et approuvés par la collectivité locale et la société locale, la gouvernance comme processus devient dès lors un contrat politique (au sens large du terme), dont la mise en œuvre doit pouvoir être vérifiée par tous les protagonistes.

Considérée ainsi, la gouvernance rejoint la notion française de maîtrise d'ouvrage urbaine ; collective lorsqu'elle implique des acteurs aux statuts diversifiés, qui s'est développée, notamment lorsqu'ont été élaborés les politiques et projets de développement social urbain, impliquant de très nombreux acteurs diversifiés avec leur part de responsabilité et de financement. Il devenait donc nécessaire, pour la cohérence de l'action, de parler de maîtrise d'ouvrage urbaine collective, pour marquer à la fois la sphère de la décision, et la sphère du financement. Les problèmes de contrat politique, de dispositifs de coordination, de contrôle démocratique, ont alors été posés. Ce pourrait être une forme locale de la gouvernance.

#### *La question des indicateurs de performance de la gouvernance urbaine :*

Nous avons vu que les indicateurs en vigueur dans les organismes internationaux sont peu fiables, notamment pour évaluer les résultats apportés au développement par la "bonne" gouvernance. Une révision des critères entrant dans les indicateurs devrait retenir plusieurs considérations : alors que la gouvernance vise, dans les actions de développement urbain, les pauvres et les "exclus", on peut se demander si elle est une notion socialement inclusive, ou au contraire sélective, notamment lorsqu'elle fait appel à la participation. Pour mesurer cette question, il convient donc de faire appel à des critères, qualitatifs (types d'acteurs mobilisés, ou ignorés, ceux qui apparaissent et ceux qui disparaissent, modes de mobilisation...), et quantitatifs (structure sociologique, niveau de vie, qualité de vie...).

Pour revisiter les batteries de critères en usage, on se référera également aux critiques adressées par les chercheurs à une logique de projet réduisant la portée des actions à des "populations cibles" et à la définition de seuils (en particulier le "seuil de pauvreté") qui enferment le corps social dans des cases plus ou moins étanches. La logique de projet introduit une relation complexe entre politiques publiques et territoires. Elle fragmente les agglomérations urbaines en territoires éphémères, enclaves d'un capital et d'un savoir-faire extérieurs. L'espace du projet n'est qu'exceptionnellement le siège d'une mobilisation populaire durable. Son horizon borné se prête mal à des apprentissages de longue haleine dans les champs sociaux et institutionnels. Il provoque enfin une prolifération normative, génératrice d'incertitude pour ses bénéficiaires supposés et, fonctionnant comme support de stratégies d'accès à des ressources externes ponctuelles, il ne permet pas de prendre en compte de manière dynamique les questions liées à la gestion des structures et à leur financement durable.

S'agissant de gouvernance territoriale ou locale, une batterie de critères politiques, eux aussi qualitatifs et quantitatifs, devrait être mobilisée. Nous avons parlé des risques d'assèchement municipal par l'instauration d'une gouvernance locale qui tiendrait peu compte du pouvoir local et instaurerait une sorte de délégation de pouvoir public, en confiant à de nombreuses ONG et associations des fonctions que les législations décentralisatrices donnent aux collectivités, et en particulier aux communes. Il convient donc d'évaluer ces risques de contradiction, ainsi que le risque posé par la privatisation communautaire à l'échelle infra-communale. Il faut mesurer également dans quelle mesure telle forme de gouvernance urbaine locale favorise ou pas l'émergence d'élites techniciennes et politiques locales.

### *La portée des dispositifs de gouvernance sur le développement économique :*

On observe que, sur une période donnée, la mise en place de dispositifs de gouvernance peut susciter un double flux de ressources, descendant d'une part, qui consiste en la distribution de la rente internationale au titre des multiples actions de gouvernance, et un flux remontant d'autre part, portant sur la mobilisation des ressources locales et leur contribution au financement du développement. Dans la mesure où ces deux flux pourraient être évalués et comparés, leur ratio pourrait représenter un indicateur significatif du changement social induit par les dispositifs de gouvernance, qui doit faire l'objet de mesures quantitatives et qualitatives, sur une durée significative.

S'agissant du flux *bottom-up*, l'attention sera portée sur le financement des collectivités locales (voir à ce sujet les travaux du *Think Tank* réuni par l'AFD sur le financement des collectivités locales). Deux conclusions émergent de ces travaux :

- Pas d'emprunt sans impôt ! La capacité des collectivités locales à financer des investissements lourds dépend de leur capacité à lancer des emprunts aux plans national et international, en répartissant ainsi la charge de la dette sur plusieurs générations. Mais ces engagements sont conditionnés par l'existence de mécanismes pérennes d'extraction de ressources fiscales.
- La fiscalité constitue un levier nécessaire pour la construction de la citoyenneté.

L'appréhension et l'analyse fine de ces situations, particulièrement importantes pour le développement urbain, doivent précéder les décisions au plan local, et se poursuivre sur une durée suffisamment longue pour être significatives.

### *Les propositions en matière de recherche :*

#### *La recherche académique :*

Les questions posées au cours de nos séances de travail, reprises et systématisées dans les deux précédents chapitres de ce rapport, débouchent sur une série de propositions qui touchent au domaine de la recherche. Si nous retenons deux idées majeures qui ressortent de nos analyses visant à déconstruire et à reconstruire la notion de gouvernance urbaine, à savoir la grande complexité des situations concrètes et donc des modalités de construction et de fonctionnement des dispositifs qui la concrétisent, l'autre idée étant que la gouvernance urbaine, entendue comme approche démocratique de mise en œuvre de politiques urbaines, est bien un processus qui suppose durée et rigueur méthodologique, nos propositions se centrent principalement sur ces objectifs.

Nous l'avons souligné : le thème de la gouvernance urbaine n'a pas jusqu'à maintenant suscité un grand intérêt de la part des grands organismes de recherche, tels que l'ANR (Agence nationale de recherche), le CNRS (Centre national de la recherche scientifique), l'IRD (Institut de recherche pour le développement), même s'il apparaît parmi beaucoup d'autres dans des appels d'offres récents. C'est le cas notamment d'un programme de recherche lancé par l'ANR en 2007, intitulé "Les Suds". Par ailleurs la recherche pour le développement, donc la recherche urbaine dans ce champ, continue de souffrir d'un isolement dans le paysage français de la recherche académique. Il nous semble donc opportun, dans l'objectif de préciser une position spécifique de la France en la matière, de se rapprocher de l'ANR pour formuler une telle demande de recherche, qui pourrait permettre à la recherche urbaine pour le développement à la fois de sortir d'un relatif isolement par rapport à la recherche urbaine en général et de dépasser le cloisonnement et les limites imposées par les FSP (fonds de solidarité prioritaire) appliqués spécifiquement à la ZSP (zone de solidarité prioritaire). Nous savons en effet que beaucoup de dispositifs

de gouvernance installés par la coopération sont adossés à des programmes de décentralisation souvent financés par la coopération française, et inspirés du modèle français ; les modes de gestion des services urbains sont souvent ceux que pratiquent de grands opérateurs, en France et ailleurs ; la coopération décentralisée provoque une circulation dans les pays partenaires de modes de gouvernance urbaine “à la française”, notamment dans les domaines de la politique de la ville et dans celui du développement social urbain. Le financement de l’urbanisation, la construction de la citoyenneté, la démocratie locale, le statut des services urbains, correspondent à des politiques urbaines et à des modèles opérationnels d’origine très diverse. Dans ces différents domaines, des investigations croisées portant sur une profondeur historique significative apporterait des éclairages permettant des généralisations dans une perspective comparative. Sur des points plus spécifiques, un approfondissement des recherches permettrait de mieux comprendre l’impact effectif de la gouvernance. Par exemple, il apparaît que certains dispositifs de gouvernance urbaine, au lieu de conforter la démocratie locale, aboutissent en fait à un “assèchement” du pouvoir municipal. Dans un ordre d’idées voisin, le rôle parfois exorbitant d’ONG peu contrôlées peut avoir un effet négatif sur la démocratie locale, lorsque leurs actions débouchent sur une privatisation communautaire, comme cela a été noté pour l’approvisionnement en eau à une échelle micro-locale. Par ailleurs, des investigations concernant la fraction croissante des citoyens qui s’installent en dehors des mécanismes formels de la gouvernance urbaine, qui développent le secteur informel de l’économie, ou qui font sécession dans des villes privées, permettraient d’interroger le modèle de développement urbain et les politiques urbaines qui en découlent. Elles permettraient aussi de s’interroger sur les logiques de projet apportées de l’extérieur.

Nous proposons que certains pays soient plus particulièrement retenus pour y mener des recherches, avec l’accord et la participation des autorités en charge de la recherche dans les dits pays, pour mettre au jour l’analyse de différentes formes de mise en scène de la gouvernance urbaine. Nous avons identifié : le Maroc, le Mali, le Vietnam, l’Afrique du Sud, l’Ethiopie, le Brésil.

De tels programmes de recherche devraient mobiliser des ressources de différents ministères, dont le MAEE, les organismes de recherche, l’ANR, et les Universités ayant vocation à assurer la formation à la recherche par la recherche dans le champ du développement urbain. Un rapprochement avec le secteur de la recherche au sein de l’Union Européenne serait également à rechercher. Comme cela a été fait dans le PRUD, les recherches devraient se concentrer sur l’analyse des pratiques et sur les logiques et stratégies des acteurs, en se centrant cette fois sur la gouvernance urbaine. Cependant la recherche doit également s’investir dans l’analyse des réalités empiriques pour apporter sa pierre à la construction théorique dans le domaine de la gouvernance, à partir de ce qui est analysé dans le domaine du développement urbain et plus largement dans celui du développement. Un travail considérable reste à mener sur ce terrain particulier de l’action publique, pour apporter une contribution spécifique au vaste débat actuel sur gouvernance, gouvernementalité et gouvernabilité.

#### *La recherche-action :*

Dans le domaine de la recherche pour le développement plus orientée vers la recherche-action, le groupe s’est penché sur une hypothèse de mise en place d’observatoires de la gouvernance urbaine. Si cette idée est séduisante à première vue, il est apparu que cette proposition devait être considérée avec prudence : présenté en soi, un tel dispositif peut apparaître comme une ingérence peu acceptable pour le pays partenaire. Dès lors, la création de tels observatoires doit se faire à partir de points d’entrée spécifiques (finances locales, arbitrages budgétaires, migrants, logement/habitat et autres services urbains, les

filières du foncier urbain...), si possible avec un système de regards croisés Nord-Sud. Un rapprochement avec des organisations internationales peut également faciliter l'installation de tels observatoires de la gouvernance urbaine. Un exemple a été proposé, qui concerne les évictions forcées et les évictions "par le marché", thèmes qui semblent assez porteurs d'expériences et d'innovations en matière de gouvernance urbaine. Ce phénomène apparaît dans près d'une soixantaine de pays et dans des villes de nature très différente. Un comité de conseil auprès de ONU-Habitat a déjà investi ce champ d'étude. L'AGFE (*Advisory Group on Forced Evictions*), sur la base des nombreuses études de cas rapportées, est en mesure de restituer des expériences innovantes concernant certains "bricolages" institutionnels qui s'inscrivent dans le champ de la gouvernance tout en apportant un apprentissage complémentaire. Ainsi, à partir d'une entrée particulière (en l'occurrence les évictions forcées), avec le support d'organismes déjà engagés dans l'observation de ces phénomènes, les "observatoires de la gouvernance" contribueraient à soutenir des processus enclenchés et à en faciliter le renforcement. Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères et européennes français pourrait être associé à cette démarche ; des engagements similaires à ceux déjà pris auprès d'observatoires sur la décentralisation pourraient être envisagés. Cette configuration permettrait de renforcer les liens entre institutions (MAEE - organisations internationales).

L'expérience des équipes de l'Institut de recherche et développement (IRD) travaillant sur les questions urbaines montre que l'instauration patiente d'une confiance entre partenaires est indispensable. Cette confiance se construit dans le cadre de partenariats de longue durée, non seulement avec les chercheurs locaux, mais aussi avec les opérateurs publics et privés. Une telle construction postule une certaine stabilité politique, mais aussi l'acquisition par les chercheurs étrangers d'une connaissance fine des rapports institutionnels et de l'organisation des milieux professionnels travaillant sur la ville. Il serait utile de s'inspirer de l'expérience de deux chantiers : le chantier andin construit depuis une vingtaine d'années à partir de la ville de Quito, le chantier éthiopien organisé depuis sept ans autour du *Service Civil College* en charge de la formation des cadres territoriaux éthiopiens.

En dépit des difficultés d'implantation d'observatoires de la gouvernance urbaine, ils permettraient d'aborder plus systématiquement, sur une durée plus longue que celle des projets, la question centrale des habitants au cœur des dispositifs de gouvernance. De nombreuses recherches ont été menées sur le thème de la participation et sur les régulations sociales qu'on en attend. Moins nombreuses sont les recherches sur la participation informelle qui prend place dans la durée des projets urbains. Moins nombreuses encore sont les recherches concernant ceux qui connaissent l'exclusion ou qui pratiquent la dissidence ou la sécession. Il s'agirait de prendre en considération les "sans" (sans toit, sans emploi, sans couverture sociale...), les minorités, les jeunes en situation de citoyens n'ayant aucun accès aux services publics ni aux mécanismes d'intégration au contrat social ordinaire. Cette approche est encore insuffisamment développée. Dans le cadre d'observatoires de la gouvernance, la place de ces thèmes serait justifiée par l'apport de connaissances supplémentaires afin de comprendre les dynamiques des acteurs "concernés" par les dispositifs établis.

Pour de telles actions, il serait souhaitable de mobiliser notamment les centres français à l'étranger sous tutelle du MAEE. Les observatoires de la gouvernance urbaine pourraient ainsi, en incorporant des chercheurs locaux et français, autour de programmes faisant l'objet d'un accord avec les autorités locales, avoir un rôle important dans la capitalisation et l'analyse des pratiques de gouvernance. Cette approche serait aussi l'occasion de renouveler les méthodes de l'observation, afin de dépasser les insuffisances signalées dans nos travaux concernant les indicateurs de la "bonne" gouvernance, à travers l'observation des différentes formes de la mise en scène de la gouvernance urbaine au sein des grands réseaux internationaux de villes et dans les institutions internationales. Nous avons également évoqué la tendance assez répandue à vouloir porter une attention particulière, en matière de recherche-action, sur des projets pilotes, dans l'idée de faire ressortir des "bonnes pratiques". Outre la propension, dans une telle démarche, à émettre des jugements de valeur pour désigner ce qui est bon, il existe une forte probabilité pour que les tensions internes à la dynamique de projet, liées à des jeux d'intérêts qui, eux, font partie de la réalité triviale, échappent alors à une observation la plus objective possible.

Pour toutes ces raisons, il nous paraît souhaitable que l'attention se porte plutôt sur des situations dans lesquelles le contexte national permette, à partir de ce qui existe déjà à l'échelle du pays dans le domaine de la gouvernance démocratique, notamment urbaine, de mettre en scène, dans des projets à l'échelle territoriale, des dispositifs innovants dans ce domaine. C'est le cas, par exemple, du Mali, du Maroc, du Vietnam.

### *Le passage de la recherche à l'action :*

#### *Méthodologie des projets urbains :*

Le passage de la production de connaissances à la décision et à l'action, dans un domaine nouveau comme celui de la gouvernance, ne s'effectue pas sur commande, ni en fonction d'une bonne volonté réciproque, ni même grâce à une bonne communication. C'est un problème bien connu. En dépit d'un effort important de valorisation des recherches menées dans le cadre du PRUD, avec l'appui notamment du MAEE (publication des actes du colloque final de restitution), de l'UNESCO (mise en ligne sur le site du GEMDEV de la plupart des rapports de recherche et autres productions du PRUD), et des équipes elles-mêmes ayant publié ouvrages et articles, il reste à meubler un entre-deux entre les connaissances et les réflexions produites et la sphère de l'élaboration des politiques et des interventions sur le terrain.

On tirera également profit de l'expérience d'une dizaine d'années du "Comité technique foncier" constitué à l'initiative conjointe du MAEE et de l'AFD. Ce comité a réalisé un important travail de capitalisation de données et d'analyses. Il a également mis au point un certain nombre d'outils, tels que le *hub* foncier basé à Dakar et un portail "foncier et développement"<sup>31</sup>.

A court terme, on peut imaginer que des chercheurs soient conviés à participer à des comités techniques chargés de l'élaboration de programmes opérationnels, de type FSP par exemple, lorsqu'ils comportent une composante gouvernance urbaine, et de comités de pilotage pour la durée de leur mise en œuvre. S'agissant par exemple de domaines d'intervention touchant aux rapports entre démocratie représentative et démocratie participative à un échelon territorial local, il est indispensable que des spécialistes soient consultés, à propos notamment de la consistance et de la structure des pouvoirs traditionnels par rapport à ceux des élus locaux, de la structure, de l'importance et du poids de la société civile et de la vie communautaire, mais aussi à propos de l'existence ou non d'une continuité des politiques urbaines et des modes de gouvernance entre l'échelon national et l'échelon municipal et infra-municipal. Il conviendrait en effet que les dispositifs de gouvernance urbaine locale, à construire dans des projets précis, le soient pas seulement en fonction d'objectifs techniques de gestion urbaine, mais aussi en fonction des paramètres envisagés ci-dessus.

Il va de soi que, lorsque la production de connaissances vient, comme ce fut largement le cas dans le PRUD, d'équipes mixtes de recherche du Nord et du Sud, les risques d'un biais euro-centré ou occidental-centré dans la présentation des réalités locales est largement atténué, même s'il ne peut être garanti qu'il disparaisse complètement.

A moyen terme, nous considérons que la méthodologie d'élaboration des projets d'intervention sur les villes devrait évoluer en profondeur pour intégrer de manière plus efficiente la culture de l'évaluation, qui offre de bonnes garanties de cohérence, et donc d'efficacité. Ceci à condition toutefois que la méthodologie d'évaluation garantisse l'indépendance de l'exercice et qu'elle observe quelques principes de conception et de mise en œuvre en accord avec les objectifs du processus de gouvernance urbaine. Il conviendrait pour cela de faire participer des chercheurs, des représentants de la population concernée par le projet, des représentants des élus et des professionnels, aux trois étapes d'une évaluation se déroulant en continu, comme cela est préconisé et trop peu souvent réalisé :

31) A ce sujet, consulter le site Internet : [www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org)

- L'évaluation *ex ante*, qui permet d'adapter des objectifs généraux aux réalités sociales, économiques, techniques et politiques du contexte local, en faisant appel à des spécialistes qui en ont la connaissance.
- Le *suivi-évaluation*, durant lequel des observations effectuées peuvent permettre de valider les hypothèses de départ, mais aussi d'apporter des inflexions au projet. Les techniques de l'enquête-participation pourraient utilement être utilisées, pour éviter l'écueil souvent mentionné dans le déroulement des projets, à savoir d'une asymétrie dans la diffusion des informations qui concernent le projet, et du manque d'informations sur les réactions des populations impliquées.
- L'évaluation *ex-post* qui, dans cette méthodologie de projet, prend tout son sens à travers les leçons tirées de l'analyse des résultats, surtout si cette phase associe également les différentes parties-prenantes du projet, associées aux phases précédentes. Il peut être opportun de répéter l'évaluation *ex post* quelques années plus tard, car il arrive que la dynamique engagée par un projet se poursuive, parfois même de manière innovante, après sa fin officielle.

Cette démarche d'évaluation en continu ne devrait pas se substituer à l'ensemble des mécanismes de participation et de régulation qui sont au cœur des dispositifs de gouvernance urbaine démocratique. Dans la sphère de l'espace public à aménager et à maintenir pendant la durée du projet, elle peut néanmoins apporter des éléments de rationalité et de transparence qui peuvent être utiles à la résolution des conflits et à la valorisation des innovations.

#### *Le renouvellement de l'expertise et la formation :*

A plus long terme, il conviendrait que la stratégie gouvernance urbaine se donne les moyens de susciter un renouvellement de l'expertise, dans ce domaine assez nouveau, plus proche du gouvernement des villes que de la gestion et de la planification urbaines. On observe en effet que les métiers de l'urbanisme ont considérablement évolué pour correspondre à une diversification considérable des tâches, avec notamment une très forte accentuation de celles qui concernent l'ingénierie sociale, et que le champ de la gouvernance urbaine requiert des spécialistes et des professionnels susceptibles de faire face à des défis qui les concernent directement mais pour lesquels ils sont peu ou pas préparés.

Parmi ceux-ci, on peut citer : la résistance aux projets officiels, la multiplication des situations de conflit, la baisse des moyens de l'action publique, les mutations des cadres juridiques (dérégulation) et financiers, le détournement et le contournement des règles générales par les citoyens et les responsables politiques, l'insuffisance des aménagements physiques dans les crises socio-politiques locales, l'émergence de nouveaux opérateurs de l'urbanisme (associatifs, privés...). Il faut aussi mentionner l'apparition dans certains pays de "méga" projets urbains, financés par des fonds souverains de pays pétroliers, de pays asiatiques et de pays émergents, qui installent une sorte d'exterritorialité de la production urbaine. Autrement dit, les professionnels de l'urbanisme se retrouvent dans l'exercice de leur métier et dans leur pratique quotidienne au cœur des questions de régulation et donc de gouvernance urbaine, à différentes échelles territoriales et institutionnelles. Ils ont à contribuer à l'élaboration de décisions, à leurs discussions, leurs ajustements, mises en œuvre, évaluation... dans un contexte marqué par de fortes concurrences entre des acteurs plus nombreux et par une réduction (ou absence) des espaces de débats sur ces sujets.

La nécessaire ouverture à l'expertise développée dans le cadre des institutions multilatérales passe par l'implication des acteurs institutionnels, des chercheurs et des organisations professionnelles dans les rencontres internationales. L'expérience désormais consistante (une dizaine d'années) du réseau N-AERUS (Network-Association Européenne de Recherches Urbaines pour le Sud) est, à cet égard, très instructive.

Par ailleurs, il faut prendre en compte le fait qu'un certain nombre de pays ont formé à des degrés divers des professionnels dans le domaine du développement urbain (urbanistes, ingénieurs notamment), qui se trouvent eux aussi confrontés au même problème de gouvernance, soit à construire (par exemple, au Mali,

il s'est agi d'élaborer des dispositifs d'appui aux 703 communes créées en 1997), soit à cogérer avec des experts internationaux des projets de coopération urbaine qui opèrent un transfert de modèles conformes à la logique de projet. Les situations peuvent être très différentes selon les pays, selon les projets et selon les modes de coopération. Pour la prise en compte de ces problèmes, la coopération urbaine devrait réserver des moyens pour des actions de partage d'expériences de gouvernance urbaine dans les pays d'intervention, entre professionnels nationaux et internationaux, entre experts privés et publics. Selon les situations, mais dans toute la mesure du possible, il conviendrait que la coopération bilatérale française favorise dans ce domaine des échanges Sud-Nord-Sud. Par exemple l'expérience brésilienne en matière de budget participatif, l'expérience marocaine en matière d'ingénierie sociale, l'expérience vietnamienne concernant les modes d'arbitrage dans des projets urbains à petite échelle, pourraient être diffusées dans ces échanges. Le partage de l'expertise, qui commence à se pratiquer dans la coopération décentralisée, devrait ainsi être systématisé. Lorsqu'il s'agit de projets menés par des gros opérateurs internationaux, par exemple dans le domaine des services urbains, il conviendrait, lorsque la coopération intervient dans l'appui institutionnel à la gouvernance urbaine, que le problème de l'expertise soit envisagé, et débouche sur l'élaboration d'un code de conduite concernant la gouvernance urbaine, dans un souci de cohérence avec les autres secteurs du développement urbain (par exemple, la lutte contre la pauvreté et les systèmes de péréquation existants).

Cependant, ces différentes propositions doivent être supportées et pérennisées par une politique volontariste de formation, à la fois initiale et continue. Sans doute des efforts ont été faits, dans la plupart des établissements de formation supérieure à l'urbanisme, certaines écoles d'architecture et d'urbanisme, certains IUT, notamment, pour former de futurs professionnels dans le domaine de la gestion urbaine, le management urbain, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre urbaines. Mais le délicat problème du transfert de ces pratiques professionnelles dans des contextes de pays en développement reste toujours un thème assez peu abordé dans les formations existantes. Et surtout, il se trouve que depuis un certain nombre d'années, en ce qui concerne la France notamment, le champ du développement a vu son périmètre universitaire se rétrécir considérablement. Champ pluridisciplinaire par excellence, il a souffert d'une réorganisation des formations selon des champs disciplinaires. Si le champ du développement s'est restreint, il était inévitable que le champ spécifique du développement urbain se réduise à proportion.

Il serait nécessaire de s'interroger sur le dépérissement des dispositifs de formation universitaire et professionnelle sur le continent africain et sur la contraction des pôles de compétences reconnus sur un nombre restreint de pays (l'Afrique du Sud). Ce dépérissement est en partie imputable au manque de continuité des coopérations étrangères, mais des initiatives récentes devront être examinées en référence à la thématique de la gouvernance urbaine (par exemple le FSP "formation" dans le champ urbain en Ethiopie<sup>32</sup>). Or si le domaine de la gestion urbaine dans le contexte des pays en développement pose des problèmes de formation tels que nous les évoquons brièvement ci-dessus, que dire de la gouvernance urbaine, qui couvre un domaine plus vaste, celui des politiques urbaines (qui touchent à la question de la souveraineté des États), et de leur mise en œuvre, selon des mécanismes apportés par la coopération, et qui par conséquent va de l'économie politique à la sociologie et à l'anthropologie ?

Plus largement, c'est en liaison avec la production de connaissances par la recherche, la sphère de la formation, à tous ses niveaux, qui peut prendre en charge cette préoccupation, dont le caractère innovant implique une attention soutenue. Il s'agit de formation à différents niveaux, depuis le niveau supérieur de la formation initiale et de la spécialisation, qui forme à la fois des formateurs et des professionnels / experts, jusqu'aux systèmes de formation continue, qualifiante ou requalifiante, pour les différents

32) Ce FSP, engagé fin 2006 pour quatre ans a pour objet de renforcer les capacités de l'université d'Addis Abeba, avec l'appui de Paris X-Nanterre, notamment, sur le thème de la gestion de la croissance urbaine, et doit se traduire par la création d'un mastère et d'un doctorat.



niveaux opérationnels. Il existe en France suffisamment d'établissements d'enseignement qui peuvent assumer ces tâches de formation. Il conviendrait toutefois que des conventions d'appui financier soient engagées par la coopération française avec certains d'entre eux pour que les contenus des enseignements et formations soient établis en cohérence avec les objectifs de coopération dans le domaine de la gouvernance, ces conventions étant assorties d'accords de partenariat avec des établissements homologues de pays où se développe la coopération dans ce domaine.

*Retour à la planification urbaine, la planification stratégique :*

Sur un plan opérationnel, la Banque mondiale encourage beaucoup le recours à l'urbanisme stratégique, inspiré par la pratique de Barcelone. Que dire de ce modèle dont on pense qu'il va résoudre toutes les contradictions du développement, parce qu'on aura réuni toutes les forces vives, depuis la société civile (organisation de quartiers, syndicats, associations diverses), jusqu'aux partenaires économiques, publics et privés, et des experts de tout genre, le tout sous la responsabilité de la collectivité locale élue, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre un grand projet de développement du système socio-économique urbain ? Ce fut, à Barcelone dans les années 1970, le fait d'un gouvernement municipal fort de sa très grande légitimité démocratique au sortir de la dictature, accompagné d'une cohorte d'experts progressistes qui furent très impliqués dans les luttes urbaines du temps de la dictature, et qui s'est appuyé sur une société civile elle aussi légitimée par ses luttes. Pour Jordi Borja, un des concepteurs de ce type de planification urbaine, "un plan stratégique est la définition d'un projet de ville qui unifie les diagnostics et des actions publiques et privées, et qui établit un cadre de mobilisation et de coopération des acteurs sociaux urbains". Elaboré à la suite d'un processus de participation "qui définit les contenus, il est un contrat politique entre les institutions publiques et la société civile". Fruit d'une large concertation sociale, le projet de ville est légitimé par le cadre démocratique de son élaboration. Il est porté par une capacité importante à mobiliser des ressources financières qui, dans le cas de Barcelone, ont été d'origine publique et privée, nationale, régionale et locale. Dès lors on peut considérer que le contrat a été relativement équilibré, les intérêts des différents groupes sociaux relativement clairs et reconnus, et que l'équilibre a existé entre objectifs de redistribution et objectifs de croissance.

Ce qui a été présenté ces dernières années comme un modèle de planification est sans doute fort intéressant, surtout s'il est en cohérence avec la mise en place de dispositifs de gouvernance démocratique. Mais on note que la Banque mondiale a désigné la planification stratégique comme le meilleur instrument destiné à rendre des villes totalement compétitives dans un monde de libre-échange généralisé. En fait la planification urbaine stratégique, après avoir subi une éclipse lorsque l'urbanisme de projet est devenu prédominant, est maintenant considérée comme LA méthode par excellence de la planification urbaine. Tout cela veut dire procédures de sélection des villes qui peuvent prétendre obtenir l'appui de la Banque mondiale, pour le financement de projets découlant de leur plan stratégique. Cela veut dire aussi que les métropoles, confirmées ou émergentes, font l'objet d'un intérêt marqué dans cette sélection. Cela veut dire également que si l'idée de partenariat existe bien dans cette planification stratégique, son contenu, et donc le contrat qui le pérennise, sont définis selon une logique descendante inspirée par les partenaires les plus puissants, à savoir les firmes internationales. Les plus pauvres des partenaires peuvent sans doute parler, mais ils sont instrumentalisés, mobilisés au service d'un développement de type libéral et leur sort individuel dépend du développement communautaire et des ONG. Quant aux élus locaux, leur marge de manœuvre, déjà limitée par la puissance des investisseurs, est en outre enfermée dans des stratégies nationales, urbaines et macro-économiques, qui les contraignent un peu plus.

Ces remarques critiques alertent les instances de la coopération sur l'idée que la planification stratégique, outil contractuel de cadrage du développement urbain, présente incontestablement un intérêt pour la mise en place d'une gouvernance urbaine démocratique élargie à la ville, à condition que soit définie avec clarté la stratégie de développement dans laquelle s'insère cet outil. Il est en outre recommandé que ce type de planification soit mis en œuvre dans des situations où les équilibres mentionnés ci-dessus existent, et où existent des possibilités de financement endogènes du développement urbain. L'outil de planification urbaine qu'est la planification stratégique ne peut être isolé ni des politiques de développement qu'il sert, ni du milieu urbain concret dans lequel il s'insère.

Dans ce chapitre, nous nous sommes gardés de formuler des recettes immédiatement opérationnelles, mais nous avons voulu mettre l'accent sur ce qui nous paraissait important en amont de l'action, et sur ce qui nécessitait encore un approfondissement de la réflexion, même si nous avons été aussi loin que possible dans cette voie pour contribuer à fonder une stratégie de la gouvernance urbaine. Pour un accompagnement de l'action, il est important que soit portée une attention forte au renouvellement de l'expertise.

## Bibliographie

Borja, Jordi, 1998, “*Las ciudades y el planeamiento estrategico. Una reflexion europea y latinoamericana*”, Urbama (ed. faculté d’architecture et d’urbanisme de l’Université centrale du Venezuela), n° 22.

Crowley, John, 2003, “Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité”, Critique internationale, n° 21 (octobre), pp. 52-61

*Environment & Urbanization*, 2000, “*Poverty reduction and urban governance*”, vol. 11, n° 2 (avril). London, IIED Eds.

Freire, Mila & Stren, Richard (eds), 2001, “*The Challenges of Urban Government. Policies and Practices*”, Washington D.C., World Bank Institute (WBI Development Studies).

McCarney Patricia (ed.), 1996, “*Cities and Governance. New directions in latin America, Asia and Africa*”, Toronto, Centre for Urban and Community studies, University of Toronto

Mathur, Om Prakash (ed.), 1999, “*India: The Challenge of Urban Governance*”, New Delhi, National Institute of Public Finance and Policy.

Murray Li, Tania, 2007, “*The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*”, Durham & London, Duke University Press.

Osmont, Annik, 1995, “*La Banque mondiale et les villes. Du développement à l’ajustement*”, Paris, ed. Karthala.

Osmont, Annik, 1998, “La “gouvernance”, concept mou, politique ferme”, Les Annales de la recherche urbaine, n° 80-81 (“Gouvernances”), pp. 19-26.

Osmont, Annik, 2002, “*La citta efficiente*”, in : Balbo, Marcello (ed.), *La Citta inclusiva*, Milano, Franco Angeli, pp. 13-29.

Sivaramkrishnan, K.C. and Leslie Green, 1992, “*Urban Governance in India*”, New Delhi, Centre for Policy Research.

Stren, Richard, 1993, “*Urban management in development assistance. An elusive concept*”, Cities, n°10-12, pp. 125-138.

UNCHS - United Nations Centre for Human Settlements, 2001, “*Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements*”, London & Sterling, EarthScan.

UNESCO, 1998, “La gouvernance”, Revue internationale des sciences sociales, n°155 (mars), Paris, UNESCO / Eres

UN-Habitat, 2002, “*The Global Campaign on Urban Governance*”, Nairobi, Concept Paper, 2nd edition. “*Villes en devenir*”, 2007, Montpellier, MEDAD, MAEE, AFD, ISTED.

Wolfensohn, James D., 1999, “*Proposition pour un cadre de développement intégré*”, Washington D.C., World Bank, Draft paper (version française).

World Bank, 1991, “*Managing Development : The Governance dimension. A discussion paper*”, Washington D.C., The World Bank.

World Bank, 1992, “*Governance and development*”, Washington D.C., The World Bank.

## Ouvrages publiés dans le cadre du PRUD (Programme de recherche urbaine pour le développement)

Bredeloup Sylvie, Bertoncello Brigitte, Lombard Jérôme, et alii, 2008, Abidjan, *Dakar : des villes à vendre ? La privatisation made in Africa des services urbains*. Paris, éd. L'Harmattan

Castiglioni Franck, Cusset Jean-Michel, Gubry Patrick, Nguyễn Thi Thiêng, Pham Thuy Huong (eds.), 2006, *La ville vietnamienne en transition*, Paris, ed. Karthala, Hanoi (IMV), Hô Chi Minh Ville (PADDI)

Fourchard Laurent (ss dir. de), 2007, "*Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*", Paris, éd. Karthala.

Goerg Odile (ss dir. de), 2006, "*Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest*", Paris, éd. L'Harmattan

Grünewald François, Levron Eric (ss dir. de), 2004, "*Villes en guerre et guerres en ville ; pratiques humanitaires en questions*", Paris, éd. Karthala

De Miras Claude (ed.), 2005, "*Intégration à la ville et services urbains au Maroc*", Rabat, INAU, IRD.

De Miras Claude, Le Tellier Julien, 2005, "*Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc. Partenariat public-privé à Casablanca et Tanger-Tétouan*", Paris, éd. L'Harmattan, ISTED.

Rajaonah Faranirina, Bois Dominique, 2007, "*Marchés urbains de Madagascar, XIX<sup>e</sup> XX<sup>e</sup> siècles ; Antananarivo, Antsirabe, Antsiranana*", Paris, éd. L'Harmattan

Souami Taoufik, Verdeil Eric, 2006, "*Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*", Paris, éd. Economica Anthropos.





Les responsables scientifiques du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), un programme mobilisateur du MAEE conduit de 2001 à 2004, ont souhaité porter à la connaissance des décideurs le résultat de leurs recherches sur le thème de la gouvernance urbaine. Au cœur des recherches du PRUD, la question du gouvernement des villes n'avait cependant pas été formulée en termes de gouvernance urbaine. Cette publication présente donc une relecture systématique des résultats du Programme de recherche urbaine pour le développement, dans cette nouvelle perspective.

Pourquoi la gouvernance urbaine ? Le thème et le vocable, introduits en 1991 par la Banque mondiale, ont intrigué. Que cachaient les énoncés qui ont fleuri dès le lancement de ce qui pouvait sembler être un concept, une doctrine, ou encore un nouveau mode opératoire de la gestion du développement dans le domaine de l'urbain ? Aujourd'hui, les responsables du PRUD s'interrogent : la gouvernance est-elle une stratégie conceptuelle visant la maîtrise institutionnelle du développement, la dissociation du pouvoir de l'Etat et de l'acte de gouverner ? Son objet est-il de démontrer qu'il ne serait possible de gouverner efficacement que dans un environnement démocratique et d'état de droit ?

Cinq thèmes de réflexion ont été retenus pour répondre à ces questions :

- Gouvernance urbaine, démocratie représentative et démocratie participative. Eléments de comparaison Amérique latine / Afrique / Asie.
- Les relations public/privé, questions de la relégitimation de l'Etat à partir du cas marocain.
- Décentralisation et gouvernement local : la légitimité de l'échelle territoriale du développement urbain.
- Transition urbaine et métropolisation, notamment à partir du cas vietnamien.
- Dissidences et sécessions urbaines : comment gérer le "chaos" urbain ?