



Décentralisation et gouvernance de la diversité: les services urbains en Afrique anglophone

Sylvy Jaglin

► To cite this version:

Sylvy Jaglin. Décentralisation et gouvernance de la diversité: les services urbains en Afrique anglophone. FOURCHARD Laurent. Gouverner les villes d'Afrique: Etat, gouvernement local et acteurs privés, Karthala/CEAN, pp.21-34, 2007, L'Afrique Politique. halshs-00176869

HAL Id: halshs-00176869

<https://shs.hal.science/halshs-00176869>

Submitted on 4 Oct 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris Est

LATTS

*Laboratoire Techniques,
Territoires et Sociétés*
CNRS - UMR 8134



Réseaux, Institutions, Territoires

Décentralisation et gouvernance de la diversité Les services urbains en Afrique anglophone

Sylvy Jaglin

ENPC - LATTS

6 et 8, avenue Blaise Pascal
Cité Descartes

F.77455 Marne-la-Vallée Cedex 2

Tél. : +33.(0)1.64.15.38.02

Fax : +33.(0)1.64.15.36.00

<http://latts.cnrs.fr>

In FOURCHARD Laurent (dir.)

Gouverner les villes d'Afrique : Etat, gouvernement local et acteurs privés

Paris, Karthala/CEAN, pp. 21-34 (coll. L'Afrique Politique).

ISBN 918-2-84586-877-9

Décentralisation et gouvernance de la diversité

Les services urbains en Afrique anglophone *

Sylvy JAGLIN

Mondialisation et décentralisation contribuent à déplacer les lieux de régulation des sociétés urbaines. Au demeurant fort variables selon les domaines étudiés, ces déplacements valorisent de nouveaux espaces urbains d'interaction, de négociation, de décisions où s'expriment des transformations de l'action publique locale. Tous ont en commun de mobiliser un nombre croissant d'acteurs divers dont la coordination suscite de nouveaux dispositifs de gouvernance.

Beaucoup d'espoirs ont été placés dans ces derniers pour accroître l'efficacité (*responsiveness*), la responsabilité (des autorités organisatrices envers les citoyens usagers notamment) et la transparence des systèmes publics locaux (Cohen & Peterson 1997). En déléguant à des échelons infranationaux la tâche de définir les problèmes et intérêts collectifs, d'organiser la délibération et d'arbitrer entre impératifs antagoniques, notamment de justice et d'efficacité, la décentralisation doit faciliter la spatialisation de l'action publique et l'adoption de compromis en référence à un « bien commun local ».

S'agissant des services publics, les décentralisations sont réputées accroître la responsabilité des opérateurs, la réactivité et la flexibilité de leurs actions en réponse à des demandes sociales mieux identifiées (Dillinger 1994, Litvack & Seddon 1999). La proximité favoriserait l'expression de préférences locales et leur prise en compte. À ces postulats s'opposent pourtant, en Afrique, les travaux de nombreux politologues privilégiant l'analyse des groupes

* Cet article s'appuie sur les conclusions de deux programmes de recherche : Programme FAC/Sciences sociales Afrique, « Gestion urbaine et politiques de développement local en Afrique australe (Le Cap, Durban, Lusaka) », 2001-2003 (Jaglin 2003-a) ; Programme de recherche urbaine pour le développement n° 5, « Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne : Afrique du Sud (Johannesburg, Le Cap), Éthiopie (Addis Abeba), Nigeria (Lagos, Ibadan), Tanzanie (Dar es-Salaam) », 2001-2004 (Dubresson 2004).

d'intérêts et les distorsions de représentation dans les milieux politiques locaux en faveur des groupes et individus les plus puissants, à même d'influencer de manière disproportionnée les décisions à leur profit (Crook & Sverrisson 2001). Plusieurs études démontrent aussi que les performances démocratiques des pouvoirs locaux issus des décentralisations ne sont pas nécessairement suivies d'une plus grande pertinence des choix publics (Crook 1994, Schou 1999 et Blair 2000) : il n'y a pas de corrélation automatique entre l'échelle spatiale de la décision politique et l'efficacité de l'action publique. La revue de la littérature sur le sujet ne fournit donc pas de résultats incontestables sur les liens entre décentralisation et fourniture de services publics.

Néanmoins, le propos de cet article est de montrer que, dans des villes marquées par les inégalités socio-économiques et raciales héritées comme par la massification récente de la pauvreté, certaines évolutions rendent possible une meilleure appréhension de la diversité urbaine¹. Si elles n'ont pas toujours favorisé la prospérité et le développement local, du moins ont-elles contribué à prendre en compte de manière innovante les inégalités socio-économiques dans l'offre en services publics, ce qui ne suffit pas, évidemment, à en garantir l'efficacité sociale.

Dans la gestion des biens communs en général et des services collectifs en particulier, on sait les difficultés d'arbitrage entre les demandes des couches sociales moyennes et supérieures, aspirant à des modes de vie calés sur les normes de consommation internationales, et celles des fractions citadines les plus pauvres, dont il faut améliorer les conditions de vie. En quoi mondialisation et décentralisation pèsent-elles sur ces arbitrages ? Dans quelle mesure ceux-ci incorporent-ils des objectifs d'équité sociale² dans un contexte où les capacités locales de gouvernance, les ressources financières comme le capital technique et social sont inégalement distribués dans les armatures urbaines ?

Prenant les services urbains comme indicateur, l'article examine dans quelle mesure le déplacement des lieux de régulation, qui conduit à un rôle croissant des collectivités locales dans l'énonciation et la mise en œuvre des normes et « conventions » de fourniture des

-
1. Par là nous entendons la diversification des positions sociales évaluées en termes d'échelles de revenus mais aussi de capacités d'accès aux ressources urbaines.
 2. Instaurant un principe de redistribution au profit des groupes et individus les plus défavorisés, afin d'en améliorer le bien-être, la notion exprime ici des enjeux de cohésion sociale.

services, suscite ou non de nouveaux modes de gouvernance de la diversité en Afrique urbaine anglophone. À partir d'un rapide état des lieux du « modèle » municipal après plusieurs décennies de réforme, il analyse plus particulièrement les réponses apportées à la question de la différenciation socio-économique dans les services locaux.

Services urbains : révélateurs de l'action collective locale

Concilier des objectifs de croissance et de redistribution dans un cadre institutionnel en mutation et avec les ressources, limitées, des gouvernements locaux issus des récentes décentralisations ne va évidemment pas de soi, ce dont témoignent les modalités de la gestion urbaine³. Le plus souvent dépourvus de pouvoirs en terme de législation du travail, très inégalement dotés en terme de maîtrise des outils fiscaux, les pouvoirs publics locaux d'Afrique anglophone disposent en revanche de compétences relevant de la gestion urbaine (planification et gestion des usages du sol, construction des infrastructures et gestion des services d'intérêt collectif). Celle-ci constitue donc, potentiellement, un bon révélateur des politiques locales (Amis 1999, Devas 1999) :

- La décentralisation compétitive accroît le rôle stratégique d'infrastructures et de services de qualité, présentés comme d'importants facteurs de productivité ;
- Ayant été des instruments de la ségrégation institutionnalisée (coloniale ou d'apartheid), les services urbains sont aujourd'hui considérés comme des outils potentiels de la cohésion sociale lorsqu'ils améliorent l'accès des citoyens aux opportunités urbaines ;
- Lorsque la gestion des services relève d'organismes publics pourvoyeurs d'emplois locaux, les réorganisations institutionnelles ont des effets notables sur le marché de l'emploi urbain ;
- Dans certaines villes (d'Afrique du Sud et de Namibie notamment), les services en réseaux sont d'importants pourvoyeurs de revenus.

Dans ce contexte, la gestion urbaine locale – avec les grandes inégalités qui caractérisent les compétences réelles des collectivités territoriales – est un des lieux d'invention des arrangements concrets

3. Celle-ci est entendue comme l'ensemble des fonctions de coordination des services techniques et de régulation concourant au fonctionnement urbain, c'est-à-dire précisément un ensemble d'actes visant à concilier des demandes et intérêts antagoniques qui ne peuvent être également satisfaits (Batley 1996).

auxquels les décentralisations ouvrent des fenêtres d'opportunité. Elle est aujourd'hui dominée par des conceptions et pratiques, parties prenantes de refondations institutionnelles qui les dépassent et soulèvent deux questions, l'une suscitée par les tensions entre compétitivité économique et équité sociale, l'autre entretenue par les effets de la différenciation socio-économique croissante sur les conditions de préservation ou de construction d'un territoire urbain unifié. Nous nous intéressons ici à la seconde : comment les arrangements sont-ils réalisés et quelles rationalités dévoilent-ils ?

Les questions posées renvoient directement à une notion essentielle : la régulation à l'échelle locale, ses principes et sa réalisation. Plus exactement, l'enjeu est de dénouer les fils de deux formes emboîtées de régulation. La première est la régulation sectorielle (ou « maîtrise publique » : Martinand 2001) des réseaux, ensemble des facteurs techniques, économiques, juridiques et organisationnels qui en régissent le fonctionnement. La seconde est la régulation politique (Commaille & Jobert 1998), entendue comme l'ensemble des mécanismes auxquels recourent les collectivités locales pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social, ou sa transformation.

Une Afrique municipale ancienne mais disparate : les modèles publics locaux face aux réformes

Les études de cas retenues dans les deux programmes de recherche mettent en exergue la singularité des situations locales et soulignent la complexité des processus à l'œuvre, la diversité des sociétés dans lesquelles ils s'inscrivent. Il faut pourtant dépasser cette complexité de « premier rang » pour faire ressortir les grandes tendances.

L'héritage : des modèles publics d'inégale consistance

Si la force relative d'un « modèle » municipal a longtemps singularisé l'Afrique anglophone, comparée à une Afrique francophone plus centralisée, celui-ci ne doit cependant masquer ni les différences d'organisation entre les pays, ni les disparités, en termes de puissance et d'assise économique, de capacité technique et administrative, entre les collectivités locales. Celles d'Afrique du Sud et de Namibie sont ainsi mieux dotées que les villes nigérianes, tanzaniennes ou zambiennes ce qui, avec les impératifs politiques contemporains, conditionne évidemment la mise en œuvre des

réformes.

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

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

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

En Afrique du Sud, l'ancienneté et la force du modèle municipal doivent être soulignées : les pouvoirs métropolitains élus en 2000 sont dotés de fonctions importantes et, plus qu'ailleurs, la maîtrise de la fiscalité locale comme la gestion des services en réseaux, qui procure des revenus substantiels⁴, y sont des instruments majeurs d'intervention. La responsabilité politique locale relève d'appareils publics peuplés de techniciens dont les savoirs, les compétences et la puissance des organisations corporatistes pèsent sur les choix sociotechniques et les décisions de réforme comme le souligne une étude sur Le Cap (MacDonald, Smith, 2002).

4. Ce qui pourrait néanmoins être remis en cause par la réforme de l'électricité en cours et la « centralisation » des services à l'échelle de 6 grandes régions (REDs).

L'exploitation est le plus souvent assurée par des régies publiques mais des partenaires privés, *via* la sous-traitance et les marchés publics, sont mobilisés depuis longtemps. L'intégration horizontale des services locaux au sein de puissants appareils municipaux permet des économies d'envergure : les services financiers, par exemple, sont communs aux différents départements techniques et le citoyen reçoit une facture municipale unique (taxes et redevances). Dans le meilleur des cas, la coordination entre les services publics est facilitée. Des péréquations financières sont possibles (des secteurs d'activité rentables, surtout l'électricité, compensant les pertes d'autres secteurs, l'assainissement par exemple), ainsi que de multiples transferts dont l'opacité est aujourd'hui dénoncée mais qui ont longtemps constitué un « lubrifiant » gestionnaire.

Au Nigeria comme en Zambie et en Tanzanie, les autorités locales urbaines ont rarement disposé d'une réelle autonomie et c'est à la difficile construction de l'autonomie locale que les récentes réformes sont consacrées. Au Nigeria, le transfert de compétences à des gouvernements locaux a été réel durant deux courtes périodes, au milieu des années 1950 et depuis le retour d'un régime civil en 1999. Les gouvernements locaux sont certes reconnus officiellement comme le troisième échelon de pouvoir après l'État fédéral et les États, mais les limites de compétence demeurent floues et les délégations gestionnaires entre gouvernements locaux et acteurs privés semblent être réalisées hors de tout cadre législatif ou réglementaire. En Tanzanie, la décentralisation des années 1970 n'était qu'une simple déconcentration et la nouvelle structure municipale de Dar es-Salam, officiellement opérationnelle depuis le 1^{er} février 2000, fait suite à une longue période de gestion technocratique et centralisée de la ville. En Zambie, la décentralisation introduite en 1980 fut surtout l'occasion d'affermir un double contrôle sur les échelons locaux, celui de l'appareil d'État et celui du parti unique. Concomitante d'une fragilisation financière des collectivités urbaines, elle eut des conséquences désastreuses sur les services publics. Les conditions de fonctionnement du LCC (*Lusaka City Council*) n'ont ainsi cessé de se détériorer, provoquant une dégradation très marquée des cadres de vie, une obsolescence des infrastructures, une faillite des services, y compris dans l'étroite aire de desserte de la ville administrée (Jaglin 1999).

La mise en tension : la « convention libérale » des années 1980-90 et ses dénis locaux

La « nouvelle convention » en matière de réforme de l'État est fondée sur la réduction de son intervention directe dans l'économie et la fourniture des services, un rôle accru des marchés et de la société civile dans la gestion des affaires collectives, une réforme du management public par l'introduction d'incitations et de mécanismes visant à en améliorer l'efficacité (Batley 1999). Elle est, en Afrique où les pressions financières et idéologiques ont, comme ailleurs, progressivement conduit à requalifier le rôle des pouvoirs publics, souvent relayée par les cadres techniques, soucieux d'une approche managériale et « dépolitisée » de la gestion urbaine, dont ils trouvent les justifications dans la diffusion du *New Public Management* (McCourt & Minogue 2001). Le discours sur les *government failures* dans la modernisation des autorités locales y est particulièrement bien reçu, notamment en Afrique du Sud (Watson 2002).

Dans les services publics, cette « convention libérale » conduit à affirmer la supériorité de dispositifs assurant une séparation claire des fonctions, entre la production des services et les autres tâches, notamment de planification et de régulation. Elle affirme la supériorité des dispositifs de partenariat public/privé (marchand et non marchand) à tous les échelons d'organisation et prône enfin l'efficacité économique, la transparence et la vérité des « prix », entérinant la suppression des subventions croisées, caractéristiques du modèle multisectoriel municipal.

Pourtant, les réformes demeurent éloignées des schémas théoriques et font une place modeste à ce qui est parfois présenté comme essentiel : la privatisation *stricto sensu* et la libéralisation. En revanche, la « marchandisation » des services est attestée par les mutations des normes et règles de leur gestion (tarification au coût « complet », principe d'usager-payeur) et par des changements d'organisation (corporatisation, partenariats public/privé). On observe aussi que l'objectif de séparation des fonctions est très inabouti, qu'il a souvent plus suscité une réallocation des fonctions qu'une réelle étanchéité des tâches, que celles qui ont été maintenues dans le giron public, y compris lorsqu'elles ont été confiées à des entités « indépendantes », ne sont pas automatiquement mieux assurées, comme en témoignent les difficultés du régulateur de l'eau zambien, NWASCO. L'intervention croissante du secteur privé est certes motrice dans les réorganisations, mais elle conduit à introduire

de nouveaux acteurs (de la firme internationale à l'ONG locale) aux motivations et aux modes d'action extrêmement divers, sans que l'on puisse en tirer de conclusions générales sur les partenariats. Enfin, l'objectif d'efficacité économique, s'il surplombe les réformes, n'en constitue souvent qu'une lointaine balise, tant les ajustements locaux à la pauvreté, à la faiblesse de la demande, aux joutes et alliances politiques en adaptent l'application.

Il faut en outre nuancer en fonction du rythme du changement d'une ville à l'autre. Tandis que Lusaka démontre, comme lors de précédentes réformes (Jaglin 1999), une stupéfiante perméabilité qui ne préjuge en rien de l'efficacité de la mise en œuvre, Le Cap résiste.

Bien que les réformes institutionnelles affichent de grandes similarités, les trajectoires des pouvoirs locaux d'Afrique anglophone sont ainsi dissemblables. Outre les dispositifs, les priorités divergent. En Afrique du Sud, l'efficacité est globalement assurée, même si elle peut à l'évidence être améliorée (au Cap) ou qu'elle a été gravement menacée par la crise financière (Johannesburg). La redistribution est ici un souci majeur et, sans surprise, c'est une recentralisation métropolitaine qui a été choisie pour l'assurer, tandis que la création de districts inframétropolitains vise à préserver une démocratie « locale » (Jaglin 2003-b). Ailleurs, c'est à la fois un déficit d'efficacité et de démocratisation qui prévaut : les réformes juxtaposent déconcentration et, dans les domaines d'action délaissés par l'État, principes de subsidiarité, lesquels conduisent à confier les compétences à des collectifs de proximité souvent organisés pour l'occasion. Les questions d'équité sociale sont ici reléguées derrière l'effort de mobilisation des ressources locales.

« Modèles » municipaux et diversité socio-économique : quelles régulations ?

Ces « modèles » municipaux sont-ils adaptés aux défis des sociétés urbaines contemporaines ? Plus précisément, peuvent-ils répondre aux tensions entre diversité et équité sociale d'une part, entre gestion de la différence et construction d'un territoire urbain unifié d'autre part ?

Au-delà du déterminisme institutionnel

L'analyse des seules transformations institutionnelles⁵ ne permet pas de répondre à ces questions. La Zambie, à cet égard, est symptomatique : alors que l'impulsion réformatrice y est vigoureuse, les choix précoces et originaux, les changements réels demeurent souvent modestes (Jaglin 1999, Bousquet 2004). À l'inverse, la prudence de la réorganisation des services au Cap a enclenché, dès le stade initial du *ring-fencing*, de puissantes controverses accompagnées de changements dans l'orientation de la réforme et du traitement, par exemple, de la pauvreté (Van Ryneveld 2003, Smith & Hanson 2003).

De manière plus générale, les décalages entre les transformations institutionnelles, qui ne sont pas nécessairement concomitantes, et les changements réels sont nombreux : des services publics municipaux peuvent améliorer leur efficacité en adoptant des mécanismes de marché sans pour autant que soit modifiés la propriété et le contrôle publics de l'organisation ; inversement, l'introduction de partenaires privés ne garantit nullement l'établissement, *de facto*, de mécanismes de marché.

Par ailleurs, les exemples empiriques révèlent peu de liens « automatiques » entre les dispositifs organisationnels instaurés par les réformes d'une part, le contenu ou la substance des pratiques de l'autre, notamment en ce qui concerne l'existence et l'efficacité des mécanismes de solidarité. Là (Lusaka, Dar es-Salaam), ces mécanismes font défaut mais ils étaient fragiles et inefficaces avant les réformes dans des services publics impropres à assurer l'universalisation : l'absence de redistribution est moins le fruit des réformes que d'un « impensé » des pouvoirs publics. Ailleurs (Afrique du Sud), des réformes libérales sont accompagnées de nouveaux dispositifs de redistribution (Jaglin 2003-b), même si l'ajustement instable entre des objectifs divergents peut produire des « débranchés » comme au Cap (Plancq 2004). Partout, les mécanismes de solidarité « automatiques » et « opaques » (subventions croisées, péréquations tarifaires) connaissent une crise révélatrice de celle des systèmes « intégrés » qui les avaient mis en œuvre (notamment le modèle municipal multisecteurs). Mais il est vraisemblable que, des mutations actuelles, naîtront de nouveaux dispositifs organisationnels, plus appropriés aux représentations dominantes de l'efficacité, dont les capacités à protéger certaines catégories de

5. Nous entendons ici le terme d'institution dans son acception courante : ensemble des règles, normes de comportement, conventions qui régissent l'interaction des agents ainsi que les organisations qui appliquent ces règles et codes de conduite.

consommateurs ou à garantir certaines missions de service public devront être testées, amendées, progressivement ajustées. Dans cette quête des bons arrangements, l'inquiétude ne provient pas de la diversité des combinaisons à l'essai mais de la faiblesse persistante des institutions dans certains pays africains, frein à leur inventivité et à leur capacité d'inscription, dans la durée, des innovations, comme l'illustre le contraste entre Zambie et Afrique du Sud.

En l'état des réformes, il semble toutefois justifié de réfuter tout déterminisme : l'application, localisée, des grands principes de la « convention libérale » des services publics d'eau ne favorise pas, *hinc et nunc*, des processus de fragmentation et de désolidarisation urbaines.

C'est donc dans les pratiques, telles qu'elles sont alimentées par les valeurs et les conventions partagées d'une société, qu'il faut chercher les éléments significatifs de la régulation. Sans doute ce constat banal a-t-il été occulté, dans les organisations internationales notamment, par la foi dans la capacité des institutions à impulser le changement. Très attentive au *design* institutionnel, l'économie néo-institutionnelle (Glachant 2002) a en revanche porté peu d'attention à la capacité réelle des acteurs – firmes, pouvoirs publics et usagers – à assumer leurs rôles dans les nouveaux dispositifs. Elle est aussi restée assez indifférente aux contextes locaux, pourtant très prégnants.

En Afrique du Sud et en Namibie, aucune institution ni aucune organisation de quelque ampleur ne peut ignorer les enjeux de rattrapage voire de compensation qui nourrissent les politiques publiques post-apartheid. Qu'elle soit contestée n'enlève rien au fait que la quête d'une norme sociale minimum, par exemple en termes de service universel, demeure une balise des réformes que l'on chercherait en vain au Nigeria, comme d'ailleurs en Tanzanie et en Zambie.

Spatialisation et territorialisation : nouveaux démarquages intra-urbains

Qu'ils favorisent ou non la redistribution, tous les services municipaux sont confrontés à la diversité urbaine. Pour satisfaire des demandes très hétérogènes, les opérateurs sont tentés de différencier leur offre mais aussi les dispositifs de gestion en fonction de clientèles *localisées*. Cette « ingénierie spatiale » est supposée mieux répondre aux attentes de populations économiquement et

socialement diverses que les systèmes « centralisés » antérieurs. Toutefois, de multiples arrangements sont à l'œuvre qui, selon les cas, tempèrent ou amplifient les effets de cloisonnement et de désolidarisation. Nous proposons de les organiser en fonction de deux notions, la spatialisation et la territorialisation (Jaglin 2005).

La spatialisation est définie comme une adaptation localisée et contractualisée aux variations de la demande. Cette adaptation, qui s'exprime par une segmentation sociospatiale de l'offre, participe de la redéfinition d'un service, intégré ou composite mais globalement régulé, dont il s'agit de repenser l'organisation, les interdépendances et les solidarités.

La territorialisation ⁶ qualifie une évolution vers l'autonomisation technico-gestionnaire et financière de segments de desserte spatialement délimités et livrés à leurs propres arrangements. Prolongeant la spatialisation d'offres différenciées par des dispositifs de gestion et de régulation indépendants, en prise avec des configurations locales contingentes, elle s'exprime surtout, dans les villes étudiées, par la spécialisation de services découplés de l'offre publique standardisée et coproduits avec les pauvres, souvent au moyen de projets encadrés par des ONG ⁷.

Cette ingénierie spatiale est en partie motivée par l'idée qu'elle facilite l'élaboration de compromis gestionnaires et leur traduction en termes opérationnels et techniques. Elle s'inscrit à la fois dans une pensée libérale de l'action collective qui insiste sur le rôle du capital social ⁸ dans la gestion locale des ressources et biens communs

6. Cette acception s'inspire de la définition de Robert Sack, pour qui le territoire est le produit d'un processus de délimitation et d'encadrement d'une portion d'espace par une autorité organisée à des fins de contrôle sur les personnes, les ressources, les relations (Sack 1986 : 19). À la différence de nombreux espaces ordinaires, les territoires sackiens réclament un effort constant, tant pour leur établissement que pour leur maintien : ils sont le produit de « stratégies » qui en définissent le degré et la fonction, en relation avec des formes d'organisation sociale spécifiques. La territorialisation est donc un moyen par lequel des individus ou des groupes construisent et maintiennent des organisations spatiales, mais elle est rarement exclusive et requiert, la plupart du temps, d'autres formes d'action pour conforter et consolider ses fins (Sack 1986 : 20).

7. Voir par exemple les contributions au séminaire : *World Development Report 2003/2004 Workshop : Making Services Work for Poor People*, Oxford, 4-5 novembre 2002 (<www.ids.ac.uk/ids/govern/wdrwkshp.html>).

8. Le capital social est ici défini comme une ressource issue des interactions entre agents, du développement endogène de normes de comportement et de l'institutionnalisation de ces normes en règles. Fondé sur des réseaux sociaux, des normes de réciprocité (ou de confiance), des valeurs et convictions communes, il est susceptible de générer des

(Ostrom, Schroeder & Wynne 1993) et dans la nouvelle « doctrine de la proximité » qui domine les approches à la mode du développement local (Dubresson & Fauré 2005). La réflexion d'Elinor Ostrom sur les conditions d'apparition et de consolidation de normes de coopération entre des organismes publics et des organisations de citoyens dans la « coproduction » des services est révélatrice de cette approche de la « bonne » échelle locale de fourniture (Ostrom 1996). Implicitement, la « petite dimension » privilégiée est une notion sociologique (la communauté) plus que géographique. Elle n'est toutefois pas sans lien avec l'idée que les stratégies collectives de cette communauté sont facilitées par des modes particuliers de coordination liés à la proximité spatiale, donc à une forme de gouvernance territoriale singulière.

La territorialisation séduit dans des contextes où les cadres d'action juridiques et réglementaires sont caractérisés par un fort degré d'incertitude ou par un déni de légitimité et où de nombreux citoyens échappent à toute gouvernance politique instituée. Elle paraît faciliter la construction de capacités d'action collective, à l'échelle de territoires locaux voire micro-locaux pertinents, à forte dimension cognitive, où peuvent être mobilisées des ressources endogènes composites, extériorisées des connaissances tacites. Nombre d'experts partagent l'idée que les transactions nécessaires à l'innovation puis à son opérationnalisation durable y sont plus aisées à organiser et cette démarche est aujourd'hui très présente dans la réflexion et les projets sur les services urbains dans les villes du continent africain.

La quête de formats locaux de service est donc surtout celle d'arrangements localisés : c'est dans leur périmètre que sont établies des relations de confiance et négociés les compromis nécessaires au fonctionnement d'un service. On peut ainsi interpréter les diverses modalités de l'ingénierie spatiale des services (spatialisation ou territorialisation) comme l'expression des capacités d'action collective dans des villes socialement hétérogènes. Dans certaines, la spatialisation suffit, sur la base des proximités sociales et géographiques, à réduire les incertitudes et les risques en façonnant des groupements capables de mobiliser des systèmes cognitifs d'action en vue de résoudre des problèmes collectifs. Ailleurs, la territorialisation, donc la création d'un pouvoir et d'un système de

externalités durables qui affectent la situation économique des individus et groupes, notamment en facilitant l'action collective.

régulation à l'échelle d'un espace d'action spécifique, souvent celui d'une « communauté » ou d'un « projet », est nécessaire, suppose-t-on, à la légitimation des contraintes et contreparties sans lesquelles les règles ne peuvent être effectives. Les systèmes de desserte polycentriques participent ainsi, dans des sociétés fortement différenciées, à une production décentralisée de régulations sociales.

Concevoir des systèmes de desserte décentralisés, adossés à des modes et échelles singulières de gouvernance territoriale, est ainsi une réponse à l'hétérogénéité urbaine et, plus largement, à l'épuisement des compromis antérieurs. Mais une simple addition de tels systèmes suffit-elle à construire une régulation d'ensemble et quels sont les risques en termes de fragmentation et de désolidarisation ? En quoi peut-elle contrarier le fonctionnement unifié des villes et entraver l'exercice de la solidarité⁹ ?

Régulation localisée, régulation locale et gouvernement des villes

Les processus observés ne sont pas univoques et la distinction entre spatialisation et territorialisation est essentielle dans la mesure où elle exprime des dispositifs et des échelles de régulation très différents.

En préservant une unité gestionnaire à l'échelle de l'espace urbanisé (services municipaux) ou d'un ensemble de villes (services nationaux), la spatialisation affirme le pouvoir de régulation du tout (le système composite de fourniture) sur ses parties (les dispositifs spatialisés), comme dans les systèmes polycentriques proposés par Elinor Ostrom où les règles produites à l'échelle d'un vaste ensemble sont ensuite adaptées aux circonstances locales (Ostrom 1996 : 1082). La territorialisation, au contraire, suscite la multiplication de systèmes locaux de régulation mal ou non coordonnés entre eux. De plus, en tant que mode d'accommodement de la différenciation sociale, elle permet une classification par les lieux plus neutre que par les individus. Elle dépolitise ainsi les enjeux de la desserte des populations démunies en les isolant les unes des autres et favorise les désolidarisations intra-urbaines qui affaiblissent les luttes collectives.

Dans les faits cependant, les situations sont rarement aussi tranchées et, comme le suggère la définition « sackienne », la

9. Sur les liens entre solidarité, appréhension de leur interdépendance par les membres d'une société urbaine et organicité des villes, voir J. DONZELOT & C. JAILLET 1999.

territorialisation est un processus et non une forme achevée : c'est ce que nous observons dans les services, où les expériences peuvent être classées en fonction de *gradients* de territorialisation. En puisant dans une série d'arrangements allant de la spatialisation à divers degrés de territorialisation, les acteurs tentent ainsi de construire expérimentalement des formats locaux de service public adaptés aux circonstances spécifiques : il en résulte tout un *continuum* de configurations qui peuvent être ordonnées, suggérons-nous, en fonction de leurs modalités de régulation localisées (spatialisées) ou locales (territorialisées). Celles-ci, selon qu'elles créent une pluralité coordonnée ou incontrôlée, qu'elles sont développées dans un contexte local de culture politique du compromis (Dar es-Salaam et, depuis 1994, en Afrique du Sud) ou au contraire marqué par des modes souvent violents de règlement des conflits (Lagos, Ibadan) ont des incidences directes sur la gouvernabilité des villes.

Outils d'organisation et de gestion de services confrontés au défi de la diversité urbaine, spatialisation et territorialisation renvoient ainsi directement à la question du politique : si la fragmentation urbaine s'accroît, c'est moins en raison des évolutions propres des services que des arbitrages politiques effectués (ou leur absence) entre spatialisation et territorialisation. C'est donc la régulation politique de la diversification des dispositifs et des offres qui détermine, *in fine*, l'actualisation du risque de fragmentation.

Nous avons jusqu'ici examiné les régulations sectorielles, propres à chacun des services. Quels sont les liens entre ces régulations sectorielles et la régulation politique du pouvoir local ? Peut-on transposer la réflexion sectorielle en termes de spatialisation et de territorialisation à l'analyse transversale du gouvernement urbain ?

À l'échelle d'une agglomération urbaine, toute analyse se heurte à deux difficultés. D'abord, la dimension locale du mode de régulation politique national et provincial en Afrique du Sud (Dubresson 2004), ou des États fédérés au Nigeria questionne l'existence même d'une véritable régulation exercée par les collectivités locales urbaines en propre. Il faut donc traiter le problème des articulations, des décalages, des interférences et des tensions entre les échelons de pouvoir. Ensuite, il faut aborder la question de la cohérence (ou de l'incohérence) des différentes politiques publiques sectorielles (nationales et locales), cruciale pour comprendre le rôle du pouvoir politique dans le pilotage du changement social urbain et ses incidences en termes de fragmentation urbaine.

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

Au-delà des seuls services, les modalités de la planification et de la gestion urbaines font aussi apparaître des modes d'action reposant sur une flexibilité croissante des espaces de compétence et sur des assemblages d'acteurs et de ressources composites. L'analyse géographique des territoires d'intervention et l'analyse sectorielle des actions ainsi conduites, qui restent très largement à faire, montreraient probablement que de nouvelles opportunités au « développement inégal » des villes sont ainsi ouvertes, non seulement en canalisant des ressources accrues au profit de certains espaces mais aussi en déconnectant ceux-ci du fonctionnement intégré de la ville. Accroissant la discontinuité et diluant les chaînes de responsabilité, les formes dominantes de gouvernance locale vont aussi dans ce sens.

Ces indices de cohérence suggèrent deux remarques. La première est que les logiques sectorielles ne sont pas solubles dans la politique générale. Dans les aires métropolitaines d'Afrique du Sud, une politique sociale d'habitat très ambitieuse coexiste ainsi avec une réforme libérale des services, la tension entre les deux contrariant les objectifs de l'une et de l'autre auprès des populations pauvres. Il paraît donc imprudent d'affirmer que les politiques sectorielles « fragmentogènes », lorsqu'elles sont identifiées, reflètent des choix de société plus généraux.

La deuxième remarque est qu'il y a bien, à l'échelle urbaine et à l'initiative du gouvernement urbain, des modes de coordination de ces politiques sectorielles susceptibles d'amplifier ou de contrecarrer leurs contradictions et leurs éventuels effets de fragmentation. En desserrant le carcan des normes et en ouvrant la gestion des services à de nouveaux acteurs, les réformes ont alimenté des mouvements de spatialisation et de territorialisation et favorisé la redéfinition des

cadres d'action à des échelles qui ne sont pas forcément celles des territoires politico-administratifs institués. Il est de plus en plus évident que ces évolutions ont débloquent de nombreuses situations de sous-équipement dans les pays pauvres (Zambie et Tanzanie par exemple), notamment au profit des pauvres exclus des services conventionnels. Il faut s'en réjouir et la première responsabilité des gouvernements urbains est d'accompagner le mouvement, voire de le susciter.

Néanmoins, en favorisant la polarisation du service public en régimes de fonctionnement de plus en plus autonomes, le risque existe de concourir à la désolidarisation des groupes sociaux et de leurs espaces urbains. C'est ici que le rôle et surtout les modalités de la régulation politique des gouvernements urbains sont primordiaux. En effet, il ne suffit pas qu'ils accompagnent et coordonnent ces différentes mutations, il faut aussi veiller à le faire, si la fragmentation urbaine doit être contrecarrée, de manière à ce que les progrès matériels enregistrés dans chacun des services soient compatibles avec le maintien d'une unité ou d'une cohésion urbaine.

Sur cet enjeu précis, l'apport de certaines analyses des programmes d'aide au développement en Afrique subsaharienne est particulièrement éclairant. La conception dominante de la démocratie et du développement qui les sous-tend met l'accent sur le rôle prédominant des acteurs de la société civile et accorde une place centrale à la défense et la négociation d'intérêts catégoriels par des regroupements volontaires (Leclerc-Olive 2003). Ce mode de développement démocratique conduit, aux échelles locales, à la construction **d'arènes civiles** plutôt que **publiques** pour reprendre la distinction de Michèle Leclerc-Olive, qui constate que, dans les premières, la défense d'un bien commun et l'expérimentation de la négociation prévalent sur la responsabilité d'un bien public et la délibération (ibid.).

Cette interprétation nous semble pouvoir être élargie aux modes de gouvernement urbain actuels et éclairer de manière pertinente la façon dont ils sont articulés aux pratiques de spatialisation et de territorialisation dans les services. Intérêt commun au nom duquel un groupement de citoyens est amené ou incité à agir et négocier, parfois avec l'opérateur dominant, souvent avec une agence de coopération ou une ONG occidentale pourvoyeuse de capitaux et d'expertise, la co-production de nombreux dispositifs territorialisés paraît être à l'origine d'arènes civiles. La place de celles-ci est cependant très variable selon que les pouvoirs publics locaux sont

puissants ou non, susceptibles d'exercer une régulation d'ensemble ou non, capables d'imposer une arène publique « englobante » ou non. Comme nous l'avons montré en effet, le problème n'est pas tant celui de la diversité des intérêts communs ainsi promus (mieux vaut un service territorialisé que pas du tout), que celui de la mise en cohérence des demandes, des projets, des pratiques. Partout le pilotage ou la régulation cohérente de l'ensemble est un enjeu capital qui requiert un espace de débat, où la responsabilité politique de l'arbitrage est assumée, au profit de l'intérêt public, par une instance légitime. À travers celle de l'intégration de nombreux dispositifs de desserte inégalement territorialisés, la régulation locale exercée par un gouvernement urbain pose de manière très directe la question de l'articulation entre arènes civile et publique. Elle pose aussi la question de savoir si cette articulation peut (et doit ?) être « locale », au risque de désolidariser la ville concernée du reste du territoire national, ce que la concurrence exacerbée entre les villes dans (et par) la mondialisation pourrait favoriser, ou si elle doit (et peut) être « localisée » en tant que figure particulière d'une régulation exercée à l'échelle nationale, voire au sein de grands ensembles transnationaux.

BIBLIOGRAPHIE

- AMIS, P. 1999, *Urban Economic Growth and Poverty Reduction*, Birmingham, International Development Department/University of Birmingham, 46 p., (« Urban Governance, Partnership and Poverty ; Theme Paper », 2), <<http://www.idd.bham.ac.uk/research/Projects/urban-governance/resources.htm>> (16.01.2006).
- BATLEY, R. 1996, « Public-Private Relationships and Performance in Service Provision », *Urban Studies*, XXXIII (4-5) : 723-751.
- BLAIR, H. 2000, « Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries », *World Development*, XXVIII (1) : 21-39.
- BOUSQUET, A. 2004, « Desserte collective des quartiers pauvres en Zambie : un long apprentissage », *Flux*, 56-57.
- COHEN, J.-M & PETERSON, S. B. 1997, *Administrative Decentralization : A New Framework for Improved Governance, Accountability and Performance*, Cambridge (Mass.), Harvard University, 38 p. («Harvard's Institute for International Development Discussion

Paper», 582).

- COMMAILLE, J. & JOBERT, B., eds 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 381 p. (« Droit et société »).
- CROOK, R. 1994, « Four years of Ghana's District Assemblies in Operation », *Public Administration and Development*, 14 pag.
- CROOK, R. & SVERRISSON, A. 2001, *Decentralisation and Poverty-alleviation in Developing Countries: a Comparative Analysis or, is West Bengal unique ?*, Brighton, Institute of Development Studies, 60 p. (« IDS Working Paper », 130).
- DEVAS, N. 1999, *Who runs Cities ? The Relationship Between Urban Governance, Service Delivery and Poverty*, Birmingham, International Development Department/University of Birmingham, (« Urban Governance, Partnership and Poverty ; Theme Paper », 4),
<<http://www.idd.bham.ac.uk/research/Projects/urban-governance/resources.htm>> (16.01.2006).
- DILLINGER, W. 1994, *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*, Washington, The World Bank, 39 p. (« Urban Management Programme Discussion Paper », 16).
- DONZELOT, J. & JAILLET, C. 1999, « Fragmentation urbaine et zones défavorisées : le risque de désolidarisation », *Hommes et migrations*, 127 : 5-17.
- DUBRESSON, A., ed. 2004, *Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne : Afrique du Sud (Johannesburg, Le Cap), Éthiopie (Addis Abeba), Nigeria (Lagos, Ibadan), Tanzanie (Dar es-Salaam)*, Paris, Géotropiques/Université Paris X-Nanterre, janvier (« Programme de recherche pour le développement », 5), <http://www.isted.com/programmes/prud/syntheses/Atelier_D/Alain_Dubresson.pdf>, (9.1.2006).
- DUBRESSON, A. & FAURE, Y.-A. 2005, « Introduction », *Revue Tiers-monde*, 181, (dossier thématique « Décentralisation et développement local : un lien à repenser »).
- DUBRESSON, A. & JAGLIN, S. 2002, « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », in « Regards sur l'Afrique : conférence régionale de l'UGI, Durban, Août 2002 », *Historiens et Géographes*, n° spécial, 379 : 67-75.
- EVANS, P. 1996, « Government Action, Social Capital and

- Development: Reviewing the Evidence on Synergy », *World Development*, XXIV (6) : 1119-1132.
- GLACHANT J.-M., 2002, « L'approche néo-institutionnelle de la réforme des industries de réseaux », *Revue économique*, LIII (3) : 425-435.
- INSTITUTE FOR DEVELOPMENT STUDIES 2002, *World Development Report 2003/2004 Workshop : Making Services Work for Poor People*, Oxford, 4-5 November 2002, Brighton, IDS (University of Sussex).
- JAGLIN, S. 1999, « Gestions urbaines à Windhoek (Namibie) et Lusaka (Zambie) : deux complexes réformateurs métissés », in GERVAIS-LAMBONY, P., JAGLIN, S. & MABIN, A., eds, *La question urbaine en Afrique australe : perspectives de recherche*, Paris, IFAS-Karthala : 141-165.
- JAGLIN, S., ed. 2003-a, *Gestion urbaine et politiques de développement local en Afrique australe (La Cap, Durban, Lusaka). Rapport final*, Paris, Latts, (Rapport de recherche FAC/Sciences sociales Afrique).
- JAGLIN, S. 2003-b, « Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud) : les difficultés de l'intégration urbaine », *Revue française d'administration publique*, 107 : 433-446 (dossier Gouverner les très grandes métropoles : institutions et réseaux techniques, sous la direction de Patrick Le Galès et Dominique Lorrain).
- JAGLIN, S. 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions, 244 p., (collection Espaces et Milieux).
- LECLERC-OLIVE, M. 2003, « Arènes sahéliennes : communautaires, civiles ou publiques ? », in D. CEFAÏ & D. PASQUIER, eds, *Les Sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses universitaires de France («Curapp»).
- LITVACK, J. & SEDDON, J., eds 1999, *Decentralization Briefing Notes*, Washington, World Bank Institute, 99 p. (« WBI Working Papers »).
- MARTINAND, C. 2001, *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*, Paris, Conseil économique et social, 83 p.
- McCOURT, W. & MINOGUE, M., eds 2001, *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Cheltenham (UK) ; Northampton (USA), Edward Elgar, 265 p.
- MCDONALD D. & SMITH, L. 2002, *Privatizing Cape Town : Service*

- Delivery and Policy Reforms Since 1996*, Johannesburg, Municipal Services Project, 62 p. (« Occasional Papers Series », 7).
- OSTROM, E. 1996, « Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and Development », *World Development*, XXIV (6) : 1073-1087.
- OSTROM, E., SCHROEDER L. & WYNNE, S. 1993, *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructures Policies in Perspective*, Boulder, Westview Press.
- SACK, R. 1986, *Human territoriality*, Cambridge, Cambridge University Press, 256 p.
- SCHOU, A. 1999, « Responsive Local Government : Does Democracy Matter ? A Comparison of a Zimbabwean and a Tanzanian Council », in *9^e Conférence générale de l'EADI, Paris 22-25 septembre 1999*, 27 p. (communication n° 317).
- SMITH, L. & HANSON, S. 2003, « Access to Water for the Urban Poor in Cape Town: Where Equity Meets Cost Recovery », *Urban Studies*, IL (8) : 1517-1548.
- VAN RYNEVELD, P. *et al.* 2003, *Indigent Policy : Including the Poor in the City of Cape Town's Income Strategy*, Cape Town, City of Cape Town, 150 p.
- WATSON, V. 2002, *Change and Continuity in Spatial Planning : Metropolitan Planning in Cape Town under Political Transition*, London-New York, Routledge, 177 p.