



LE GOUVERNEMENT DES CITÉS À HAUTS RISQUES POLITIQUES

—Scott A. Bollens

Un nombre alarmant de grandes villes de par le monde sont exposées à de graves conflits et violences internes. Des cités telles que Jérusalem, Belfast, Johannesburg, Nicosie, Montréal, Alger, Sarajevo, New-Delhi, Beyrouth, Karachi et Bruxelles en sont le théâtre. Certaines d'entre elles sont le point focal d'un conflit non résolu, à la fois ethnique et nationaliste. Telle Jérusalem, épice centre géographique du conflit israëlo-palestinien qui en cinq années d'*intifada* a coûté plus de 1 600 vies humaines (*Human Rights Watch*, 1993). Ou Belfast, capitale de l'improbable Irlande du Nord, témoin de plus de 3 000 morts protestants et catholiques en vingt-cinq ans de guerre civile. En d'autres cas, la grande ville sert de plate-forme de revendication d'une souveraineté conflictuelle touchant de lointaines régions, ou à des tensions liées à l'immigration étrangère. Ainsi New-Delhi, lieu de tensions et de violences croissantes entre hindous et musulmans depuis que des campagnes séparatistes concernant le Cachemire et le Khalistan trouvent un terrain fertile dans ce centre de peuplement et de culture indienne, ou certains centres urbains d'Allemagne, terrain de prédilection des groupes d'extrême-droite pour leurs manifestations d'hostilité aux réfugiés politiques et travailleurs immigrés d'origine méditerranéenne¹.

D'autres exemples, tels que Bruxelles et Montréal, montrent qu'une action législative et une gouvernance coopérative à l'échelon municipal peuvent dans une certaine mesure désamorcer un conflit nationaliste. Dans le cas de Montréal, la promulgation d'accommodements linguistiques en faveur de la population francophone montre bien la possibilité de contrecarrer des tendances séparatistes par une politique de réforme urbaine (Levine, 1990). A Bruxelles, partage du pouvoir et fédéralisme ont été conçus comme les instruments d'une possible réconciliation entre francophones et « parlants flamand » (Fitzmaurice, 1996). De tels moyens d'action appliqués à des villes déchirées par la guerre peuvent aussi, dans le monde actuel, ouvrir la voie à une coexistence supportable entre groupes ethniques dont l'opposition survit à la cessation officielle des hostilités. Dans l'ancienne Yougoslavie les villes de Sarajevo et Mostar sont dans une situation critique, la question se posant de savoir si des ennemis vont pouvoir cohabiter et travailler à la reconstruction d'une Bosnie en ruine où les morts

ont été plus de 200 000, avec 1,7 million de réfugiés². Johannesburg est le creuset économique et la plus grande région urbaine de la nouvelle démocratie sud-africaine, pays dans lequel plus de 15 000 personnes ont été tuées depuis le milieu des années 1980 lors d'affrontements politiques entre les noirs et le gouvernement, blanc, d'alors, à quoi il convient d'ajouter les milliers de victimes noires de conflits entre noirs (*Human Rights Watch*, 1993). La ville de Nicosie, spatialement divisée en deux, est le centre névralgique de l'accord établi avec le soutien des Nations-Unies entre Chypriotes grecs et turcs, engagés dans une guerre civile qui fit plus de 10 000 morts dans les années 1960 et 70. Quant à Beyrouth, capitale politique et centre culturel du Liban, sa reconstruction matérielle et sociale a commencé, après quinze ans de guerre civile ayant coûté la vie à plus de 15 000 personnes, musulmans, chrétiens et druzes. Dans les nouveaux pays Baltes de l'ancienne Union soviétique, majorité autochtone et minorité russe coexistent non sans peine à l'heure actuelle dans les centres urbains estoniens, lettons et lituaniens.

La plupart de ces cas ont ceci de commun qu'identité ethnique³ et nationalisme⁴ s'y combinent pour donner naissance à des revendications de droits collectifs, d'au-

Page de gauche : *Espoir de paix, sculpture d'Arman à Beyrouth*

1. Berlin d'avant 1989 était un autre exemple de cité conflictuelle mais d'un modèle différent en ceci que le Mur ne séparait pas des groupes ethniques ou religieux, sa construction s'expliquant par des raisons de géopolitique Est-Ouest.

2. La région urbaine de Sarajevo consiste en une ville à majorité musulmane joutée à l'est par des faubourgs serbes et la Republica Srpska. Mostar se divise politiquement entre musulmans et Croates en tant qu'appartenant à la nouvelle fédération islamo-croate de Bosnie.

3. Les groupes ethniques sont composés de personnes partageant une identité collective distinctive et durable, fondée sur une communauté d'expérience ou de traits culturels (Gurr et Harff, 1994). Une telle conscience de groupe peut cristalliser sous forme de combat commun, d'identité territoriale, de « préférence ethnique », ou de religion (A. Smith, 1993).

4. Le nationalisme est une doctrine où la nationalité est la plus importante ligne de démarcation entre groupes sociétaux, dépassant ou subsumant d'autres critères comme la classe sociale, la richesse ou les réseaux de soutien (Snyder, 1993).

tonomie ou de partition territoriale. Dans les villes soumises à des conflits, les rouages du gouvernement peuvent être aux mains d'un seul groupe ethnique et lui servir à exclure des groupes rivaux et menaçants. Dans d'autres cas, il peut être fait appel à une instance médiatrice pour régler des affaires urbaines. Dans tous les cas, la légitimité des structures politiques d'une cité ainsi que ses mécanismes de décision et de gouvernance se voient quotidiennement mis en cause par des groupes ethniques réclamant, ou bien un partage du pouvoir égal ou proportionnel (comme les noirs d'Afrique du Sud), ou bien leur autonomie ou leur indépendance (comme les Palestiniens à Jérusalem et les Québécois à Montréal)⁵. Dans les cas les plus critiques, les villes deviennent le terrain d'affrontements entre groupes ethniques « patriotes », chacun revendiquant la cité comme sienne (Esman, 1985).

Les grandes cités ethniquement « polarisées » abritent un type de conflit urbain particulièrement profond et intransigeant. Il s'agit ordinairement de conflits « ethno-nationaux » dans lesquels un groupe aspire à l'autonomie ou la partition (Gurr, 1993)⁶. S'il existe un certain consensus sur le nécessaire partage du pouvoir politique, les moyens politiques sont généralement considérés comme incapables de résoudre effectivement les questions des différences ethniques urbaines (Douglas et Boal, 1982; Romann et Weingrod, 1991). Là où ceux d'en face invoquent les notions de droit collectif, de pluralisme ou d'autonomie, le groupe politiquement dominant ne voit dans la résistance du groupe subordonné qu'un obstacle aux processus « naturels » d'extension urbaine et d'assimilation (Gurr, 1993; Horowitz, 1985). On risque alors d'obtenir un mélange détonant de griefs économiques et politiques qui détourne les leaders ethniques subordonnés d'une réforme urbaine du système existant au profit, dans un premier temps, d'une restructuration radicale, puis d'une partition ou d'une autonomie.

Des guerres urbaines et civiles

Au regard des changements intervenus à l'échelle du globe depuis les années 60 – on est passé de conflits internationaux à des conflits intra-nationaux –, les centres urbains de proximité et de diversité ethniques s'imposent de plus en plus à l'attention de qui étudie les conflits contemporains et voudrait contribuer à les résoudre. Parmi les 94 guerres enregistrées entre 1945 et 1988, 69 étaient des conflits intra-nationaux (INCORE, 1994), ayant fait entre 17 et 30 millions de victimes – et d'autres millions de personnes déplacées hors de leur pays d'origine. Quarante-neuf « conflits urbains prolongés » sont actuellement répertoriés dans le monde, mettant aux prises « groupes ethniques et gouvernements sur des questions fondamentales d'identité et de droits collectifs » et « comportant habituellement des épisodes récurrents de violence caractérisée » (Gurr et Harff, 1994). L'attention accrue portée par les stratégies militaires au terrorisme et à ce qu'ils



Johannesbourg : écart entre les pavillons réguliers et les cabanes de squatters du township Alexandra

appellent des conflits de faible intensité souligne la prépondérance des hostilités sur fond ethnique qui sont souvent intra-nationales par nature (Gibbs, 1989; Schultz, 1991; Hoffman, 1992).

Le changement d'échelle des conflits peut en partie s'expliquer par le sentiment d'insécurité, de fragilité des groupes ethniques dans le cadre de la disparition d'une idéologie de guerre froide, internationale et totalisante. De plus, il n'est pas rare que les régimes en place et les dirigeants politiques exploitent des querelles historiques locales dans le dessein de garder ou de prendre le pouvoir, faisant ainsi passer d'une situation instable à une confrontation violente (Brown, 1996; Lake et Rotchild, 1996). Enfin, des flux migratoires et un brassage sans précédent, dus aux contraintes économiques et à l'instabilité politique, ont produit des villes et des pays composés d'un mélange ethnique instable, 10 % seulement des nations du monde étant aujourd'hui peu touchées par ce phénomène (Welch, 1993; Wright, 1993). Pas moins de 100 millions de personnes vivent actuellement hors de leur pays de naissance ou d'appartenance (Nations-Unies, 1993), sans compter les travailleurs de passage et nomades en tout genre, ce qui ne va pas sans engendrer en maints endroits des tensions avec ou sans violence. Les États-nations peuvent de moins en moins être considérés comme la bonne réponse territoriale au problème de l'organisation politique, économique et sociale de l'humanité.

Les grandes villes sont des organismes fragiles et vulnérables exposés à la stagnation économique, à la désintégration démographique, à l'étouffement culturel et aux

5. Ailleurs (ainsi à Belfast, Irlande du Nord), les deux aspirations peuvent coexister. Les républicains catholiques demandent un traitement équitable dans le cadre de l'actuelle structure de gouvernance en même temps qu'ils appellent à la réunification des deux Irlandes (Gurr et Harff, 1994).

6. Bien différents sont les conflits « ethniques de classe » qui concernent une demande d'égalité politique et économique et de reconnaissance de droits culturels à l'intérieur d'un système de gouvernance qui est accepté dans son ensemble (Gurr, 1993).

excès politiques et idéologiques fauteurs de violence. Elles sont le foyer d'économies urbaines et régionales impliquant des contacts multi-ethniques, elles sont aussi des centres sociaux et culturels, des plates-formes pour l'expression politique, des centres potentiels de mécontentement et de mobilisation : lieux d'interaction quotidienne où l'ethnicité et l'identité trouvent à se produire et se reproduire (Eriksen, 1993). Elles sont également des pourvoyeuses de grands symboles religieux et culturels, des zones de proximité et de familiarité intergroupes et des arènes où le grand nombre et la concentration d'une population subordonnée peuvent constituer pour l'État une menace très directe. La proximité de la vie urbaine fait que les cités conflictuelles définissent une sorte de ligne de faille entre les cultures – entre sociétés en voie de modernisation et cultures traditionnelles, entre des économies et des éthiques sociétales individualistes et communautaristes, entre démocraties et régimes plus autoritaires, entre anciens colonisateurs et anciens colonisés, un clivage n'excluant pas l'autre.

Idéologies de gouvernement et stratégies urbaines

L'idéologie dans un système urbain se réalise principalement à travers des décisions urbanistiques et politiques. À l'échelon de la cité, urbanistes et autres agents administratifs d'exécution des objectifs idéologiques s'emploient à donner une signification concrète à ces objectifs, qu'il s'agisse de contrôle politique, de séparation ethnique, de sécurité ou d'équité. Dans certains cas, il y aura concordance entre l'idéologie et la politique urbaine ; les mécanismes de planification, le cadre légal et juridique, et les pouvoirs, seront suffisamment adaptés pour répondre aux exigences de l'idéologie urbaine officielle. Celle-ci, toutefois, n'est pas toujours directement transposable dans le paysage urbain. Un objectif ethno-idéologique d'« unification » de la cité, par exemple, n'est pas immédiatement opérationnel, car il peut recouvrir plusieurs significations différentes. Une aire urbaine peut être « unifiée » en termes d'intégration des services urbains, ou de contrôle politique, ou bien par une politique démographique accroissant l'importance numérique ou élargissant la répartition du groupe ethnique « unificateur ». Inversement, une idéologie ethno-nationaliste soucieuse de séparation et de ségrégation urbaine s'expose à des déconvenues imputables au jeu des forces centripètes et interdépendantes qui sont à l'œuvre dans les régions urbaines. Et, lorsqu'un gouvernement désire réellement concilier les différences ethniques, la mise en pratique d'une idéologie civique dans une arène conflictuelle demeure problématique. Peuvent faire obstruction à cette visée, ensemble ou séparément, soit le contentieux strictement territorial ou communautaire qui est la marque des cités polarisées, soit aussi bien des obstacles plus banals tels que les

contraintes économiques et budgétaires. En pareil cas, le prisme urbain contrarie les efforts d'un régime urbain même animé des meilleures intentions.

Stratégie neutre

Une stratégie urbaine *neutre* s'en remet à des critères techniques pour l'allocation des ressources et services urbains, et se tient à l'écart des questions d'identité ethnique, de partage du pouvoir et d'exclusion politique : elle traite les symptômes urbains et non les causes profondes du conflit de souveraineté. Les habitants, dans les processus de planification locale, seront considérés en tant qu'individus, non en tant que membres d'un groupe ethnique (Smith, 1969). L'action planificatrice, par conséquent, est ici un mode d'intervention de l'État ethniquement neutre, indifférent à la couleur et à la reli-



Jérusalem : le port de la kippa par toutes les générations dans la vieille ville

gion, attentif aux besoins et aux différences des seuls individus. Il s'agit d'un style traditionnel de gestion et de planification enraciné dans la tradition anglo-saxonne et couramment employé dans le cadre des démocraties libérales (Yiftachel, 1995). Un gouvernement fidèle à une idéologie civique de conciliation ethnique ou de dépassement de l'ethnicité penchera pour ce style de réforme. Neutre, une stratégie urbaine réformatrice aura tendance à dépolitiser les questions territoriales en concevant les problèmes urbains comme purement factuels, techniques, et relevant de procédures planificatoires et de normes professionnelles (Torgovnik, 1991 ; Forester, 1989 ; Nordlinger, 1972). Différends et négociations entre groupes ethniques seront supposés pouvoir être canalisés par les autorités locales vers des prestations de services quotidiens, hors de toute plus vaste préoccupation de souveraineté (Rothman, 1992). Les stratégies neutres, appliquées à des villes et des sociétés polarisées, collectivement segmentées, n'en sont pas moins problématiques. Une politique poursuivie au nom de l'intérêt public et général aggrave parfois les conflits parce qu'elle constitue une

intervention d'un pouvoir « public » jugé illégitime par tel ou tel groupe ethnique. La neutralité ethnique, en l'absence d'action réparatrice ou « affirmative » à l'endroit des groupes défavorisés, ne permet probablement pas à une politique urbaine de gommer les inégalités historiques. En fin de compte, à traiter les disparités socio-économiques et spécifiquement urbaines comme si elles tenaient aux seuls individus, alors qu'elles concernent, ou sont perçues comme concernant, avant tout des groupes ethniques, un gouvernement élude les questions de fond soulevées par le conflit.

Stratégie partisane

Une stratégie urbaine *partisane*, en « formant les camps » (et choisissant le sien), est un facteur de changement régressif (Yiftachel, 1995). Elle sert les valeurs et l'autorité d'un groupe ethnique « habilité » et débouté les revendications du groupe qui ne l'est pas. Les citadins seront identifiés par leur appartenance ethnique qui est le principal fil directeur de la politique urbaine



Jérusalem : implantation juive de Neve Yaakov à Jérusalem-Est

(Smith, 1969). Des stratégies de domination seront employées dans la planification et la réglementation de l'occupation des sols afin de confirmer et d'étendre certaines exigences territoriales et de renforcer le contrôle barrant l'accès à d'autres revendications (Lustick, 1979; Sack, 1981). Des mesures seront prises officiellement qui restreindront de manière substantielle les chances économiques, politiques et territoriales de tout ce qui ne ressortit pas au groupe dominant.

De telles stratégies urbaines sont intentionnellement répressives, comme on l'a vu en Afrique du Sud au temps de l'apartheid, mais cela n'empêche pas qu'un grand nombre d'instruments utilisés par des planificateurs partisans sont les mêmes que ceux de stratèges

ethniquement neutres. Les techniques de planification urbaine, insistant pour la plupart sur la réglementation et le contrôle de l'occupation des sols, peuvent constituer d'excellents moyens de mettre en œuvre à des fins partisans un contrôle et un assujettissement territoriaux (Yiftachel, 1995). La planification peut aussi conférer à une politique partisane un masque d'objectivité lui permettant de dissimuler ses intentions discriminatoires. Que des planificateurs puissent de bonne foi déclarer qu'ils formulent et exécutent une politique urbaine rationnelle, d'intérêt public, utile à toute la ville, n'empêche pas qu'en réalité les mécanismes apparemment objectifs de la planification peuvent créer et renforcer des inégalités sociales de base.

Stratégie de l'équité

Le troisième modèle, la stratégie de l'*équité*, espère atténuer les disparités socio-économiques entre les groupes en recourant à des critères tels que l'effectif et les besoins relatifs d'un groupe ethnique pour l'allocation des dépenses et des services urbains (Davidoff, 1965; Nordlinger, 1972; Esman, 1973). Plus conscient qu'un planificateur-technicien (neutre) des inégalités et déséquilibres politiques entre groupes urbains, un planificateur se voulant équitable reconnaîtra la nécessité d'une politique réparatrice de « discrimination positive » fondée sur l'identité de groupe. Alors que celui-là s'en tient strictement à des critères techniques et universalistes, celui-ci aura pour objectifs d'amener le « non habilité » à s'asseoir à la table où se prennent les décisions, et d'autre part à établir une plus juste répartition des avantages entre les divers groupes de la cité. Ce modèle est « infiniment plus politique, engagé et pertinent que le modèle proposé par le pseudo-professionnalisme de la pratique contemporaine » (Kiernan, 1983, p. 85). Une politique urbaine de développement et de planification devrait pouvoir répondre à certains besoins élémentaires de la population, – services publics, droits de l'homme, travail, abri, nourriture et participation aux décisions⁷. Dans le cas de villes politiquement polarisées, l'objectif d'une planification équitable sera de traiter les symptômes urbains du conflit profond, notamment les décalages entre groupes en ce qui concerne les services publics, le logement, l'éducation et les possibilités d'emploi. Cette approche suppose que les causes de conflit et de tension ethniques résident au moins en partie dans les disparités économiques objectives du territoire urbain. Cependant, une stratégie d'atténuation du

7. L'idée d'un minimum exigible en matière de besoins et de droits humains fondamentaux a reçu l'aval des Nations-Unies en 1966, dans la Convention sur les droits économiques, sociaux et culturels et la Convention sur les droits civils et politiques, qui ont valeur d'engagement légal pour les pays qui les ont ratifiées. L'Office international du travail a également proposé et défini dans ses grandes lignes une approche du développement économique centrée sur les besoins fondamentaux de l'être humain.

conflit par le moyen d'une plus grande équité et d'une meilleure répartition des services urbains est à son tour problématique dans une cité politiquement polarisée du fait que les difficultés urbaines quotidiennes ne sont souvent pas dissociables de questions plus fondamentales, de pouvoir et de contrôle politiques. Un groupe «habilité» désireux de favoriser un groupe historiquement subordonné rencontrera aussi sur le chemin de l'équité des obstacles politiques de taille : la fixation de certains objectifs de ressources peut en effet mobiliser ou radicaliser la population subordonnée, au risque de renforcer l'opposition au sein même du groupe «habilité» à l'égard de ce traitement privilégié (Weitzer, 1990). En ce sens, les stratégies d'équité urbaine, si elles ne s'associent pas à des négociations sur les questions de souveraineté et de territoire, pourront être contrariées par le jeu des forces politiques qui travaillent les communautés ethniques, et même déclencher une agitation urbaine et sa répression par l'État.

Stratégie résolutoire

Le modèle final – «résolutoire» ou pragmatique – voudrait associer les affaires de la cité aux causes politiques premières de la polarisation urbaine : disparités de pouvoir, subordination et privation de droits. Des quatre stratégies elle est la seule qui cherche à résoudre le conflit, et non seulement à le gérer (Burton, 1991). Dans les cités polarisées, le paradigme traditionnel d'un urbanisme et d'une planification «scientifiques» et hiérarchiques apparaît comme une manifestation forte et visible de pouvoir territorial et politique de la part d'un régime de gouvernement contesté. C'est pourquoi, en vue de contribuer à l'effort de paix dans les environnements polarisés, une stratégie urbaine pragmatique tentera de reconceptualiser la planification des villes et des communautés urbaines : ses mécanismes et ses objectifs devront être revus et restructurés en vue d'un développement urbain qui facilite une reconnaissance mutuelle des droits de chacun et une coexistence pacifique. Il ne s'agit pas d'une réforme de plus des paramètres de base, mais plutôt d'une émancipation, d'un changement de structure qui permette d'affronter et de contredire les stratégies urbaines professionnelles aussi bien que partisans. Au-delà d'une répartition plus équitable des ressources urbaines, focalisée sur les symptômes urbains, il s'agit de conférer des droits (et du pouvoir) à tous les groupes ethniques présents dans la cité.

Une telle stratégie reliant les questions urbaines aux questions politiques et territoriales de fond, les débats sur la planification peuvent s'orienter vers la recherche des paramètres élémentaires d'un système urbain supportable, apaisé, répondant aux exigences des uns et des autres en matière de juridiction territoriale, de contrôle des mouvements de population et d'accès aux ressources, ainsi qu'à une offre et une répartition des emplois adéquates. Des urbanistes travaillant pour des



Johannesbourg, avenue Louis-Botha, l'espoir

organisations non gouvernementales pourraient mettre leur expertise professionnelle au service de mouvements de protestation et de résistance à l'action territoriale de l'État. L'élaboration de projets alternatifs concrets (la contre-planification) réfutant et défiant ceux du gouvernement, l'organisation de *lobbies* et la contestation par des voies légales, sur le plan national ou international, sont quelques-unes des formes de résistance les plus aptes à bénéficier d'un apport effectif des professionnels de l'urbain. Ce modèle de stratégie urbaine aura principalement affaire au statu quo qui prétend unir le savoir scientifique et technique aux processus de transformation du système. Une telle stratégie ne verra vraisemblablement pas le jour au sein d'un État bureaucratique, au moins initialement ; elle sera plutôt le fruit de l'action menée par des urbanistes non gouvernementaux, des groupements politiques trans-ethniques et tel ou tel groupe subordonné. Elle exige un changement significatif chez les professionnels de la ville, elle leur demande pour ainsi dire de transcender les points de vue – étroitement partisan, professionnellement neutre, «affirmativement» égalisateur – de chacune des trois stratégies précédentes.

Quelques enjeux cruciaux des politiques urbaines

Au-delà de sa fonction idéologique, la politique urbaine affecte très concrètement les conditions ethniques de l'environnement à travers son important pouvoir de *contrôle foncier et territorial* (Murphy, 1989 ; Yiftachel, 1992 ; Gurr, 1993). Deux techniques de contrôle territorial sont habituelles en cas de tension ethnique, l'une visant à modifier la répartition des groupes ethniques sur le terrain, l'autre à manipuler les frontières juridictionnelles de façon à intégrer ou exclure politiquement tels habitants appartenant à tels groupes ethniques (Coakley, 1993). Dans une cité polarisée, les autorités peuvent par un effort combiné de régulation et de développement

infléchir significativement les taux démographiques respectifs, recentrer les efforts de planification et renforcer ou modifier l'identité ethnique de zones géographiques spécifiques. La définition par un gouvernement urbain des affectations et coefficients sur les plans d'occupation des sols, de même que la délivrance des permis de construire, ont un effet sur le taux et le type de croissance des groupes ethniques adverses et sur le degré local de mixité ethnique. Parallèlement, les anciens habitants peuvent être déplacés à l'intérieur d'une aire urbaine par voie de démolitions et d'expropriations foncières. Les édiles peuvent enfin acquérir publiquement du terrain, et faire usage de diverses formes d'incitations financières pour localiser le développement et le moduler comme ils le jugent désirable ou nécessaire.

Un gouvernement urbain qui entend s'engager dans une politique territoriale active peut tenter d'affaiblir la cohérence d'un groupe ethnique opposant, et sa capacité de rester uni politiquement, par la pénétration ou par la dispersion (Murphy, 1989). Pénétration et dispersion sont deux projets opposés, ce qui montre bien qu'il n'y a pas de chemin tout tracé menant de la volonté de contrôler politiquement la cité à telle politique territoriale plutôt que telle autre. La pénétration implique notamment d'introduire des membres de l'ethnicité dominante dans les zones où un groupe opposant serait majoritaire, en vue de le fragmenter ou de le contenir géographiquement, et de renforcer sa surveillance par le camp dominant. Bien que ce mélange ethnique soit virtuellement conflictuel, la pénétration sur le terrain peut être jugée nécessaire parce que la consolidation par un groupe subordonné d'un territoire ethnique à l'intérieur ou au voisinage d'une cité polarisée paraît une menace pour la stabilité politique urbaine et régionale. À l'inverse, une stratégie de dispersion territoriale s'efforce d'éloigner et de détacher le groupe opposant du système urbain. La séparation des groupes ethniques, la non-mixité est envisagée par le régime de gouvernement comme politiquement stabilisatrice et propre à exclure tel ou tel groupe de l'ensemble d'avantages électoraux et matériels de la cité. Dans une stratégie territoriale comme dans l'autre – pénétration ou dispersion – des restrictions administratives à la migration dans la cité de groupes subordonnés s'imposeront pour affermir le contrôle politique.

L'attribution des services urbains

En plus de ses effets tangibles sur le plan foncier et territorial, la politique urbaine agit substantiellement sur la répartition des coûts et profits économiques et l'attribution des services urbains (Yiftachel, 1992; Stanovic, 1992; Gurr, 1993). Les politiques urbaines d'occupation du sol et de développement foncier jouent sur des facteurs tels que la commodité d'accès et la proximité des emplois, du commerce de détail et des équipements récréatifs offerts aux habitants et aux collectivités, le prix du terrain et les retombées économiques

(positives aussi bien que négatives) du développement. Les nœuds économiques ont la capacité soit d'intégrer, soit de découper le paysage ethnique. Par exemple, d'importants centres commerciaux et d'emploi pourraient être implantés aux interfaces des territoires ethniques de façon à transformer d'anciens *no-man's lands* en espaces d'interaction économique et sociale mutuellement bénéfique. Inversement, le développement économique peut être stimulé sur le territoire d'un groupe subordonné de telle sorte que soit confirmée voire renforcée la séparation entre les groupes. Les décisions concernant les services urbains et les investissements – en logements, routes, écoles et autres équipements collectifs – ont une influence directe sur la distribution des avantages (et désavantages) urbains entre communautés ethniques, ce qui ne peut que renforcer les inégalités dans la géographie ethnique d'une cité polarisée si le groupe ethnique «habilité» bénéficie d'avantages disproportionnés. À l'opposé, activités et dépenses peuvent être réparties en vue d'égaliser les bénéfices (et les coûts) urbains des différentes aires ethniques.

L'accès des minorités aux décisions politiques

De la nature de la politique et des processus de planification urbains dépendent largement la répartition du pouvoir politique local et la *possibilité de participation aux décisions* (Yiftachel, 1992; Stanovic, 1992; Gurr, 1993). L'inégalité d'accès à l'action politique est un ingrédient majeur des cités ethniquement polarisées que traduisent les réussites inégales des communautés locales et de leur environnement bâti. D'ordinaire, l'un des groupes ethniques antagonistes (les deux en cas d'intervention d'une tierce partie) se trouve privé d'accès aux rouages officiels de gouvernement de la cité. Faiblement ou pas du tout représenté dans les délibérations législatives, ce groupe est simultanément marginalisé quant à l'accès aux processus de planification et au cadre réglementaire. Les divers modèles de gouvernance habituellement appliqués à l'échelon national (O'Leary et Mc Garry, 1995) mettent bien en lumière les différentes options possibles en matière de participation politique au niveau de la cité. Il y a «contrôle hégémonique» de la part d'un groupe ethnique quant le groupe adverse est exclu du processus de décision politique, soit directement par le fait du groupe hégémonique, soit par suite de la propre décision du groupe adverse de ne pas coopérer avec une autorité dont il conteste la légitimité. L'«intervention d'une tierce partie» consiste à soustraire des fonctions litigieuses comme le logement, l'emploi et les services au contrôle de l'une et l'autre parties en lutte pour les confier à une instance extérieure de surveillance. Parfois, comme dans le cas de Nicosie (Chypre), les Nations-Unies

seront cette instance ; ailleurs on aura recours comme à Belfast (Irlande du Nord) à un gouvernement supposé distant quoique bienveillant, tel le gouvernement britannique. La « cantonisation » [« *cantonization* »] urbaine désigne la passation de certains pouvoirs municipaux à des organes ou conseils communautaires de voisinage, qui adressent au gouvernement de la cité des recommandations sur les sujets « communautaires ». Cette « cantonisation » urbaine peut permettre une reconnaissance plus effective des différentes communautés ethniques et de leurs besoins dans une cité conflictuelle. Une telle délégation de pouvoir risque cependant d'apparaître comme une forme de cooptation plus qu'une véritable participation (O'Leary et McGarry, 1995).

Le « consociationalisme » [« *consociationalism* »] quant à lui se fonde sur une convergence des élites politiques à propos d'un dispositif de gouvernance permettant de gérer les différences ethniques (Lijphart, 1968 ; Nordlinger, 1972). Si certains de ses aspects conciliateurs – tels que partage du pouvoir, proportionnalité ethnique dans le secteur public, autonomie communautaire et droit de veto pour les minorités – peuvent s'appliquer dans le cadre urbain⁸, c'est avant tout par son insistance sur l'interaction entre les élites que ce modèle retient l'attention. Même dans les villes placées sous un contrôle hégémonique, la proximité et l'interdépendance forcent souvent le groupe dominant à se montrer pragmatique et conciliant en matière urbaine. Un tel pragmatisme urbain peut être entretenu par divers canaux de communication entre le gouvernement de la cité et les « notables » ou élites des minorités favorisant la résolution de problèmes quotidiens par des contacts informels entre les dirigeants de la cité et ceux des communautés ou groupes subordonnés, et pouvant contribuer à désamorcer la tension entre les groupes. Même en plein conflit de souveraineté, les deux camps peuvent attendre de leur participation à ces contacts des bénéfiques pratiques et politiques. Pour les élites de groupes subordonnés, ce peut être un moyen de maintenir leur propre contrôle au sein de leur communauté par le nombre croissant d'avantages consentis ou encore, en améliorant les conditions de vie de leurs partisans, d'encourager leur ténacité lorsqu'ils subissent un contrôle hégémonique.

Dans des circonstances où l'accès d'un groupe ethnique urbain aux décisions politiques est particulièrement restreint, la volonté de changement emprunte souvent des canaux non gouvernementaux. Le réseau d'associations non gouvernementales et bénévoles s'occupant de questions urbaines telles que le développement social et foncier, le logement, l'identité culturelle, les services sociaux ou la protection des droits de l'homme constitue dans une cité polarisée une sorte de société civile (Weitzer, 1990 ; Friedman, 1991 ; Partrick, 1994). Ce réseau de relations peut servir de ciment assez

fort pour maintenir la cohésion d'une minorité menacée ou désemparée, lui procurer un accès à des organisations et financements internationaux, et stimuler ses moyens d'expression. Un gouvernement urbain peut jouer un rôle positif dans le développement et l'entretien de cette société civile par l'octroi de subventions directes ou d'une assistance technique à des organisations de communautés minoritaires. Il peut aussi jouer



Belfast : peinture murale en quartier catholique

un rôle négatif par intimidation et restrictions imposées à d'éventuels soutiens internationaux dont pourraient bénéficier de telles organisations actives sur le territoire de la ville polarisée. Le fait pour un groupe ethnique subordonné d'exercer une pression politique sans passer par des canaux officiels reste problématique. Deux moyens informels existent : l'entente inter-ethnique des élites et l'appui d'organisations non gouvernementales.

8. On trouve à Bruxelles et à Montréal certains éléments de démocratie urbaine « consociationnelle ».

Les conséquences politiques de la gestion urbaine

Les choix de gestion urbaine ont pour conséquence de favoriser soit la stabilité, soit l'instabilité politique locale. Un indicateur de stabilité ou d'instabilité d'une cité est l'ampleur et la fréquence de la *mobilisation* et de la résistance politiques du côté du groupe subordonné. Cela va d'actions non violentes, opposition verbale, manifestations, grèves et meetings, en passant par des modes de protestation moins pacifiques, destruction symbolique de propriété, sabotage, bagarres, jusqu'à la rébellion active, terrorisme, guérilla urbaine et guerre civile au long cours (Gurr, 1993). Les conditions ethniques de l'environnement urbain peuvent donner lieu à des mouvements de contestation de masse et à une résistance politique à l'encontre du pouvoir local (Gurr, 1993 ; Gurr



Belfast : Cupar Way «Peaceline», mur de séparation entre le quartier catholique de Falls (à gauche) et le quartier protestant de Shankill.

et Lichbach, 1986). Elles peuvent aussi mettre en évidence une inégalité et une sujétion dont les dirigeants d'une opposition ethnique peuvent s'emparer pour encourager et légitimer une action collective. En même temps, de nombreux facteurs de mobilisation et de résistance politique prennent leur source dans les traits caractéristiques – locaux et nationaux – de l'organisation et du pouvoir dans un groupe ethnique humilié (McAdam, McCarthy et Zald, 1996 ; Tarrow, 1994 ; Tilly, 1978).

Jérusalem, Belfast, Johannesburg

La mise en œuvre d'une politique urbaine peut avoir des conséquences imprévues et faire apparaître des contradictions qui mettent en cause les buts idéologiques eux-mêmes. Le fait pour Israël d'avoir opté pour la pénétration territoriale en vue de parvenir au contrôle poli-

tique n'est pas sans danger pour la sécurité des individus, sinon des groupes. A Belfast, une politique de Ponce-Pilate vis-à-vis de l'ethnicité a vraisemblablement renforcé à long terme une ségrégation porteuse d'instabilité, non d'équilibre. C'est ainsi que les décideurs urbains britanniques comme israéliens pourraient bien avoir paradoxalement créé les conditions mêmes de l'instabilité que leur politique prétendait éviter. En Afrique du Sud, l'idéologie officielle d'apartheid passant à travers le tissu urbain serré de Johannesburg n'en ressortait pas indemne mais profondément altérée, avant d'être enfin abandonnée. L'interdépendance sociale et économique inhérente au système urbain illustre le caractère impraticable d'un apartheid urbain et en même temps précipita sa fin. Il s'agit maintenant pour la Johannesburg démocratique d'imprimer dans le système urbain une idéologie nouvelle d'orientation démocratique, égalitaire et non raciale. Mais, cette fois encore, les objectifs politiques se

trouvent mis en danger par le processus de leur concrétisation urbaine, les barrières dressées par le marché risquant d'installer à la place de l'ancien apartheid administratif un apartheid économique d'effet similaire.

L'action politique nationale et locale peut jouer un rôle crucial dans les futures trajectoires de régions urbaines polarisées. A Jérusalem, la stratégie urbaine pourrait tracer la voie d'une coexistence pacifique israélo-palestinienne passant par le contrôle territorial, l'accès aux services publics et la sauvegarde de l'identité de groupe. À Belfast, de même, un changement d'orientation de la politique urbaine pourrait la faire contribuer au processus de changement conduisant à la paix, au lieu de le

freiner, en se consacrant au développement des forces vives, individuelles et collectives, dans la diversité des aspirations et des besoins, et en se débarrassant de la protection d'une territorialité pétrifiée qui réifie des positions politiques mutuellement exclusives. A Johannesburg, la stratégie urbaine pourrait définir les rôles qui reviennent respectivement aux secteurs gouvernemental, privé et non gouvernemental dans la reconstruction de la région métropolitaine, et de la sorte clarifier et mettre en œuvre les exigences vitales de la démocratie émergente dans la nouvelle Afrique du Sud.

Les attentions d'une politique de paix

Le terrain limité de ces arènes urbaines n'est pas voué à des situations désespérées, il peut nourrir le sentiment de crise partagée nécessaire à l'établisse-

ment de la paix à partir des conflits et imbroglios qui s'y jouent quotidiennement.

Les défis que représentent pour une action de politique urbaine des villes polarisées telles que Jérusalem, Belfast et Johannesburg peuvent instruire les acteurs politiques et planificateurs d'autres régions urbaines dans le monde qui sont déchirées par un conflit idéologique. La leçon, toutefois, vaut aussi pour les cités pluri-ethniques de plus en plus nombreuses qui ne sont pas polarisées et sont néanmoins proches du point de rupture. Lorsque le discours public et les techniques gouvernementales dans des cités divisées (que ce soit en Grande-Bretagne, en Amérique ou ailleurs) s'orientent vers des moyens territoriaux et matériels de renforcement de la sécurité et de ségrégation sociale ou raciale, ils sont en marche vers

l'état de polarisation ici étudié. L'objectif commun de la gestion urbaine dans des cités polarisées ou divisées est de concilier des besoins pluriels sans sacrifier l'âme et la fonctionnalité de la vie urbaine. Les acteurs politiques et planificateurs de villes sujettes à des conflits ont à tenir compte de l'ensemble complexe de caractéristiques spatiales, socio-psychologiques, et organisationnelles de communautés urbaines virtuellement antagonistes. Ils doivent se montrer attentifs aux environnements pluri-ethniques auxquels ils consacrent leurs compétences, ainsi qu'aux diverses façons de légitimer et d'étendre leur pouvoir des groupes «habilités».

Scott A. Bollens

Traduit de l'anglais par Frédéric Martinet

BIBLIOGRAPHIE

Akenson D. H., *God's Peoples : Covenant and Land in South Africa, Israel, and Ulster*. Ithaca, NY, Cornell, 1992.

Allport G. W., *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA, Addison-Wesley, 1954.

Amin A., « Big Firms Versus the Regions in the Single European Market », in Dunford M. and Kafkalas G. (eds), *Cities and Regions in the New Europe : The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, London, Belhaven, 1992.

Appadurai A., *Modernity at Large : Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1996.

Ashkenasi A., « Communal Policy, Conflict Management, and International Relations », *Jerusalem Journal of International Relations* 10, 2, 1988, pp. 109-127.

Benvenisti M. S., *Conflicts and Contradictions*. New York, Villard Books, 1986.

Bilski R. and Galnoor I., « Ideologies and Values in National Planning », pp. 77-98, in Bilski R., Galnoor I., Inbar D., Manor Y., and Sheffer G., *Can Planning Replace Politics ? The Israeli Experience*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1980.

Bollens S. A., « Ethnic Stability and Urban Reconstruction : Policy Dilemmas in Polarized Cities », *Comparative Political Studies*, forthcoming.

Bollens S.A., *Urban Peace-Building in Divided Societies : Belfast and Johannesburg*. Boulder, CO, Westview Press, forthcoming.

Bollens S.A., *On Narrow Ground : Urban Policy and Conflict in Jerusalem and Belfast*. Albany, NY, State University of New York Press, forthcoming.

Bollens S. A., « Urban Policy in Ethnically Polarized Societies », *International Political Science Review* 19, 2, 1998a.

Bollens S. A., « Urban Planning Amidst Ethnic Conflict : Jerusalem and Johannesburg », *Urban Studies* 35, 1998b.

Brown M. E., (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology Press, 1996.

Brown M. E., « Causes and Implications of Ethnic Conflict. » pp. 3-26 in Brown, M. E. (ed.), *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton, Princeton University Press, 1993.

Burton J. W., « Conflict Resolution as a Political System », pp. 71-92 in Volkan, V. D., Montville J.V., and Julius D.A., *The Psychodynamics of International Relationships*, vol. II, Lexington, MA, D.C. Heath, 1991.

Burton J. W. (ed.), *Conflict : Human Needs Theory*. New York, St. Martins, 1990.

Coakley J., « Introduction : The Territorial Management of Ethnic Conflict », pp. 1-22 in Coakley J. (ed.), *The Territorial Management of Ethnic Conflict*. London, Frank Cass, 1993.

Davidoff P., « Advocacy and Pluralism in Planning », *Journal of the American Institute of Planners* 31, 1965, pp. 596-615.

Douglas J. N., and Boal F. W., « The Northern Ireland Problem » pp. 1-18 in Boal, F. W. and Douglas J.N. (eds.), *Integration and Division : Geographical Perspectives on the Northern Ireland Problem*. London, Academic Press, 1982.

Eriksen T., *Ethnicity and Nationalism*. London, Pluto Press, 1993.

Esman M.J., « Two Dimensions of Ethnic Politics : Defence of Homeland and Immigrant Rights », *Ethnic and Racial Studies* 8, 1985, pp. 438-441.

Esman M.J., « The Management of Communal Conflict », *Public Policy* 21, 1, 1973, pp. 49-78.

Fitzmaurice J., *The Politics of Belgium : A Unique Federalism*. London, Hurst & Company, 1996.

Forester J., *Planning in the Face of Power*. Berkeley, University of California Press, 1989.

Friedman S., « An Unlikely Utopia : State and Civil Society in South Africa », *Politicon : South African Journal of Political Studies* 19, 1, 1991, pp. 5-19.

Gibbs J., « Conceptualization of Terrorism », *American Sociological Review* 54, 1989, pp. 329-40.

Goldstein A. P., *The Ecology of Aggression*. New York, Plenum Press, 1994.

Gurr T. R., « Why Minorities Rebel : A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflict Since 1945 », *International Political Science Review* 14, 1, 1993, pp. 161-201.

Gurr T. R. and Harff B., *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder, Westview, 1994.

- Gurr T. R. and Lichbach M., 1986. « Forecasting Internal Conflict. » *Comparative Political Studies*, 9, 1986, pp. 33-38.
- Hoffman B., « Current Research on Terrorism and Low intensity Conflict », *Studies in conflict and Terrorism* 15, 1992.
- Horowitz D. L., *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, University of California Press, 1985.
- Human Rights Watch, *World Report*, 1993.
- INCORE (Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity), *Program Information*, University of Ulster at Coleraine (Northern Ireland) and The United Nations University, 1995.
- International Labour Office, *Meeting Basic Needs : Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment*. Geneva, ILO, 1977.
- Kiernan M. J., « Ideology, Politics, and Planning : Reflections on Theory and Practice of Urban Planning », *Environment and Planning B : Planning and Design*, 10, 1983, pp. 71-87.
- Lake D. and Rothschild D., *Ethnic Fears and Global Engagement : The International Spread and Management of Ethnic Conflict*. Policy Paper No. 20. University of California, San Diego, Institute of Global Conflict and Cooperation, 1996.
- Levine M. V., *The Reconquest of Montreal : Language Policy and Social Change in a Bilingual City*. Philadelphia, Temple Univ. Press, 1990.
- Lijphart A., *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977.
- Lijphart A., *The Politics of Accommodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, CA, Univ. of California Press, 1968.
- Lustick I., « Stability in Deeply Divided Societies : Consociationalisation vs. Control », *World Politics* 31, 1979.
- McAdam D., McCarthy J.-D., and Zald M. N., « Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes – Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements » Pp. 1-20 in McAdam D., McCarthy J.-D., and Zald M.N. (ed.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Murphy A.B., « Territorial Policies in Multiethnic States », *Geographical Review* 79, 1996, pp. 410-421.
- Nordlinger E. A., *Conflict Regulation in Divided Societies*. Boston, Center for International Affairs, Harvard University, 1972.
- O'Leary B. and McGarry J., « Regulating Nations and Ethnic Communities », Pp. 245-289 in Breton A., Galeotti G., Salmon P. and Wintrobe R. (eds.) *Nationalism and Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Patrick N., « Democracy Under Limited Autonomy », *News from Within* 10. Jerusalem, Alternative Information Center, 1994.
- Romann M. and Weingrod A., *Living Together Separately : Arabs and Jews in Contemporary Jerusalem*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991.
- Rosenau J., *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Rothman J., *From Confrontation to Cooperation : Resolving Ethnic and Regional Conflict*. Newbury Park, CA, Sage, 1992.
- Rule J. B., *Theories of Civil Violence*, Berkeley, CA, University of California Press, 1988.
- Sack R., « Territorial Bases for Power », in Burnett, A. and Taylor P. (eds.), *Political Studies from Spatial perspectives*. New York, John Wiley and Sons, 1981.
- Sandercock L., *Towards Cosmopolis : Planning for Multicultural Cities*. Chichester, John Wiley & Sons, 1998.
- Schultz R.H., « The Low-Intensity Conflict Environment of the 1990s », *Annual American Academy of Political and Social Science*. 517, 1991, pp. 120-34.
- Seliger M., « Fundamental and Operative Ideology : The Two Principal Dimensions of Political Argumentation », *Policy Sciences* 1, 1970, pp. 325-338.
- Smith A. D., « The Ethnic Sources of Nationalism », pp. 2742 in Brown M. E., (ed.), *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Smith M., « Some Developments in the Analytic Framework of Pluralism », in Kuper L. and Smith M. (eds.), *Pluralism in Africa*. Berkeley, UC Press, 1969.
- Snyder J., « Nationalism and the Crisis of the Post-Soviet State », pp. 79-102 in Brown M. (ed.), *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Stanovic V., « Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations », *International Political Science Review* 13, 1992.
- Tarrow S., *Power in Movement : Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1994.
- Tilly C., *From Mobilization to Rebellion*. Reading, MA, Addison-Wesley, 1978.
- Torgovnik E., *The Politics of Urban Planning Policy*. Lanham, MD, University Press of America, 1990.
- Weitzer R., *Transforming Settler States : Communal Conflict and Internal Security in Northern Ireland and Zimbabwe*. Berkeley, University of California Press, 1990.
- Welch D. « Domestic Politics and Ethnic Conflict », pp. 43-60 in Brown M. (ed.) *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Williams R. M. Jr., « The Sociology of Ethnic Conflicts : Comparative International Perspectives », *Annual Review of Sociology* 20, 1994, 49-79.
- Wright R. « Ethnic Strife Owes More to Present than to Past », *The Los Angeles Times*. Special supplement, The New Tribalism, June 8, 1993.
- Yiftachel O., « The Dark Side of Modernism : Planning as Control of an Ethnic Minority », in Watson S. and Gibson K. (eds.), *Postmodern Cities and Spaces*. Oxford, Blackwell, 1995.
- Yiftachel O., *Planning a Mixed Region in Israel : The Political Geography of Arab-Jewish Relations in the Galilee*. Aldershot, Avebury, 1992.

> **Scott Bollens** est professeur associé et président du département de Planification urbaine et régionale de l'Université de Californie à Irvine aux Etat-Unis. Ses recherches portent sur l'ethnicité et les politiques publiques, les politiques urbaines, les enjeux inter-gouvernementaux en aménagement urbain et régional. La recherche présentée ici sera publiée de manière plus complète dans *Urban peace-building in divided societies, Belfast et Johannesburg (Boulder, Colorado, Etats-Unis 1999)*, et *On narrow ground : urban policy and ethnic conflict in Jerusalem and Belfast (Albany, New York, State University of New York Press, 1999)*.