

LA GESTION URBAINE EN ARCHIPELS EN AFRIQUE AUSTRALE

Sylvy Jaglin

Depuis une dizaine d'années, la gouvernance est un paradigme obligé des discours réformateurs en Afrique subsaharienne. Après une phase de survalorisation de la sphère non étatique, parée de toutes les vertus, c'est la conciliation entre «bonne gouvernance» et «bon gouvernement» qui semble aujourd'hui prévaloir. Cette quête repose sur des interprétations multiples et ambiguës : si les partenariats élaborés sont presque toujours fondés sur des formes de collaboration entre instances publiques et agents privés, leurs montages, leurs échelles et surtout la place qu'ils confèrent à chacun des protagonistes sont d'une extrême diversité.

En Afrique australe, trouver un équilibre par de nouvelles régulations est crucial, car une reproduction de l'hégémonisme étatique et de l'économie administrée comme une libéralisation brutale et mal encadrée seraient périlleuses pour la stabilité de la transition démocratique post-apartheid (Afrique du Sud, Namibie) et le passage d'un régime de parti unique au multipartisme (Zambie).

Dans ce contexte, où la réduction des inégalités entre citoyens est un objectif politique majeur, les services publics constituent un bon analyseur des enjeux de la gouvernance urbaine. Placés depuis longtemps sous la responsabilité des collectivités locales, ils sont au cœur de la question sociale, tandis que leur gestion est révélatrice des nouveaux arrangements que préconisent des réformes combinant productivité, efficacité socio-économique et bonne gouvernance¹.

La résistible ascension de la société civile

Au début des années 80, décentralisation et gestion urbaine constituaient les fondements d'une ingénierie politico-institutionnelle visant, avec les plans d'ajustement structurel, à réformer des États bureaucratiques dont la nature et le fonctionnement étaient considérés comme des entraves au développement et à la démocratisation (PGU, 1991). Analysées en termes d'efficacité accrue des politiques publiques sectorielles et de la gestion urbaine², ces réformes décentralisatrices ont eu des résultats décevants. Alors que des pans entiers des sociétés échappent à toute gouvernance politique instituée, les pouvoirs d'État, qui fonctionnent sur plusieurs registres (Bayart, 1996), ont

souvent instrumentalisés les programmes, transformé les mesures d'ajustement en nouvelle rente, et se sont finalement reproduits.

États empêchés, États dépêchés : la mise en gouvernance

La notion de gouvernance qui s'impose à la fin des années 80 n'est pas nouvelle dans la littérature anglo-saxonne, mais sa traduction opérationnelle procède d'une tentative pour surpasser la faible efficacité des structures gouvernementales en valorisant l'importance d'autres dynamiques sociales (Carter Center, 1989). Avec 40 à 70 % de citoyens vivant dans des quartiers illégaux et dépendant d'emplois «informels», les défaillances de l'encadrement public ne sont plus à démontrer et le recours à la notion de gouvernance n'est pas tant un constat de cette carence que la reconnaissance explicite de systèmes d'acteurs, de ressources et de processus qui,



Walvis Bay (Namibie), cabine téléphonique, lotissement régulier

1. Je remercie Alain Dubresson pour la relecture critique de ce texte.
2. Entendue comme « l'ensemble des fonctions de coordination des services techniques et de régulation qui concourent au fonctionnement urbain » (Dupuy, 1982).

Les Annales de la Recherche Urbaine n°80-81, 0180-930-XII-98/80-81/27/8 © METL.

en dehors de la sphère étatique, assurent *de facto* la régulation des mécanismes d'urbanisation (Lofchie, 1989). Pour la Banque mondiale, la leçon opérationnelle est claire : il faut favoriser le déploiement d'acteurs divers en rétractant au maximum, *via* divers dispositifs de privatisation et de « communautarisation »³, le domaine d'action directe de l'État, recentré sur les deux fonctions stratégiques de régulation et de facilitation. Laissant à la concurrence et aux mécanismes du marché le soin de sélectionner les nouveaux intervenants, la Banque concentre son action sur l'assainissement des États et sur l'amélioration de leurs fonctions (Banque mondiale, 1992 et 1994). De fait, la gouvernance conduit alors à mettre l'accent sur les conditions d'affermissement d'un « bon gouvernement », fût-il minimaliste.

L'analyse critique de cet apparent paradoxe a mis en évidence que, sous couvert de mesures « techniques » d'assainissement macro-politique et macro-économique, de réels choix de société étaient ainsi évacués (Leftwich, 1993). Elle a aussi permis de renouveler et de nourrir la réflexion sur les modalités d'articulation entre dominants et dominés, gouvernants et gouvernés (McCarney *et al.*, 1995). Elle a surtout vivifié le débat sur les conditions d'arrimage des initiatives non encadrées, entrepreneuriales ou de subsistance, aux dispositifs institutionnels de la gestion urbaine et révélé deux approches dominantes. Pour certains, le contrôle de ce mécano doit demeurer du ressort de la sphère publique : la gouvernance désignerait alors la façon dont les pouvoirs publics entretiennent la vitalité des autres acteurs sociaux, pilotent, gèrent et négocient l'articulation entre ceux-ci et leurs propres intérêts (position de Hyden d'après Swilling, 1997). Pour d'autres, la gouvernance doit être plus « civile » et rompre avec l'hégémonie décisionnelle des appareils publics en les obligeant à partager le pouvoir (Halfani, 1996 et 1997 ; McCarney *et al.*, 1996). Il reste toutefois à comprendre comment l'on passe de la confrontation d'intérêts à des politiques urbaines. La question, en effet, n'est pas seulement de partager le pouvoir, mais de savoir qui régule le partage et au profit de qui.

Avec la constitution de partenariats élargis, la logique des choix de gouvernance favorise le partage, plus ou moins coordonné, des régulations entre divers organismes : publics, privés (nationaux et internationaux), ONG et associations diverses. Ces « arrangements » ont pour conséquence de réduire le rôle des pouvoirs publics et du gouvernement urbain *stricto sensu* dans la gestion urbaine et de placer les régulations effectuées hors du contrôle électoral des citoyens, dont le vote sanctionne un acteur qui n'est plus nécessairement dominant. Quant à la participation directe de ces mêmes citoyens, y compris dans sa version maximaliste du *community empowerment*, elle demeure presque partout un outil opérationnel à l'usage exclusif des citoyens déshérités, ce qui laisse dubitatif sur les pétitions de principe liant gouvernance et mobilisation « communautaire » (Wekwete, 1998).

La gouvernance, outil de transformation des sociétés d'apartheid

L'Afrique australe n'échappe pas au contexte global qui vient d'être brièvement rappelé, mais un certain nombre de données singulières y conditionnent la mise en œuvre des principes de gouvernance. Le casernement racial imposé par les systèmes de ségrégation et d'apartheid a nécessité de puissants appareils de contrôle, dans lesquels l'acteur public était hégémonique. Avec l'abolition juridique de ces systèmes (1990 en Namibie, 1991 en Afrique du Sud, 1964 en Zambie), il faut passer de gestions racialement et territorialement séparées, à des gestions unifiées, décentralisées et reposant sur de nouvelles légitimités qui ne sont plus l'apanage des appareils d'État. Cette mutation survient en outre dans un contexte de vive croissance urbaine (3 % par an en moyenne en Afrique du Sud, 3,5 % en Zambie, 5,5 % en Namibie) et d'aggravation rapide de la pauvreté de masse : 50 % des Sud-Africains, 60 % des Namibiens, 80 % des Zambiens vivaient en-dessous du seuil de pauvreté et les taux de chômage urbains atteindraient partout 40 %.

Face à ces défis, les pouvoirs publics ne peuvent compter sur la mobilisation rapide d'importants volumes de fonds propres. Alors que dans les trois pays les difficultés de l'économie minière fragilisent les revenus étatiques, les projets de construction de sociétés démocratiques et déracialisées requièrent de coûteux investissements : le gouvernement sud-africain a ainsi fait du rattrapage des infrastructures urbaines pour les communautés défavorisées une priorité de sa politique.

Pour sortir de l'état financier, les États n'ont d'autre alternative que d'élaborer de nouveaux partenariats en redéfinissant leur relation avec le secteur privé : les privatisations en Zambie (Dubresson, 1996) comme l'intrusion de l'État namibien dans l'industrie du diamant et de la pêche ressortissent à cette redéfinition en initiant de nouvelles formes de régulation parfois fondées, comme en Namibie, sur la recherche d'une maximisation de la rente grâce à l'ouverture libérale, aux capitaux et au savoir-faire technique étrangers (Dubresson et Graefe, 1998).

À l'échelon local, les élus doivent aussi composer pour trouver l'adéquation entre ressources stables ou amoindries et demandes croissantes. Confrontées à la raréfaction des subventions et des prêts bonifiés en provenance de l'État, fragilisées par la persistance du non-paiement des taxes, loyers et redevances, les collectivités recherchent d'autres ressources, en particulier les emprunts auprès de bailleurs, nationaux et internationaux, dont les exigences en termes de contrôle et de garantie favorisent l'évolution vers des formes diverses de privatisation. Les partenariats avec de grandes entreprises nationales ou des consortiums internationaux sont aussi activement développés, comme

3. Transfert d'une fonction ou d'une responsabilité assurée par le secteur public à des acteurs non gouvernementaux ou de type associatif.

les alliances avec les milieux d'affaires locaux suscitant chevauchements de responsabilités et cumuls de fonctions, dynamisme et opacité des circuits de décision.

L'élaboration de ces partenariats avec des détenteurs de capital doit cependant répondre à une autre exigence : ne pas entraver la quête de légitimité des pouvoirs publics. Dans cette perspective, la gouvernance est à la fois un outil et une opportunité permettant de surmonter les anciens clivages, l'autoritarisme étatique en Namibie et en Afrique du Sud, la déliquescence des appareils publics en Zambie. Mais elle comporte aussi des risques, car le nivellement des disparités raciales et sociales ainsi que la promotion (notamment par l'*affirmative action*) des populations spoliées par l'apartheid ou la ségrégation coloniale sont des priorités de la transition politique. Or, cet objectif ne pourra être atteint si les pouvoirs publics, en se dépouillant de leur rôle d'instigateurs et de régulateurs, ne sont plus en mesure d'assurer la redistribution lorsqu'elle est nécessaire.

Les bricolages locaux de la privatisation

La privatisation est, de loin en Afrique australe, l'élément principal de complexes réformateurs métissés dont les trois composantes principales – privatisation, décentralisation, participation – sont localement réappropriées selon des formules diverses. Partout, les anciens monopoles, nationaux et locaux, sont ébranlés. Mais si les opérateurs de services sont plus attentifs à la diversité de la demande citadine, montages et règles demeurent instables.

Ébranlement des monopoles et diversification des acteurs

Loin de procéder du désengagement massif des pouvoirs publics, les privatisations reposent principalement, en Afrique australe, sur la commercialisation⁴ et la délégitimation. Les collectivités locales ont ainsi confié à des partenaires privés un nombre croissant de responsabilités et de fonctions externalisées. En marge des privatisations « classiques » bourgeonnent également des privatisations « restreintes », transférant à des individus ou à des collectifs des segments de la chaîne d'un service (distribution d'eau potable, gestion des latrines publiques et collecte des déchets dans les *townships* noires) sur une portion du territoire urbain. La justification officielle en est que la diversification de la demande solvable des pauvres exige la recherche de dispositifs techniques appropriés, mais ce recours à la « délégation », formelle ou informelle, encapsule dans leurs territoires des types de desserte et de clients dont la gestion, à la rentabilité jugée insuffisante, est ainsi autonomisée (Jaglin, 1998-a). La logique de ces micro-délégations, dont les contrats de « partenariat », très asymétriques, confèrent aux collectivités locales une suprématie incontestable, est donc bien différente de celle qui lie ces mêmes collectivités aux entreprises instituées.

Tout aussi asymétrique, mais plus désavantageuse pour les villes, est la relation avec les puissantes compagnies de



Fontaine publique, entreprise privée

services commercialisés. Tel est le cas pour les City Councils de la région Erongo (Namibie), clients en gros de la compagnie nationale de l'eau (NamWater). Peu après sa création officielle en avril 1998, celle-ci leur a proposé des contrats aussitôt récusés en raison de leur logique trop entrepreneuriale. À l'initiative de deux villes leaders disposant de solides assises financières et techniques, ces collectivités locales ont adopté une stratégie commune pour défendre leurs intérêts, mais qu'advient-il des petites cités noires aux administrations récemment créées dans un tel rapport de force ? NamWater n'est-elle pas en situation de leur imposer sa loi alors que l'État peine à trouver une régulation d'ensemble du secteur de l'eau ?

En aiguisant les rivalités entre collectivités locales, en avivant leurs stratégies d'attraction des investisseurs privés et de séduction des États, dont les garanties financières demeurent décisives, la décentralisation compétitive est aussi à l'origine d'inconfortables postures. Ainsi, dans les métropoles sud-africaines comme à Windhoek, les alliances mouvantes entre certaines administrations d'État, des services municipaux et des investisseurs nationaux et étrangers qui s'esquissent autour de la valorisation des centres-villes ne sont pas celles que requiert l'amélioration des *townships* périphériques noires, pourtant prioritaire.

4. Transformation d'une administration publique, locale ou nationale, en société de droit privé à capitaux publics.

Tantôt chefs d'orchestre, tantôt instrumentalisées, les collectivités locales tirent donc des profits très variables de la nébuleuse de partenariats dans lesquelles elles sont engagées et on ne peut affirmer que les processus d'émergence de nouveaux « directoires » profitent en particulier à un acteur ou valorisent un type d'objectifs, tant les configurations sont variables.

Des principes et des règles à géométrie variable

On ne peut pas non plus inférer du glissement des dispositifs de gouvernement vers ceux de la gouvernance que se trouvent automatiquement promus les principes du marché dans l'économie des services et systématiquement disqualifiées les anciennes pratiques de subvention et de péréquation.

Il est vrai que les partenariats avec de grandes entreprises privées internationales confortent les principes libéraux et la conviction qu'il est possible d'ajuster les normes pour que chacun ait l'insertion urbaine qu'il peut



Windhoek (Namibie), magasin

financer. Dans le domaine des services, cette doctrine est incarnée par le principe du *full cost pricing*, selon lequel l'utilisateur final doit prendre en charge la totalité des coûts. Il ne manque pas d'économistes pour prétendre que c'est la seule voie pour parvenir à la généralisation des services de base mais, outre que ce principe ignore les pauvres « non solvables », de plus en plus nombreux, il tend à disqualifier les mécanismes de redistribution au profit du credo de la participation, présentée comme un palliatif à la faiblesse des investissements. Or, l'histoire des services européens enseigne que « la généralisation n'a été possible que par une série de politiques publiques successives, exorbitantes du droit commun et de la logique marchande », autrement dit, « par une combinaison de mesures autoritaires et de financements publics, le tout étalé sur une longue période » (Coing, 1998), et aucune étude sérieuse ne permet de démontrer que le financement des investissements et des renouvellements d'infrastructure peut être assumé par les usagers, surtout les plus pauvres (Coing *et al.*, 1998). On ne peut nier

cependant que les grandes entreprises sont aussi de puissants incubateurs de dispositifs nouveaux qui, grâce à des économies d'échelle, contribuent à l'équipement de vastes quartiers : cela ne règle pas la question de la grande pauvreté mais contribue à la généralisation des services.

En marge de ces collaborations marchandes, il est aussi d'autres dispositifs de partage qui mobilisent des acteurs dont les logiques ne sont pas rivées à l'objectif du profit (ONG, églises, agents de coopérations bi-latérales et décentralisées internationales...) et dont les projets ne requièrent donc pas nécessairement la rentabilité financière. Pour être moins voyants, pour concerner des effectifs de population plus restreints, ces montages, additionnés, n'en sont pas moins significatifs car ils contribuent à brouiller le message idéologique du credo libéral.

Les pratiques d'un nombre significatif de techniciens, fantassins de la décentralisation au contact immédiat des réalités citadines et, ce faisant, souvent plus attentifs que d'autres à la question sociale (Simon, 1983), sont enfin parfois peu conformes au discours dominant. À Windhoek, ils recherchent ainsi des mécanismes non strictement marchands d'intégration des périphéries pauvres, tandis qu'à Walvis Bay ils pratiquent des péréquations, indécélables dans la présentation comptable, entre les coûts d'équipement de différents quartiers. À l'inverse, certaines distorsions entre principes affichés et pratiques proviennent d'un manque réel de maîtrise. « Privatiser sans perdre la main » : tel pourrait être le slogan de la démarche prudente des États namubiens et sud-africains, mais la procédure appropriée de la commercialisation ne suffit pas à maintenir le contrôle sur les entreprises de services, qui s'efforcent d'accroître leur autonomie, notamment sur la question sensible des augmentations de tarifs. Les inquiétudes et plaintes, déjà nombreuses, des municipalités namubiennes à l'encontre des pratiques de NamWater montrent aussi que le subtil équilibre entre dynamisme entrepreneurial privé et régulation publique est difficile à atteindre, surtout lorsque la stratégie de l'État manque de transparence.

Participation, concertation, consultation

Les citoyens sont de plus en plus sollicités au travers de dispositifs de consultation, de concertation et autres formes de mobilisation, considérées comme des composantes essentielles de la gouvernance. C'est en Afrique du Sud que les efforts en ce sens sont les plus accomplis. Les boycotts de loyers et redevances des années 80, accroissant l'ingouvernabilité des *townships*, avaient conduit à des négociations formalisées, à partir de 1989, au sein des *local forums*. En eux-mêmes, ils ne purent modifier fondamentalement les rapports de force, mais l'expérience capitalisée a permis l'élaboration du *Local Government Transition Act* (1993), instituant ces forums et leur confiant la tâche de négocier les solutions appropriées au développement urbain, dans le respect des principes fondamentaux : déracialisation, démocratie,

transparence, uniformisation des conditions fiscales d'administration des territoires... (Swilling, 1997). En imposant la représentation de la classe politique, du secteur privé et des résidents (via les *civics*) au sein de ces forums, la loi a officialisé la gouvernance, contraignant les différentes parties à négocier en amont de l'élaboration des politiques locales. Dans certaines villes, les acteurs sont parvenus à se rassembler autour de missions prioritaires, non sans que des particularismes locaux ne bloquent parfois les procédures (Chipkin, 1995) ou que les conservatismes « paroissiaux » ne freinent les négociations (Christianson, 1994).

Cette démarche sud-africaine face aux « pôles de citoyenneté locaux » (Porteilla, 1996) n'a pas d'équivalent dans les autres pays. En Namibie, le dirigisme public freine la prise en compte des acteurs non inféodés au pouvoir central, tandis que la décentralisation ne clarifie pas la relation entre démocratie représentative et participation directe des populations. Reléguée, à quelques exceptions près, au rang d'outil alternatif dans les projets à destination des pauvres, ou d'annexe des politiques de communication des collectivités locales, la participation est maniée avec réticence par les professionnels de l'urbanisme en contrepartie du maintien de leur monopole sur l'initiative et le contrôle des opérations. Les récentes réunions de quartier, fortement médiatisées, fonctionnent comme des défouloirs où, à défaut de peser sur les décisions, les habitants peuvent exprimer, parfois avec virulence, leurs désappointements et leurs revendications.

Les balbutiements de cette « participation » tout comme la progressive marginalisation des *civics* en Afrique du Sud, témoignent de la difficulté à stabiliser la mobilisation (Mabin, 1996) et rappellent que les principes de démocratie directe heurtent la logique de consolidation des pouvoirs institutionnels locaux, notamment lorsque se télescopent la légitimité « populaire » revendiquée par les leaders du tissu associatif et celle que confère l'élection dans les conseils de collectivités. La confrontation entre une nouvelle génération d'élus et d'autres formes de représentation des collectifs citoyens est ainsi souvent conflictuelle.

La question se pose différemment en Zambie tant ont été longtemps mêlées participations « civique » et partisane au sein des cellules locales du parti unique (UNIP), confusion amplifiée par certains projets d'urbanisme misant plus sur l'efficacité de l'encadrement que sur une réelle démocratisation du processus de mise en œuvre (Hoek-Smit, 1982). Le reste du tissu associatif et la mobilisation collective autour d'enjeux gestionnaires demeurent anémiques et si les quartiers périphériques disposent, aujourd'hui, d'un maillage d'organisations communautaires et d'ONG, c'est essentiellement à l'initiative d'opé-

rateurs extérieurs. Entre les anciens réseaux clientélistes de l'UNIP et ces nouvelles filières non gouvernementales, atomisées et dépendantes de bailleurs souvent imprévisibles, on ne voit guère s'élaborer une recomposition des



Windhoek (Namibie), lotissement régulier

réseaux associatifs et communautaires autour de leaders « neufs », extérieurs à la bureaucratie.

Les résultats : la régulation pour qui ?

Le caractère composite et instable des montages réalisés, consubstantiel au processus de réformes inachevées, n'est pas surprenant ; en revanche, la question demeure posée de savoir au bénéfice de qui fonctionnent les nouvelles mécaniques et si leurs résultantes sont conformes aux projets politiques affichés. Qui sont ici les *winners take all* et quelles sont les conséquences de la nouvelle donne pour la très grande majorité des citoyens exclus des partenariats « gagnants » ?

Dérapages non contrôlés

À Lusaka, les pouvoirs publics sont le plus souvent démissionnaires, laissant à d'autres la capacité d'intervenir dans de vastes aires urbaines et celle d'y édicter des principes, règles et normes instituant les services publics. A Windhoek et à Johannesburg en revanche, les États et les collectivités locales sont présents et s'associent avec de multiples acteurs. Dans les trois villes pourtant, l'écart entre les objectifs énoncés (rattrapage en faveur des populations défavorisées) et les réalisations demeure béant. Faute d'une régulation d'ensemble, les divers partenariats tactiques ne concourent pas de manière cohérente à la réalisation d'une politique : les liens entre les différentes opérations impliquant les pouvoirs publics ne sont pas clairement établis et bien des projets sont en contradiction avec les objectifs.

Une première cause d'apparent dérapage est l'ambiguïté des mobiles. Ainsi des collectivités locales et de

l'État namibiens. Le second s'est délesté de certaines fonctions au profit des premières, mais sa tutelle imprègne les relations de méfiance : en incitant les *city councils* à multiplier les partenariats, l'État semble paradoxalement conforter la gouvernance pour éroder l'autorité des exécutifs locaux que la décentralisation devrait affermir. De surcroît, en contraignant la municipalité de Windhoek à se dépouiller de ses compétences techniques blanches, sous couvert d'*affirmative action*, le pouvoir central la fragilise. Des ambivalences de même nature entravent la constitution de collectifs opérationnels entre État, pouvoirs locaux et secteur privé autour de la question du logement des pauvres (Piermay, 1998).

En dépit d'une politique plus audacieuse, le fonctionnement de la gouvernance demeure malaisé en Afrique du Sud. Une première difficulté tient aux conceptions divergentes de la redéfinition des relations entre échelons de l'administration territoriale, qui entravent la création d'un système de planification concerté, contraignant les collectivités locales à assumer ce que les pouvoirs central et provinciaux ne veulent ou ne peuvent pas prendre en charge, tout en faisant face au poids croissant des coûts d'entretien et de maintenance des infrastructures réalisées par ceux-ci. Ce défaut de coordination et de régulation d'ensemble altère la cohérence du programme de « reconstruction urbaine » (Swilling, 1997). Les difficultés résident aussi dans les leures de la coopération avec le secteur privé. Quoique très impliqués dans le débat général sur la « reconstruction » des villes sud-africaines (Heymans, 1995), les investisseurs ne se montrent ni empressés ni coopératifs dans le domaine, prioritaire, du logement des pauvres. Un troisième facteur de blocage est lié aux dysfonctionnements de la « participation ». Tandis que les forums locaux devaient faciliter l'expression de la demande citadine, l'instauration de l'« accord social », négocié entre les acteurs d'un projet urbain et condition *sine qua non* de l'attribution d'un financement public, aurait dû assurer la prise en compte réelle de ces intérêts, mais des dissensions internes aux communautés ont parfois rendu impossible l'obtention d'un consensus. Début 1996, l'État a modéré ses exigences, renouant avec une acception de la participation conforme à la pensée néo-libérale du *self-help* (Watson, 1998).

Nombre de *civics* et d'ONG sont eux-mêmes impliqués dans la fourniture de services aux ménages déshérités, la mise à disposition de compétences à haut niveau de qualification pour d'autres groupements eux-mêmes producteurs de biens et services, le *welfare* de proximité. Confortée par cette expérience et par leur participation aux forums, leur influence aurait pu être décisive sur les politiques locales, qui demeurent cependant déterminées par des partenariats opérationnels dont les logiques (de professionnalisation, de calendrier, d'efficacité) marginalisent les acteurs fonctionnant sur d'autres registres (Mabin, 1996). À quoi il faut ajouter des blocages politiques : à mesure que s'institutionnalisent les pouvoirs locaux issus des élections multiraciales de novembre 1995, une nou-

velle élite urbaine, associant une partie de l'ancien *establishment* et des entrants issus des mouvements urbains, dont la base sociale est essentiellement composée de contribuables blancs et de la nouvelle bourgeoisie noire, tend à occuper toute la scène politique. Cette évolution est dénoncée par de nombreuses communautés de base, représentant des fractions plus pauvres de la population, qui créent de nouveaux groupements, hors processus institutionnalisés de la gouvernance, délibérément tournés vers la confrontation et le *lobbying* (Swilling, 1997).

Fragmentation urbaine et gouvernance de substitution

La diversification des dispositifs d'encadrement et de gestion des services est supposée mieux répondre aux attentes des populations que les systèmes administrés antérieurs : une démarche plus orientée par la demande que par l'offre, une autonomisation des centres de gestion délocalisés au plus près des usagers et, surtout, une concurrence accrue entre des opérateurs de diverse nature offrirait une meilleure garantie d'adéquation entre demande sociale et prestations. Certes, elle favorise une meilleure prise en compte de la différenciation croissante de la demande citadine et une plus grande attention aux clientèles défavorisées solvables, mais à toujours mettre l'accent sur ces aspects, grand est le risque d'occulter des résultantes négatives, notamment pour les citoyens les plus fragiles (Jaglin, 1998-b).

Délégations et dévolutions de fonctions « techniques » à de nouveaux opérateurs justifient par exemple une rétraction des aires de collecte et d'affectation des ressources en fonction des nouveaux territoires étriés de la gestion. Du même coup, sont disqualifiés certains des mécanismes de redistribution, de transferts et de financements croisés qui assuraient une solidarité urbaine, y compris dans les systèmes de gestion très inégalitaires, colonialistes ou d'apartheid.

C'est en Zambie que les résultantes de tels processus sur la fragmentation urbaine sont les plus explicites. Dominée par une conception communautariste des solidarités, la politique sociale y postule que le voisinage est l'échelle adéquate pour traiter la pauvreté et conduit, à Lusaka, à un morcellement gestionnaire des quartiers pauvres illégaux (75 % de la population en 1996), où des bailleurs extérieurs ont pris le relais des pouvoirs publics et précipité les périphéries dans l'« endogestion » (Béhar, 1995). Si leurs initiatives compensent en partie les défaillances antérieures des encadrements publics, elles aboutissent à une desserte sélective d'îlots urbains éparpillés. La gestion de l'eau potable est ainsi assurée, dans les périphéries, par quatre unités de desserte pilotées par différents bailleurs, dans lesquelles les dispositifs techniques et gestionnaires comme les conditions économiques d'accès au service diffèrent totalement. La discontinuité physique des réseaux et l'hétérogénéité comptable accentuent les cloisonnements, la cohérence

gestionnaire d'ensemble fait défaut et, avec elle, les liens de solidarité et d'équité entre citoyens.

Parallèlement, s'affirme une gouvernance de substitution, animée par des pouvoirs locaux à rayon de gestion localisé (caciques de l'ex-Parti unique en Zambie et de la SWAPO en Namibie, églises et ONG à Lusaka, *civics* en Afrique du Sud...). L'habileté de ces médiateurs peut temporairement masquer le déficit de régulation officielle, mais la compétition au sein des « communautés », et entre elles, pour l'accès à des ressources modestes est aggravée alors que les transferts et équilibres nécessaires à la construction d'une cohésion sociale d'ensemble sont inexistantes.

Enfin, à la fragmentation « du bas » s'ajoute celle « du haut ». La montée en puissance de la pauvreté de masse et les politiques d'unification territoriale et institutionnelle des villes sud-africaines et namibiennes suscitent en effet des comportements de sécession de la part des « nantis ». Des formes plus ou moins radicales de séparation physique (clôtures « tessonées », lotissements « emmurés », systèmes de garde et de sécurité) se combinent à un renoncement sélectif à des éléments de solidarité (physique, par les réseaux d'infrastructure, tarifaire et fiscale) entre citoyens d'une même ville. La forme ultime en est la scission politique, que s'efforcent d'obtenir des municipalités de l'entité métropolitaine du Grand Johannesburg et de l'East Rand pour ne pas supporter les coûts de transfert en direction des *townships* défavorisées (Bénit, 1997 ; Chipkin, 1998). Ces auto-retranchements, accompagnés ou non de nouvelles alliances tactiques entre villes, pour consolider le poids politique de leur défiance, ou avec le secteur privé, pour protéger en les isolant des catégories de clientèle favorisées (Heymans, 1991), manifestent clairement le refus de certains groupes sociaux d'entériner la nouvelle donne.

Il faut toutefois nuancer, car les arrangements partenariaux comme leurs résultantes sur la fragmentation et l'atomisation sont concomitants de réorganisations politico-gestionnaires inachevées : qu'ils soient provisoires

ou amenés à structurer durablement les villes demeure en question. Aux indicateurs de fragmentation s'opposent ainsi des mouvements inverses, issus de ripostes volontaristes des pouvoirs publics : la politique sud-africaine de redécoupage territorial couplée à un système de prélèvement-redistribution fiscal piloté par les échelons métropolitains, les conflictuelles révisions des politiques locales en Namibie pour tenter d'enrayer l'urbanisation illégale, les diverses formes de coopération décentralisée (en matière de formation) entre collectivités locales d'un même pays.

Le besoin de gouvernement

Autant que de gouvernance, les collectivités locales ont besoin de gouvernement. À l'échelon national, les défaillances de celui-ci mettent en péril le rattrapage des disparités sociales et territoriales ; à l'échelle locale, la fragilité et l'étroitesse des bases économiques, le déficit des compétences technico-administratives sapent la crédibilité de nombreuses collectivités, leurs capacités à négocier et à piloter des partenariats équilibrés et, partant, la survie du système de gouvernance local, notamment en Afrique du Sud (Swilling, 1997). Dans cette configuration instable, les changements significatifs pour les citoyens procèdent avant tout des postures adoptées par les pouvoirs publics, de la nature de leur régulation, de leur capacité à orienter les dividendes de la gouvernance en fonction de logiques marchandes ou d'objectifs de redistribution. Comment trouver les moyens d'affermir de vigoureux gouvernements locaux, capables d'orchestrer des arrangements multiples et d'évaluer, *a posteriori*, l'action de leurs partenaires ? Ainsi se trouvent posées les inévitables questions des relations entre collectivités locales et pouvoir d'État et de la nature de ce dernier.

Sylvy Jaglin

BIBLIOGRAPHIE

Bayart J.-F., *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.

Banque mondiale, *Governance and development*, Washington, the World Bank, 61 p., 1992.

Banque mondiale, *Governance: the World Bank's experience*, Washington, the World Bank, 65 p., 1994.

Béhar D., « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », in *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, septembre-décembre, 1995, pp. 7-14.,

Bénit Cl., 1997, « La construction d'un pouvoir métropolitain à Johannesburg », communication au colloque du GdR Afrique australe des 3 et 4 octobre 1997, *Restructuration des réseaux territoriaux: le local et le régional*, 1997.

Carter Center, *Beyond Autocracy in Africa*, Working Paper from the inaugural seminar of the Governance in Africa Program, Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia, February, 1989, 17-18.

Chipkin I., « A Metro or Not? Politicking on the East Rand », in *Indicator South Africa*, vol. 12, n° 4, Spring, 1995, pp. 23-28.

Chipkin I., « The function of the City: ambivalence and local government on the East Rand », in Gervais-Lambony Ph., Jaglin S., Mabin A. (dirs.), *La question urbaine en Afrique australe*, Paris, Karthala ; Le Cap, David Philip, à paraître, 1998.

Christianson D., « Local Government the Loser », in *Indicator South Africa*, vol. 11, n° 4, Spring, 1994, pp. 27-32.,

Coing H., «L'eau pour tous : une conquête laborieuse et menacée», communication au Colloque du GdR Réseaux des 19 et 20 mars 1998, *Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation*, 1998.

Coing H. et al., *Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs*, Paris, BURGÉAP, avril, pag. mult., 1998.

Dubresson A., «Les politiques industrielles en Zambie», in Daloz J.-P., Chileshe J. (dirs.), *La Zambie contemporaine*, Paris, Karthala/IFRA., 1996.

Dubresson A., Graefe O., «Décentralisation et dynamismes urbains en Namibie : vers des inégalités économiques croissantes?», in Diener I., Graefe O. (dirs.), *La Namibie contemporaine*, Paris, Karthala ; Windhoek, Gamsberg Macmillan, à paraître., 1998.

Dupuy G., «Pour un génie urbain problématique», in *Annales de la Recherche urbaine*, n° 13, 1982.

Halfani M., «The Challenge of Urban Governance un East Africa: Responding to an unrelenting Crisis», in McCarney Patricia (ed.), *Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies (university of Toronto), 1996, pp. 183-203.

Halfani M., «The Challenge of Urban Governance in Africa. Institutional Change and knowledge gaps», in Swilling M. (ed.), *Governing Africa's Cities*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1997, pp. 13-34.

Heymans Ch., «Privatization and municipal reform», in Swilling M., Humphries R., Shubane K. (eds.), *Apartheid City in transition*, Cape Town, Oxford University Press, 1991, pp. 151-173.

Heymans C., «Cities: Engines of Prosperity or Sites of Decay?», in *Indicator South Africa*, vol. 12, n° 3, Winter, 1995, pp. 47-53.

Hoek-Smit M., *Community participation in squatter upgrading in Zambia*, Philadelphia, The American Friends Service Committee, 1982.

Jaglin S., «Mutations des services urbains et cohésion sociale en Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie, Zambie)», communication au Colloque du GdR Réseaux des 19 et 20 mars 1998 *Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation*, 1998-a.

Jaglin S., «Ségrégation, fragmentation et discontinuités gestionnaires (Johannesburg, Lusaka, Windhoek)», communication au colloque international URBAMA *Des villes entre frag-*

mentation spatiale et fragmentation sociale. Fin de la ville ou évolution nécessaire des territoires urbanisés ?, Tours, 4-6 juin, 1998-b.

Leftwich A., «Governance, democracy and development in the Third World», in *Third World Quarterly*, 24 (3), 1993.

Lofchie M., «Perestroïka Without Glasnost: Reflections on Structural Adjustment», in *Beyond Autocracy in Africa*, Working Paper from the inaugural seminar of the Governance in Africa Program, Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia, February 17-18, 1989.

Mabin A., *Negotiating the Shape of Metropolitan Government for Post-Apartheid Cities in South Africa*, Montréal, Villes et Développement, 35 p., (Cahier/Discussion paper 1-96, «Conférence» Serie), 1996.

McCarney P., Halfani M., Rodriguez A., «Towards an Understanding of Governance», in Stren R. (ed.), *Urban Research in the Developing World: Perspectives on the City (vol. 4)*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies (university of Toronto), 1995, pp. 91-141.

PGU, *Prospectus révisé: renforcement des capacités de gestion urbaine pour les années 90*, New York, Nations Unies, 1991.

Piermay J.-L., «La gestion foncière à l'épreuve de la diversité urbaine en Namibie», in Gervais-Lambony Ph., Jaglin S., Mabin A. (dirs.), *La question urbaine en Afrique australe*, Paris, Karthala ; Le Cap, David Philip, à paraître, 1998.

Porteilla R., 1996, «Le processus de recomposition de l'État sud-africain et l'empreinte des Bantoustans», in *Hérodote*, n° 82/83, juillet-août-septembre, 1996, p. 109.

Simon D., *Aspects of Urban Change in Windhoek, Namibia, during the transition to independence*, Oxford, Oxford University, (PhD), 1983.

Swilling M. (ed.), *Governing Africa's Cities*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1997.

Watson V., «Politiques du logement en Afrique australe», in Gervais-Lambony Ph., Jaglin S., Mabin A. (dirs.), *La question urbaine en Afrique australe*, Paris, Karthala ; Le Cap, David Philip, à paraître, 1998.

Wekwete K., «Urban management Challenge in Zimbabwe in the post-independence area – A perspective on Harare City», in Gervais-Lambony Ph., Jaglin S., Mabin A. (dirs.), *La question urbaine en Afrique australe*, Paris, Karthala ; Le Cap, David Philip, à paraître, 1998.

> **Sylvy Jaglin** est maître de conférences à l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris VIII) et chercheuse à l'UMR 7543-Département Théorie des mutations urbaines. Ses travaux actuels portent sur les services urbains en Afrique australe ; en collaboration avec Philippe Gervais-Lambony et Alain Mabin, elle a co-dirigé l'ouvrage cité en bibliographie sur la question urbaine en Afrique australe.