

Les services urbains entre policies et politics

Éric Verdeil

▶ **To cite this version:**

Éric Verdeil. Les services urbains entre policies et politics. Services urbains dans les VED : questions de recherche émergentes - 5èmpe séance, Sep 2010, Paris, France. halshs-00548929

HAL Id: halshs-00548929
https://shs.hal.science/halshs-00548929

Submitted on 20 Dec 2010

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.

Les services urbains entre *policies* et *politics*

Eric Verdeil – CNRS Lyon – Séminaire SERVED LATTS-AFD – le 9/12/2010

L'orientation des séminaires SERVED postule l'idée d'un dépassement des "simples" enjeux techniques et économiques des services urbains et de leur gestion, pour prendre en compte le fait qu'ils s'inscrivent dans des rapports sociaux et culturels, ainsi que dans des rapports de force politiques. Toutefois, lorsque nous avons abordé cette dimension politique, c'est d'une manière qui est souvent "instrumentale" c'est-à-dire en essayant de voir comment le politique peut aider, faciliter la mise en œuvre de solutions originales d'un point de vue technique ou économique.

Il paraît utile de renverser la perspective. Si l'on part des jeux politiques et des rapports de force existant et en construction, comment s'emparent-ils de la question des services urbains, dans une optique qui n'est donc pas nécessairement de produire "un bien public" ou de répondre à un besoin de développement mais dans une logique de renforcement, de reproduction ou de renversement d'une situation politique / d'un rapport de force établi. On pourra notamment se référer à ce propos aux réflexions sur les *governance failures* évoquées par Karen Bakker (2009), selon laquelle les échecs des réformes des services urbains s'expliquent en grande bonne partie l'existence de biais structurels dans la gouvernance urbaine, au détriment de certaines catégories de population particulièrement exclues ou mal desservies par les services urbains.

On pourra s'appuyer sur les travaux récents de science politique qui proposent une nouvelle lecture des rapports entre *politics* et *policies*. La distinction classique entre *politics* et *policies* vise à isoler deux dimensions du politique : la "politique électorale" ou plus globalement la compétition pour exercer ou influencer le pouvoir, et la "politique des problèmes", à savoir le mode de production des biens publics (Leca cité par Camau et Massardier (2009)). Or, cette distinction est aujourd'hui brouillée, selon les politologues Camau et Massardier (2009), par les recompositions qui affectent à la fois la *politics* (participation, mobilisation et nouveaux mouvements sociaux, conversion des ressources expertes en ressources politiques) et les *policies* (diversification des intervenants, nouveaux lieux de fabrication (arènes, réseaux…), décentralisation/territorialisation et multiplication des échelles de la décision, de l'international au micro-territoire).

Il s'agit donc de réfléchir à la politisation de la question des services urbains et à la manière dont elle contribue à modifier les termes techniques, économiques et sociaux dans lesquels cette dernière est posée.

Thèmes de la politisation

Quels sont les thèmes et les revendications autour desquels se cristallisent les revendications portant sur les services urbains?

En premier lieu, c'est l'absence perçue comme insupportable ou le dysfonctionnement des services urbains qui catalysent protestations et mobilisations pour un changement de situation. La dégradation de la desserte électrique au Liban ces dernières années, après la guerre de 2006 et ses conséquences, a ainsi occasionné une série de manifestions qui ont culminé lors d'une émeute violement réprimée fin 2007-début 2008. Ce mouvement s'inscrit certes dans une histoire longue et

prend des formes localisées qui peuvent expliquer sa tournure politique : mais l'aggravation de la situation en constitue le facteur déclenchant (Verdeil, 2009).

En raison des risques et des maladies subies par les habitants, la question de l'hygiène et de l'amélioration sanitaire semble parfois un vecteur de mobilisation des habitants, comme dans l'exemple bien connu d'Orangi, à Karachi. Mais cette mobilisation peut être ambiguë car la réalisation d'un système d'assainissement moderne a un coût que les habitants ne sont pas toujours à même d'assumer ce qui peut dont les conduire à n'accepter que des solutions provisoires et sous les standards (Zaki 2009).

D'autres enjeux de mobilisation peuvent être identifiés : on pense par exemple à deux thèmes parfois liés, et souvent causes de mobilisations hostiles : les hausses de tarifs et le thème de la "privatisation". Souvent, ces protestations prennent sens par rapport à des histoires situées qui les informent. Une même augmentation tarifaire ou une privatisation similaire ne donne pas lieu aux mêmes réactions d'une ville à l'autre (en portent par exemple témoignage les chronologies complètement décalées des remises en cause des privatisation de Cochabamba et de La Paz-El Alto – Mayaux 2008).

Des contextes et des cadres d'action qui pèsent sur les formes de politisation

Les mobilisations politiques au sujet des services urbains ne sont pas directement réductibles à certains thèmes. Elles sont fortement déterminées par des éléments de contexte et par le cadre même de l'expression politique. Les règles du jeu politique et institutionnel doivent dont être particulièrement interrogées.

On pense en premier lieu aux compétitions électorales, notamment à l'échelle locale. Toutefois, il faut s'interroger sur les paramètres territoriaux qui contribuent à l'émergence de ces questions. Lamia Zaki (2009) montre ainsi que, au Maroc, la redéfinition et l'élargissement des circonscriptions électorales en 2003 rendent l'investissement politique sur la question des quartiers mal desservis moins rentable électoralement parlant. La géométrie électorale apparaît comme un paramètre important de la construction comme problème politique de la question des services urbains. On rejoint ici la problématique de la décentralisation et de l'émergence d'institutions locales compétentes.

En dehors des contextes électoraux, en effet, peut-on identifier des situations institutionnelles qui se prêteraient plus à une politisation des services urbains? Deux situations caractéristiques d'un plus grand pluralisme des régimes, la décentralisation et la participation, favorisent-elles l'émergence des thématiques des services urbains dans l'arène politique? Cette question renvoie notamment au débat selon lequel ces nouvelles formes d'organisation des politiques publiques favoriseraient une dépolitisation des enjeux, par le biais de leur technicisation ou de leur fragmentation en fonction de la diversité des publics visés en particulier. Cela revient également à poser la question de la place des acteurs extérieurs dans le jeu politique local (bailleurs de fonds, ONG…), dans la mesure où ils contribuent à l'introduction et à la pérennisation de ces nouveaux dispositifs institutionnels.

Jeux d'acteurs et formes de politisation

La politisation de la question des services urbains se structure selon des jeux d'acteurs très variables. Analyser les coalitions d'acteurs impliquées est un bonne manière d'aborder ce point.

On pense d'abord aux mobilisations pour l'amélioration de la desserte des quartiers pauvres qui opposent les habitants de ces derniers aux autorités locales et aux représentants des opérateurs. Mais d'autres configurations sont envisageables. Soulignons notamment la convergence des intérêts entre les habitants mal ou non-desservis avec les opérateurs officiels de service. Dans les bidonvilles de Casablanca, L. Zaki (2009) a ainsi pu mettre en évidence que la LYDEC a soutenu, à partir d'un moment où elle n'a plus voulu supporter les pertes liées au piratage, le raccordement du bidonville et donc, sa reconnaissance implicite d'un droit à la ville, contre la politique poursuivie de longue date par la municipalité.

Toute une série d'exemples dans la littérature souligne, souvent à propos des compétitions électorales, que l'irruption des services urbains comme enjeu politique se comprend le plus souvent dans une logique d'échange clientéliste (la borne-fontaine contre le vote, pour faire simple). La construction de la question des services urbains comme question politique locale passe-t-elle alors par l'émergence de nouveaux notables exprimant les intérêts des habitants mal desservis? Le clientélisme lié à la mauvaise qualité de l'accès aux services urbains est-il un clientélisme spécifique, ou est-il semblable à des formes plus générales de relations clientélistes. Le fait que les améliorations ne mettent généralement pas fin à la précarité juridique de l'habitat (notamment à cause de l'hypothèque foncière) ne constitue-t-il pas paradoxalement un frein à la recherche d'une solution "définitive" à la situation de desserte insatisfaisante ou inéquitable aux services urbains. En effet, le maintien des citoyens électeurs dans une situation qui reste temporaire et marquée par l'incertitude n'incite-t-elle pas ces derniers à continuer à rechercher une protection dans le cadre clientéliste, le patron protecteur tirant donc bénéfice de la situation temporaire et n'étant pas incité à y trouver une solution durable? (Zaki, 2009)

Une autre question majeure réside dans la diversité des intérêts des catégories pauvres voire marginalisées avec ceux des catégories moyennes, mieux intégrées socialement et mieux desservies, souvent également avantagées par les tarifs existants. Cela pose notamment la question de l'organisation de péréquations plus justes socialement et plus largement de formes de « solidarités » et d'interdépendance, alors que les situations d'attentisme favorisent ces catégories d'*insiders*. Comment ces questions sont-elles politiquement posées? Assiste-t-on à une véritable structuration du débat politique sur ces questions et par quel type de diagnostic et de données ce type de débat est il nourri et argumenté? N'assiste-t-on pas dans certains cas à une stigmatisation des pauvres, habitants des bidonvilles, au nom de l'hygiène, du vol ou des services gratuitement fournis? Marie-Hélène Zérah a ainsi souligné, dans la séance 3 du séminaire, comment la mobilisation des classes moyennes indiennes sur l'enjeu hygiénique se traduisait par un discours et une politique urbaine anti-pauvre (voir aussi Zérah 2009).

Construction des rapports de domination et instrumentalisation des services urbains

Pour terminer ce bref tour d'horizon des questions à prendre en compte, il convient de s'interroger sur les usages politiques des services urbains. En quoi les politiques publiques les concernant

s'inscrivent-elles dans des logiques de construction ou de reproduction de rapports de force et de domination?

Les services urbains apparaissent souvent fortement inféodés à des stratégies politiques à l'égard de groupes sociaux spécifiques, en particulier en termes de localisation. On peut penser, dans l'exemple tunisien, à l'amélioration de la situation des quartiers pauvres par des politiques de desserte en eau et en électricité, qui ont contribué à limiter l'implantation des islamistes (sans être le seul facteur, et tout en favorisant l'étalement urbain et l'extension de cet habitat – ce que dénoncent par ailleurs les urbanistes : voir Chabbi 1999). Dans un autre registre, on peut penser à l'utilisation faite par les autorités israéliennes du contrôle sur l'accès aux services urbains des Palestiniens des territoires occupés (eau, assainissement ou électricité), qui apparaît comme un puissant instrument de contrainte et de domination (Verdeil 2008).

Si l'on pense plus particulièrement aux "réformes", la territorialisation souvent inachevée des expériences réformistes, leur caractère territorialement ou spatialement sélectif par la volonté des différents acteurs ou les résistances populaires dessinent l'image d'espaces lacunaires voire fragmentés. Ces évolutions territoriales différenciées n'expriment-elles pas, au-delà des héritages régionaux et culturels et des stratégies des opérateurs privés, l'importance de logiques politiques qui instrumentalisent les services urbains comme outils de contrôle ou de domination sociale? Dans cette perspective, un regard croisé sur différents sites est souvent instructif pour révéler des effets de lieux qui renvoient à des luttes politiques situées (voir Signoles, 2010 pour l'exemple palestinien).

Conclusion

Ces remarques posent bien évidemment la question de l'encastrement de la thématique de la desserte et de la qualité des services urbains, et même plus largement, du droit à la ville, dans des clivages politiques plus larges à l'échelle urbaine, régionale ou nationale. Autrement dit, il paraît sans doute illusoire de vouloir pousser trop loin l'isolement de la dimension politique des services urbains et il est nécessaire de replacer cette question dans des jeux et des échanges politiques plus larges.

Réactions des participants au séminaire

Henri Coing : Il est certainement utile de porter attention aux formes de politisation de la question des services urbains mais il faut en même temps tenir compte de certaines limites. En effet, cette politisation implique une focalisation sur des moments particuliers, des événements qui correspondent à des crises ou à des moments de mise sur agenda explicites. Or, il faut bien tenir compte du fait que, durant la plus grande partie du temps, c'est la non-mobilisation qui domine. D. Lorrain a insisté dans ses travaux sur la stabilité forte des systèmes de services urbains, la capacité des coalitions à encaisser les va-et-vient et leur longue perdurance. Le silence sur les services urbains est la traduction de cette stabilité. L'arrivée sur l'agenda politique traduit l'entrée en crise. Il faut dès lors se concentrer sur les ressorts du fonctionnement du système, les coalitions socio-politiques qui le portent.

Concernant les services de l'au, on a le triangle autorité / opérateur / usagers. Mais les crises permettent souvent de révéler le rôle d'acteurs à priori extérieur à ce triangle, par exemple les bailleurs de fonds, nationaux ou internationaux. Souvent, le crédit fait la gouvernance.

Au niveau micro, il faut bien voir les articulations toujours spécifiques autour de ces services essentiels entre l'Etat et les classes populaires. Ces arrangements très complexes sont une échelle essentielle à décortiquer pour comprendre l'irruption de crises autour de la question des services urbains. Dans le contexte des réformes, il serait important de pouvoir effectuer une mesure en coûts complets des effets des réformes pour comprendre les mobilisations.

Enfin, un troisième élément d'analyse est important : la relation entre la capitale et les autres villes. La dimension régionale des contestations est souvent essentielle et peut être de nature transclassiste.

En conclusion, le système se définir par sa capacité à absorber et gérer les crises, quitte à reporter les problèmes à plus tard. La politisation correspond souvent à un jeu aux marges du système. Ce jeu a-t-il la capacité de changer le système profondément?

Dominique Lorrain : La dialectique entre policies et politics doit beaucoup aux échanges croisés entre expertise et politique : investissement des experts dans le jeu politique, et inversement, technicisation des questions politiques. C'est un des grands enjeux à prendre en considération.

Dans le fonctionnement ordinaire, il est difficile d'appréhender les questions politiques mais par contre, les débats sur les grandes options sont des moments plus favorables pour saisir les enjeux, ce qui fait débat ou pas.

Sylvy Jaglin soulève l'inégale mobilisation selon les lieux. En Afrique sub-saharienne, par exemple, les mobilisations semblent moins intenses qu'en Amérique latine. Pourrait-ce être dû à un ancrage plus ancien des pouvoirs locaux?

Henri Coing est dubitatif sur cette hypothèse. Pour lui, c'est qu'en Amérique latine, les services publics sont perçus comme une créance du citoyen sur l'Etat. Le droit au service à des racines profondes et cela favorise l'ouverture de négociations.

Franck Poupeau souligne qu'il est en effet important de ne pas réduire les mobilisations à une réaction à un manque. D'une part, il y a de fortes différences entre quartiers. D'autre part, de ses observations sur les luttes pour l'eau en Bolivie, il tire la conclusion que l'eau est un catalyseur de mobilisations et de mécontentements plus anciens. A Cochabamba, il existe une forte tradition syndicale. A La Paz, on peut observer les effets d'une structure d'opportunité politique. La contestation sur l'eau permet à d'anciens opposants marginalisés de revenir sur la scène politique.

Il est important d'étoffer le jeu des facteurs. Il faut faire intervenir un cadre d'analyse de régulation multi-niveaux.

Références mobilisées

Bakker Karen, « Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement », *Espaces et sociétés*, vol. 139, n°. 4, 2009, p. 91.

Camau Michel et Massardier Gilles, *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Éd. Karthala, coll. «Science politique comparative, 2009, 363p.

Chabbi Morched, « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie: de l'intégration à la régulation sociale », dans Pierre Signoles, Galila El Kadi, Rachid Sidi Boumediene (dir.) *L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éd., 1999 coll. «Collection Études de l'Annuaire de l'Afrique du Nord, ISSN 0242-7540», p. 187-200.

Mayaux Pierre-Louis, « Retour sur le retrait de Suez de La Paz-El Alto », *Flux*, vol. 78, 4, 2008, p. 83-91

Signoles Aude, « " Quand le lieu compte ". La réforme de la gestion de l'eau en Palestine : des configurations locales multiples », *Géocarrefour*, vol. 85, 2, 2010, édité par Eric Verdeil, (Services urbains en réforme dans le monde arabe), p. 129-140.

Verdeil Eric, « Géopolitiques de l'électricité au Machrek », *Maghreb Machrek*, vol. 195, 2008, p. 107-128.

Zaki Lamia, « La mobilisation des bidonvillois pour l'électricité : de la résistance silencieuse et atomisée à l'action collective », dans *Quelle place des habitants dans la politique urbaine. Colloque en hommage à Françoise Navez-Bouchanine*, Paris, 2009 (à paraître).

Zaki Lamia, « Le clientélisme, vecteur de politisation en régime autoritaire ? », dans Olivier Dabène, Vincent Geisser, Gilles Massardier (dir.) *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXIe siècle : convergences Nord-Sud : mélanges offerts à Michel Camau*, Paris, la Découverte, 2008, p.157-180.