

# **Les effets de l'internationalisation des politiques urbaines sur le gouvernement des villes du « Sud ». L'exemple des opérations d'équipement dans les quartiers mal lotis de Dakar et de Tunis<sup>1</sup>**

Olivier Legros

Université de Tours, équipe CITERES-EMAM

Loin de concerner uniquement l'économie, la mondialisation intéresse aussi les politiques publiques et, en particulier, les politiques urbaines. En effet, dans les pays en développement comme dans les pays développés, les villes sont marquées par l'avènement de nouveaux modèles internationaux d'action publique tels que la gestion privée des services urbains, la gestion urbaine participative ou la « bonne gouvernance », lesquels contribuent fortement à la transformation des logiques d'intervention sur la ville si l'on en croit les recherches récentes, menées dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement<sup>2</sup> (PRUD). Mais il serait réducteur de limiter les effets de la diffusion de ces modèles internationaux à la production et à la gestion de la ville physique car les politiques urbaines sont également des instruments d'articulation de l'Etat à la société (Naciri, 1984).

La présente communication se propose de déterminer dans quelle mesure l'internationalisation des politiques urbaines contribue à la transformation des modes de régulation sociale et politique à l'œuvre dans les villes du « Sud ». L'examen porte sur les opérations d'équipement réalisées dans les quartiers mal lotis des banlieues de Dakar et de Tunis car, dans ces quartiers, les équipements sont au centre des négociations entre les habitants et les pouvoirs publics. Pour les habitants, désormais nommés « mal-lotis », ils constituent un facteur d'amélioration des conditions de vie et de reconnaissance par les pouvoirs publics, bref d'intégration à la ville moderne et à la société urbaine, tandis que pour l'Etat - mais le constat vaut également pour l'aide internationale -, la viabilisation des quartiers peut constituer un « instrument de régulation sociale » (Chabbi, 1999, p. 187).

Quant au choix d'étudier les banlieues de Dakar et de Tunis, il se justifie par le fait que l'internationalisation des politiques urbaines est beaucoup plus prononcée à Dakar qu'à Tunis, ce qui permet de mieux cerner les effets de la diffusion des modèles internationaux d'action publique sur le gouvernement urbain. Ainsi, l'aide internationale et les Organisations non gouvernementales (ONG) interviennent-elles de plus en plus dans la banlieue dakaroise depuis les années 1990 et surtout depuis la dévaluation du Franc CFA (1994), alors qu'à Tunis, l'Etat garde le contrôle des politiques urbaines (Miossec, 1999), notamment celles qui concernent l'équipement des quartiers mal lotis (Chabbi, 1999, Legros, 2003).

A l'inverse des contextes d'aménagement, les localités retenues comme terrains principaux d'enquête, à savoir Yeumbeul (environ 100 000 habitants au milieu des années 1990), dans la banlieue dakaroise, et Sidi Hacine (environ 70 000 habitants au milieu des années 1990), dans la banlieue tunisoise, sont plutôt similaires : construits en dur sur les marges de la ville-capitale par des « néocitadins » qui résidaient auparavant dans les quartiers populaires du centre-ville, ils sont, depuis les années 1990, le siège de plusieurs projets. A Yeumbeul, il s'agit de projets de lutte contre la pauvreté initiés par l'aide internationale et par les ONG. Ces projets combinent des actions d'équipement ou d'amélioration du cadre de vie avec des actions de soutien aux

---

<sup>1</sup> Cette communication procède d'une recherche réalisée dans le cadre d'une thèse de Doctorat en géographie (sous la dir. de Pierre Signoles, Professeur à l'Université de Tours), soutenue en décembre 2003 et intitulée : « Le gouvernement des quartiers populaires. Production de l'espace et régulation politique dans les quartiers non réglementaires de Dakar et de Tunis ».

<sup>2</sup> Action concertée incitative, le PRUD a été lancé au printemps 2001 par le ministère des Affaires étrangères (MAE) et achevé au printemps 2004. Une trentaine d'équipes ont participé à ce programme étendu à l'ensemble des pays relevant de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Pour une synthèse du PRUD, voir *Villes en développement*, n° 64-64, mars-juin 2004.

initiatives locales, dans le domaine social ou économique. A Tunis, ce sont principalement des opérations de mise à niveau des équipements (eau, voirie, assainissement). Ces opérations sont réalisées dans le cadre de programmes nationaux comme le Programme national de réhabilitation des quartiers populaires (PNRQP), lequel est financé en grande partie par l'Etat (Chabbi, 1999), décidé par le pouvoir central et exécuté par l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU), un opérateur technique sous la tutelle du ministère de l'Équipement<sup>3</sup>.

Mon propos sera organisé en trois temps. On s'intéressera aux initiatives des mal-lotés puis aux procédures qui régissent la négociation des équipements. Enfin, on examinera les formes de structuration du champ politique local qui en résultent.

## I Stratégies d'intermédiation et actions collectives

Comment les habitants s'organisent-ils pour accéder aux équipements ? L'analyse des processus d'équipement révèle que dans les banlieues de Dakar et de Tunis, mais le constat vaut probablement pour de nombreuses autres villes du « Sud », ils font flèche de tout bois ; surtout, l'analyse montre l'évolution divergente des stratégies d'intermédiation et des actions collectives suscitées par l'accès aux équipements dans les quartiers mal lotis.

### A De la mobilisation partisane à la mise en place des associations de développement dans la banlieue dakaroise

Dans la banlieue dakaroise, les mal-lotés se sont longtemps mobilisés au sein du parti au pouvoir, sous la conduite des délégués de quartier<sup>4</sup> qui regroupaient la population au sein des cellules partisans, assuraient les responsables politiques du soutien populaire et exigeaient les équipements en retour. Déjà observée dans d'autres secteurs de la banlieue dakaroise au milieu des années 1970, par S.C. Maack (Maack, 1975), et, dans les années 1980, par G. Salem (Salem, 1992), cette méthode, qui relève assurément du registre d'action clientéliste, se maintient aujourd'hui. Mais, bien qu'ils soient toujours actifs, les agents du parti au pouvoir sont désormais concurrencés par les associations de quartier, de plus en plus nombreuses dans la banlieue dakaroise<sup>5</sup>. A Yeumbeul, ce sont ainsi plus de cinq associations qui sont créées dans les années 1990 : l'Association nationale pour le bien-être de la population (ANBEP) est fondée en 1991, l'Association des Jeunes de Yeumbeul pour la promotion sociale (AJYPROS), en 1994, l'Association pour le sport et le développement de Yeumbeul (ASDY), en 1996, le Comité de coordination des actions pour le développement de Yeumbeul (COCADY), en 1997. Les créations d'associations se poursuivent à la fin des années 1990, avec, entre autres, la mise sur pied d'une nouvelle organisation du nom de *Boloo Bana Toog* (« S'unir pour entreprendre » en wolof), à Afia 2, un quartier qui relève pourtant de l'espace d'action de l'ASDY.

Montées par d'anciens « entrepreneurs politiques », des notables, ou des jeunes diplômés résidant sur place, ces associations peuvent servir à contourner les élus locaux dans le but de s'adresser directement à l'administration et aux sociétés d'équipement telles que la Société nationale d'exploitation des eaux du Sénégal (SONEES). Plus souvent cependant, ce sont des structures porteuses de projet, qui prétendent prendre en charge le développement socio-économique et l'amélioration des conditions de vie des habitants. Dans une lettre adressée au

<sup>3</sup> A vérifier.

<sup>4</sup> « Auxiliaire du maire ou de l'administrateur communal » selon le décret n° 86-761 du 30 juin 1986, le délégué constitue un médiateur entre la population du quartier dont il est responsable et les pouvoirs publics. Généralement lié au parti au pouvoir, il sert également à l'encadrement et à l'enrôlement des habitants sur le plan politique.

<sup>5</sup> A ce sujet, voir les études réalisées dans le cadre du Projet de ville de Pikine en 1998-1999 (Enda Ecopop, Projet de développement social urbain).

préfet<sup>6</sup>, les responsables de l'ANBEP indiquent leur volonté « d'étudier avec la SONEES les possibilités et conditions des branchements d'eau ». Par ailleurs ils envisagent d'engager des actions dans des domaines variés : la restructuration urbaine, la création d'écoles de quartiers, l'assainissement (construction de puisards), la collecte et le traitement des ordures ménagères et le développement économique. A cette fin, tous les moyens sont bons. Si l'on en croit la présentation de leur programme d'action, les jeunes de *Boloo Bana Toog* comptent ainsi recourir à plusieurs méthodes : « [la] mobilisation de fonds propres, [le] parrainage par des ONG, associations et personnes de bonne volonté, [la] recherche de financements ».

Dans les secteurs mal lotis de la banlieue dakaroise, les associations constituent donc à la fois de nouveaux acteurs du « tiers secteur » et de nouveaux « capteurs », qui se substituent en fin de compte aux cellules partisans pour drainer les financements extérieurs au quartier. Loin d'être spécifique à la banlieue, ce constat doit être étendu aux campagnes du Sénégal (Blundo, 1998) et plus largement d'Afrique occidentale (Bierschenk *et al.*, 2000).

## B La mobilisation partisane, toujours d'actualité dans la banlieue tunisoise

Dans la banlieue tunisoise au contraire, la mobilisation au sein du parti au pouvoir reste de rigueur. Certes, le « répertoire d'action collective » (Tilly, 1992) est diversifié<sup>7</sup>, mais le plus souvent, ce sont les rouages partisans qui sont activés par les mal-lotés. Ainsi, selon MS..., un petit fonctionnaire qui a construit sa résidence principale dans l'un des nombreux quartiers irréguliers de la banlieue Ouest de Tunis, ce sont les habitants (dont lui) qui ont installé une cellule dans les années 1980. Une fois la cellule sur pied, plusieurs techniques de communication sont employées. Le réseau professionnel du secrétaire de la cellule est sollicité, car ce dernier travaille au gouvernorat de Tunis. Outre la mobilisation des réseaux professionnels, de très nombreux courriers (« plusieurs kilos », selon mon interlocuteur) sont adressés aux principales institutions. Une lettre aurait même été envoyée au président de la République. Dans ce cas comme dans de nombreux autres d'ailleurs, la création d'une cellule partisane équivaut donc à la mise en place d'une structure d'intermédiation entre les mal-lotés et les autorités politico-administratives.

Dans les faits cependant, plus que les institutions, ce sont les individus qui se chargent de l'« intermédiation sociale » (Navez-Bouchanine, 1997). L'exemple précédent montrait comment un petit fonctionnaire essayait de faire jouer ses connaissances en faveur de son quartier. Ailleurs, c'est un responsable politique qui mobilise ses réseaux dans l'administration pour hâter l'intervention des pouvoirs publics. Plusieurs cas observés dans la banlieue tunisoise invitent à penser que le leadership local est largement tributaire de l'aptitude des individus à pénétrer les rouages du système politico-administratif. En ce sens, les systèmes d'action liés à la revendication des équipements de base esquissent dans la banlieue tunisoise, comme dans la banlieue dakaroise d'ailleurs, un pouvoir local largement déterminé par l'aptitude de

<sup>6</sup> Il s'agit d'un procès-verbal d'une réunion d'identification des priorités de développement local organisée par l'ANBEP le 14 août 1991.

<sup>7</sup> Des techniciens de la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE) évoquent par exemple l'implication, des *arouchia*, ou familles élargies, dans le processus d'équipement de la cité Ennour, un front d'urbanisation spontanée au sud de Tunis. Dans les années 1970, les *arouchia* se sont chargées de réclamer le raccord du quartier aux réseaux d'eau et d'électricité auprès de l'administration locale. Visiblement, l'interpellation des pouvoirs publics s'est effectuée sur un mode plutôt violent. En effet, dans une logique qui rappelle les « traditions de l'émeute » (Badie, 1986), les habitants ont recouru, toujours d'après les dires des agents de la SONEDE, à la pression directe sur l'administration ainsi qu'à des actes de vandalisme. Pour cette raison, la négociation collective engagée par les habitants s'apparente à du chantage. Une dizaine d'années plus tard, les militants islamistes de la cité Ennour emploieront les mêmes techniques pour obtenir l'extension des réseaux de transport collectif jusqu'à leur quartier (Chabbi, 1986).

personnalités locales ou d'individualités fortes à servir d'intermédiaires entre la population et les institutions publiques<sup>8</sup>.

Les analyses précédentes montrent à quel point la production des équipements peut constituer un catalyseur social dans les quartiers mal lotis. Surtout elles confirment la divergence des évolutions. A Tunis, les cellules partisans restent une pièce maîtresse des stratégies d'intermédiation des habitants qui donnent une tournure politique à l'action collective, tandis qu'à Dakar, la substitution des associations aux cellules du parti pour capter la « rente du développement » indique une dépolitisation des initiatives des mal lotis. Cette divergence trouve en grande partie son origine dans les procédures de négociation des équipements.

## II La négociation des équipements et ses règles

Certes, les habitants « tentent des coups » en voulant imposer leurs propres règles à la négociation. Dans la banlieue de Tunis, mais cela peut aussi être observé dans la banlieue de Dakar, ils cherchent par exemple à intimider l'administration en recourant au chantage, ou encore à court-circuiter la hiérarchie politico-administrative. Dans la plupart des cas cependant, les mal lotis paraissent mettre en conformité leurs initiatives avec les règles fixées par les fournisseurs d'équipement. Avant d'examiner ces processus, sans doute faut-il préciser la nature des règles qui régissent la négociation.

### A Les injonctions des fournisseurs d'équipements

Dans la banlieue dakaroise, la règle de l'allégeance politique cède aujourd'hui le pas à celle de la « participation obligée ». Lorsque l'Etat était le principal fournisseur d'équipements, ces derniers étaient diffusés *via* les canaux du parti au pouvoir, certainement à des fins de fidélisation de la société. Accéder aux équipements nécessitait donc d'intégrer les clientèles politiques de l'Etat-parti et de prouver ainsi son soutien au régime en place. Mais au cours des années 1990, l'aide internationale a imposé de nouvelles règles, dont trois ont été appliquées avec insistance dans les actions de lutte contre la pauvreté. La première est l'association. A ce propos, un représentant de la Coopération canadienne me déclarait lors d'un entretien en janvier 2000 que son objectif était de « répondre à des requêtes émanant du milieu associatif et du milieu communautaire » et, si possible, de « groupes déjà organisés ». L'accès aux financements de la Coopération canadienne mais le constat vaut pour de nombreuses autres institutions de développement, est donc largement conditionné par l'appartenance à ces associations, lesquelles ont comme point commun d'être des organisations reconnues par les pouvoirs publics malgré leur variété : associations de quartiers, Associations sportives et culturelles (ASC) Groupements d'intérêt économique (GIE), Groupements de promotion féminine (GPF)<sup>9</sup>. La deuxième règle est la gouvernance. Nouveau principe de structuration de l'action publique dans les pays en développement comme dans les pays développés (Gaudin, 2002), la gouvernance implique l'instauration d'espaces de concertation réunissant élus locaux et représentants de la société

<sup>8</sup> Dans les quartiers mal lotis d'autres grandes villes en développement, le rôle des individus est confirmé par plusieurs études dont celle d'Alphonse Yapi Diahou sur le quartier Zoé Bruno, dans la banlieue Sud d'Abidjan. Selon A. Yapi Diahou, un employé des services municipaux du nom de « Bruno » a successivement incité ses parents et ses amis à venir s'installer à ses côtés, engagé une relation de clientèle entre les habitants réunis au sein d'un comité politique (qu'il dirige) et les élus locaux, et négocié avec les pouvoirs publics l'accès à la sécurité foncière et aux équipements. De la sorte, Bruno s'est positionné non seulement en « chef de terre » (Yapi Diahou, 1985, p. 169), mais aussi en « chef électoral » (Goirand, 1997, p. 505) dans le nouveau quartier... qui a fini par porter son nom.

<sup>9</sup> Organisation féminine dont l'objectif principal est le développement des activités économiques (tontines, commerce de détail, production artisanale, maraîchage, etc.).

civile<sup>10</sup>. Troisième et dernière règle, la contractualisation de l'action publique fait que la gestion d'équipements comme les bornes-fontaines revient à des comités de quartier (GIE, ASC etc.), lesquels sont liés aux financiers de l'équipement par un contrat d'exploitation ou de concession.

Dans la banlieue tunisoise, l'Etat, qui reste le principal sinon l'unique fournisseur d'équipements, énonce des règles organisationnelles et des codes politiques. Pour exprimer leurs doléances et réclamer les équipements, les mal-lotis doivent emprunter les « boîtes de résonance » (Municipalité de Tunis, 2000, p. 16) que constituent les cellules partisans et, aujourd'hui, les comités de quartier<sup>11</sup>. Quant aux codes politiques, ils sont exprimés par les médias nationaux à l'occasion des opérations de réhabilitation urbaine. En effet, plusieurs opérations d'équipement ont donné lieu à une visite, qualifiée d'« inopinée » du président Ben Ali dans les quartiers à réhabiliter. Cette expression constitue un nouveau motif du régime politique actuel car elle compte pas moins de vingt-deux occurrences dans les articles de la presse tunisienne francophone sur la réhabilitation des quartiers populaires, avec en outre quelques formules qui s'en rapprochent comme la « visite impromptue » ou la « visite surprise ». Lors de ces « visites inopinées », le Chef de l'Etat, qui est présenté par les médias comme l'architecte de la nouvelle unité urbaine et, plus largement de la réconciliation de l'Etat avec la Nation, cela conformément à l'idéologie en vigueur (Bras, 1996), visite les quartiers et les logements ; il recueille les doléances des habitants et il ordonne dans la foulée l'exécution des travaux de réhabilitation au profit de la population reconnaissante. Dans la Tunisie contemporaine, le loyalisme politique est donc de rigueur.

## B Des règles assimilées par les mal-lotis

Quelle que soit leur nature, les règles fixées par l'Etat et par l'aide internationale sont assimilées par la population. Dans la banlieue dakaroise, les habitants procèdent à la mise aux normes internationales des organisations locales. A ce sujet, le processus d'équipement d'Affia 2, un quartier situé à l'est de Yeumbeul, permet d'identifier les actions engagées par les acteurs locaux pour ajuster leurs démarches aux exigences des fournisseurs d'équipement. Les autorités politico-administratives sont mobilisées dans les années 1980, puis c'est au tour des ONG et d'autres institutions comme l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIP), dans les années 1990. Les habitants d'Affia 2 sont donc très au fait des réseaux qui permettent d'accéder aux biens publics. De façon tout aussi remarquable, ils prennent en considération les règles organisationnelles fixées par les partenaires extérieurs : ils transforment les groupes d'entraide constitués par les femmes du quartier (*mbotay*, en wolof) en GIE, ce qui autorise l'obtention des bornes-fontaines financées par la Coopération canadienne<sup>12</sup>. D'autres exemples témoignent de l'aptitude des mal-lotis à mobiliser les compétences locales et, surtout, à les ajuster en tenant compte des nouvelles conditions d'accès aux biens publics, à les « métisser » ou

<sup>10</sup> Le règlement du Programme d'appui au développement local urbain (PADELU) financé par le Fonds européen de développement (FED) indique dans l'article 1 que « la commune est responsable de la phase « Identification et Elaboration des projets », à laquelle les populations à travers les organisations communautaires de base (OCB) participent pleinement selon un processus participatif. L'existence d'un cadre de concertation est une condition *sine qua non* pour l'agrément des projets par le programme. Le cadre de concertation doit être un espace d'échanges et de réflexions entre les élus, la société civile et les services déconcentrés de l'Etat, pour définir les projets prioritaires de développement de la commune ».

<sup>11</sup> Institués en 1991, les comités de quartier ont pour mission de susciter les initiatives locales d'amélioration du cadre de vie et de seconder les municipalités dans leur charge de gestion de l'environnement. Surtout, les comités renforcent le dispositif d'encadrement des quartiers sur le plan social et politique.

<sup>12</sup> Le fait est reconnu par l'un des principaux acteurs du processus d'équipement, lequel explique en effet : [...] Le GIE gère les bornes-fontaines parce que, quand on a voulu monter les projets, le bailleur m'avait demandé d'avoir une structure organisée parce qu'ils doivent signer un protocole avec une structure organisée pour donner les financements. Il faut que cette structure soit essentiellement composée de femmes [...] ». M. N... à son domicile, Hafia 2, décembre 1999.

à les « hybrider » en quelque sorte : ici, les autorités coutumières montent, comme à Afia 2, une action collective avec Enda Tiers-Monde pour bénéficier de l'eau potable ; là, un leader associatif aide, au milieu des années 1990, les femmes de son quartier à se constituer en GPF pour bénéficier des projets de micro-crédit de l'UNESCO et de la Coopération belge. Cette assimilation des règles de l'aide internationale par les acteurs locaux invite assurément à s'interroger sur la floraison des associations de quartier depuis les années 1990 : ce phénomène constitue-t-il la preuve de l'exceptionnel dynamisme de la « société civile » sénégalaise, voire d'une aspiration de cette dernière à participer aux décisions publiques (Crépin, 2004) ? Ou ne s'agirait-il pas plutôt d'une nouvelle forme d'ajustement de la société locale aux contraintes extérieures pour accéder aux financements l'aide internationale ? C'est en tout cas ce que laisse penser la dynamique associative à Yeumbeul, où la fondation de la majeure partie des associations oeuvrant dans le « développement communautaire » est contemporaine de l'intervention de l'UNESCO et des autres donateurs agissant dans le domaine de la coopération décentralisée.

A Tunis, le processus est le même bien que les règles diffèrent. On peut prendre l'exemple de Jayara (délégation de Sidi Hacine), où le comité de quartier a décidé de faire un encart dans la presse arabophone pour attirer l'attention de l'administration sur la nécessité de désenclaver le secteur jusqu'alors desservi par des pistes agricoles. La réclamation des équipements se fait par le biais du comité de quartier. Les habitants respectent donc les nouvelles normes nationales d'organisation et d'intermédiation. En outre, ils font référence à plusieurs motifs de l'idéologie du régime actuel, tels que les « zones d'ombre » qui désignent les régions défavorisées, le Fonds de solidarité national (FSN), une structure alimentée par les donateurs volontaires et mise à la disposition du président Ben Ali pour équiper ces régions, ou encore l'« Ere nouvelle », une expression qui sert à qualifier la Tunisie depuis la destitution du président Bourguiba par Z.E.A. Ben Ali, le 7 novembre 1987. Dans un autre quartier, un interlocuteur indique les doléances exprimées par une habitante au chef de l'Etat en « visite inopinée » sur un marché de la capitale pendant le Ramadan (1997). Qu'elle soit véridique ou non, cette anecdote montre que la « visite inopinée » fonctionne désormais comme un code actif entre l'Etat et la société, un code qui est instrumenté en retour par les mal-lotés pour accéder aux équipements.

Dans la banlieue de Tunis comme dans celle de Dakar, les politiques urbaines constituent donc bien un cadre référentiel pour l'action collective des habitants. A Dakar, l'internationalisation des politiques urbaines a considérablement modifié les normes organisationnelles dans les quartiers, tandis qu'à Tunis, la centralisation et la privatisation de l'action publique ont contribué au maintien du « clientélisme d'Etat » (Camau, 1987, p. 35). Ce constat invite à s'interroger en dernier lieu sur les formes de structuration du champ politique local induites par les opérations d'équipement, des opérations dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles participent au métissage des traditions autochtones du pouvoir avec les techniques modernes de l'Etat ou de l'aide internationale (Bayart, 1985).

### III Le champ politique structuré par la production des équipements

A cette fin, il faut prendre en compte les normes relationnelles et les jeux d'acteurs suscités par la production des équipements, mais il faut également considérer les processus liés à la fabrication matérielle de l'urbain, des processus qui, dans les quartiers réhabilités de la banlieue de Tunis, contribuent à l'avènement de nouvelles formes de régulation sociale et politique.

#### A La complexification du champ politique local à Yeumbeul, dans la banlieue dakaroise

A Yeumbeul, la production des équipements et, plus largement, la lutte contre la pauvreté engagée par l'aide internationale ont des effets contradictoires. D'abord ces politiques

concourent au maintien de logiques de reproduction sociale et politique fondées sur la captation des ressources extérieures et sur le courtage. Par exemple, l'aide internationale fournit des équipements comme les bornes-fontaines qui, surtout s'ils sont signés, contribuent à l'entreprise de légitimation des acteurs politiques locaux, qu'il s'agisse des délégués de quartiers, des associations de développement, ou même des GIE. En effet, les équipements permettent à leurs auteurs présumés de renforcer leur visibilité et d'exprimer leur capacité de mobilisation de partenaires extérieurs au profit du quartier. L'aide internationale encourage donc l'actualisation d'un ordre social et politique de type notabiliaire, fondé sur la visibilité, nécessaire pour prétendre à la représentation des habitants, et sur la capacité d'intercession ou d'intermédiation, laquelle dépend de la « multipositionnalité » de l'acteur considéré (Lagroye cité par Briquet, 2003, p. 41).

Mais l'aide internationale favorise aussi la transformation du champ politique local en favorisant l'émergence de nouveaux acteurs qui se trouvent à la charnière du local et de l'international : les « courtiers du développement », soit les associations et leurs responsables (Bierschenk *et al.*, 2000). Dans le champ politique, ces acteurs sont des rivaux potentiels pour les « entrepreneurs politiques ». En effet, en participant à la lutte contre la pauvreté, les « courtiers » développent des compétences communicationnelles, organisationnelles et techniques qui les placent en meilleure position que les responsables politiques pour bénéficier de l'aide internationale. En outre, ils jouissent d'un crédit certain auprès de la population grâce aux actions qu'ils ont menées. Par exemple, un leader associatif est présenté par ses voisins comme un « bienfaiteur du quartier » pour avoir facilité l'extension du réseau de distribution d'eau potable, construit des puisards dans le cadre d'un projet embauchant comme manœuvres plusieurs chefs de famille du quartier, et aidé les habitantes à bénéficier des programmes de micro-crédit. Enfin, certains militants associatifs sont engagés sur la scène politique locale, ce qui explique la méfiance des autres « entrepreneurs politiques » à leur égard.

Par ailleurs, l'aide internationale participe à l'ouverture de nouveaux espaces de débat public. Ainsi les conflits suscités par l'accès aux financements internationaux ont-ils opposé dans un premier temps différentes associations de Yeumbeul : l'ANBEP, l'UFY (Union des frères de Yeumbeul) et l'AJYPROS, lesquelles voulaient manifestement « phagocyter » le projet, comme dans les campagnes du bassin arachidier étudiés par G. Blundo (Blundo, 2000, p. 95). A cette occasion, les conflits ont révélé certains clivages de nature ethnique car ces organisations sont associées par les habitants à des groupes distincts. L'UFY est assimilée aux familles de l'ancien village Lebu, l'ANBEP et l'AJYPROS représenteraient respectivement les intérêts Al Pular et Diola. Mais les conflits entre associations se sont atténués depuis la décentralisation de 1996. Dorénavant, ils opposent surtout les élus locaux aux responsables associatifs. Outre l'enjeu que représente la nouvelle « rente du développement » dans les quartiers défavorisés de la banlieue, ces conflits montrent l'ambiguïté de la coopération décentralisée qui renforce à la fois les capacités des élus locaux et celles de leurs rivaux potentiels, les associations de développement et leurs leaders. Enfin, à l'occasion d'élections municipales comme celles de 2003, des donateurs comme l'US-AID ou OXFAM<sup>13</sup> peuvent ouvrir des espaces de débat public en finançant des séances de confrontation entre les « entrepreneurs politiques », les représentants de la société civile et la population (Legros, Thiam, 2004). Ces séances sont organisées par des associations locales : le COCADY, à Yeumbeul, JAC<sup>14</sup>, à Sam Notaire (Ville de Guediawaye), avec le soutien de Radio Oxyjeunes, une radio communautaire installée à Pikine.

<sup>13</sup> Fondée à Oxford en 1942, Oxford Committee for Famine Relief mène des actions humanitaires en direction des populations victimes de la guerre ou de catastrophes naturelles en même temps qu'elle lutte pour la démocratie et pour les droits de l'homme, lesquels constituent des fondements de la lutte contre la pauvreté selon l'organisation : « Oxfam is a charitable organisation with a core aim of reducing poverty and suffering, and as such we work on Democracy and Human Rights as fundamental building blocks in the fight against poverty » (Oxfam, site internet).

<sup>14</sup> Jeunesse, action citoyenne.

## B Le renforcement progressif de l' « ordre lointain de l'Etat » dans la banlieue de Tunis

Dans la banlieue de Tunis, la tendance est davantage au renforcement des régulations de contrôle centralisées par l'Etat, même si les clientèles ou « machines politiques » (Briquet et Savicky, 1998, p. 17) continuent de jouer un rôle primordial dans l'encadrement des mal-lotés en les intégrant au « système politique officiel » (*ibid.*, p. 17).

En revalorisant les quartiers<sup>15</sup>, la réhabilitation urbaine suscite une mobilisation accrue de la population ce qui, bien qu'indirectement, remet en question les modes locaux de contrôle fondés sur l'interconnaissance. Par exemple, à Ettadhamen, dans la banlieue Ouest de Tunis, plusieurs interlocuteurs affirment que le quartier Intilaka, qui regroupait de nombreuses familles de la région de Makhtar (Tunisie centrale) dans les années 1970, a progressivement été occupé par les couches moyennes de la société tunisoise, suite à la viabilisation des quartiers et à l'extension de la ligne de métro léger jusqu'à Intilaka. Cette tendance est confirmée à propos du Kram-ouest, un secteur mal loti de la banlieue Est de Tunis, équipé dans le cadre du troisième projet urbain. Les auteurs de l'évaluation de ce projet estiment que la réhabilitation a favorisé une « certaine "mixité" sociale dans ces quartiers traditionnellement basés sur des rapports ethniques et socio-géographiques "homogènes" » (Comete Engineering, 1997, p. 2). La mobilité accrue de la population a pour conséquence la progression de l'anonymat et un contrôle social local plus lâche que par le passé. Lors d'un entretien effectué en 2002, un agent de l'administration et responsable du parti me déclare ainsi ne plus connaître les habitants relevant pourtant de son territoire politique. R. Ben Amor fait un constat similaire à propos des rapports, de plus en plus distants, entre voisins dans les quartiers réhabilités du Kram-Ouest : « [...] les hommes demeurent plus circonspects [que les femmes], évoquent la peur du ragot et déclarent vouloir maintenir une certaine distance avec le voisinage qui a parfois subi des mutations importantes » (R. Ben Amor, *sd*, p. 123).

En outre, la réhabilitation paraît favoriser d'autres modes de contrôle, qui sont opérés par la puissance publique. L'application des règles élémentaires d'urbanisme et de construction est attestée par l'affichage de permis de construire dans certains secteurs réhabilités de Sidi Hacine. Par ailleurs, le désenclavement des quartiers et le revêtement des voies autorisent des rondes de police régulières et fréquentes. Cette présence policière renforcée constitue un facteur de sécurité pour les riverains : au Kram-Ouest, les personnes interrogées par R. Ben Amor mentionnaient la sécurité plus grande dont elles jouissaient depuis la réhabilitation du quartier ; dans les quartier réhabilités de Sidi Hacine, on me certifie que la délinquance a reculé depuis que les policiers patrouillent régulièrement dans le secteur.

Dans la banlieue tunisoise, la mise à niveau de l'équipement s'accompagne donc d'une dépersonnalisation des relations de pouvoir et d'un renforcement des régulations de contrôle opérées par l'État. Pour cette raison, si elle participe bien à l'entreprise de légitimation du régime en place, la réhabilitation des quartiers populaires est également un moyen très concret d'instaurer de nouveaux modes de gouvernement local, davantage fondés sur l' « ordre lointain de l'État » que sur l' « ordre proche du voisinage » (Lefebvre, 1974, p. 266).

\*\*\*

Au terme de cette recherche, il apparaît que l'internationalisation des politiques urbaines constitue un facteur incontestable de transformation des formes de gouvernement local. En effet,

<sup>15</sup> Cette revalorisation est attestée à la fois par la hausse du prix des terrains dans les quartiers réhabilités, par l'apparition, dans ces secteurs longtemps dominés par les lotisseurs clandestins, d'agents du marché foncier et immobilier légal, et l'emménagement de familles issues des classes moyennes.

l'aide internationale a provoqué à Dakar la mise en conformité des modes d'action publique avec les règles fixées par les acteurs internationaux, en même temps qu'elle a favorisé l'ouverture du jeu politique local en associant de manière presque systématique les représentants de la société civile à l'action publique. A Tunis en revanche, les systèmes d'action liés à la production des équipements ont peu évolué : monopolisées par l'Etat et par les agences spécialisées dans l'aménagement urbain, les politiques d'équipement ont maintenu le clientélisme d'Etat au cœur du système en incitant les mal-lotés à emprunter les dispositifs du parti au pouvoir et, ainsi, à manifester leur soutien au régime en place. Mais au-delà des divergences politiques qui soulignent l'influence des acteurs internationaux dans l'évolution des formes de gouvernement urbain au Sénégal, la comparaison entre Dakar et Tunis révèle l'existence d'une même logique d'action collective, à savoir l'ajustement des initiatives locales aux injonctions de l'Etat ou de l'aide internationale. Ce constat invite à souligner l'étroitesse des marges de manœuvres dont disposent les habitants des quartiers mal lotis. En effet, bien qu'ils manifestent d'évidentes compétences dans leurs rapports avec les institutions, ont-ils vraiment d'autres possibilités, s'ils veulent accéder aux équipements, que d'adhérer aux règles fixées par l'Etat ou par l'aide internationale ? Selon cette perspective, les situations observées dans les quartiers non réglementaires de Dakar et de Tunis diffèrent grandement des situations de confrontation avec les acteurs officiels de l'aménagement urbain, lesquelles peuvent favoriser l'émergence d'une contre-expertise locale, comme l'a montré une étude récente sur le tracé des grands projets routiers dans les banlieues du Caire, de Beyrouth et de Téhéran (Deboulet *et al.*, 2004). Enfin, s'il apparaît nettement au long de cette étude que les politiques urbaines constituent des cadres référentiels pour les citoyens, il reste à savoir si elles influencent également les catégories de pensée et les formes d'énonciation du politique dans les quartiers mal lotis, notamment de façon à déterminer la place qu'occupent l'Etat et l'aide internationale dans les réflexions des habitants de ces quartiers. Ce champ de recherches reste à investir pour ceux qui veulent pleinement apprécier le rapport entre les politiques urbaines et les cultures politiques au sens de D. Cefai, c'est-à-dire les « grammaires du pouvoir et de la loi » (Cefai, 2001, p. 116).

#### Bibliographie

- Badie B., 1986, *Les deux Etats. Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard.
- Bayart J.-F., 1985, « L'énonciation du politique », *Revue française de Science Politique*, vol. 35, n° 3 pp. 343-373.
- Ben Amor R., sd, *Solidarités informelles et groupes sociaux à Tunis*, pp. 74-163 (références incomplètes).
- Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (dir.), 2000, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala.
- Blundo G., 1998, *Elus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*, Thèse de doctorat, Fac. Sciences soc. et pol. de Lausanne.
- Blundo G. 2000, « Elus locaux et courtiers en développement au Sénégal. Trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance », pp. 71-100, dans Bierschenk T., Chauveau J.-P., Olivier de Sardan J.-P. (dir.), 2000, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala.
- Bras J.-P., 1996, « Tunisie : Ben Ali et sa classe moyenne », *Pôles*, pp. 174-195.
- Briquet J.-L. 2003, « La Politique au village. Vote et mobilisation électorale dans Corse rurale », pp. 31-46, dans Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin.
- Briquet J.-L., Savicky F. (dir.), 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui ».
- Camau M., 1987, 1997, « Tunisie au présent. Une modernité au-dessus de tout soupçon ? », pp. 9-52, dans Camau M. (dir.), *Tunisie au présent. Une modernité au-dessus de tout soupçon ?*, Paris, CNRS.
- Cefai D., 2001, « Expérience, culture et politique », p.116, dans Cefai D. (dir.), *Cultures politiques*, Paris, PUF.
- Chabbi M., 1986, *Une nouvelle forme d'urbanisation à Tunis. L'habitat spontané péri-urbain*, Thèse de doctorat, Université de Paris-Val-de-Marne, IUP de Paris-Créteil.
- Chabbi M., 1999, « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie : de l'intégration à la régulation sociale », pp. 187-200, dans Signoles P., El Kali, G., Sidi Boumedine R. (dir.), *L'urbain dans le Monde arabe, Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Editions.

- Comete Engineering, 1997, *Evaluation rétrospective du troisième projet de développement urbain. Note de synthèse*. Version définitive, ministère de l'Équipement et de l'Habitat, ARRU, Tunis.
- Crépin X., 2004, « Programme de recherche urbaine pour le développement ? Gouverner les villes du Sud ? *Villes en développement* n° 63-64.
- Deboulet A., 2004, « Téhéran, Beyrouth, Le Caire : les citoyens face aux projets autoroutiers », *Urbanisme* n° 336, pp. 29-38.
- Gaudin J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po., coll. « La bibliothèque du citoyen ».
- Goirand C., 1997, *Démocratisation et mobilisation populaire à Rio de Janeiro des années 1970 aux années 1990*, Thèse de doctorat, IEP, Paris.
- Lefebvre H., 1974, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos.
- Legros O., 2003, *Le gouvernement des quartiers populaires. Production de l'espace et régulation politique dans les quartiers non réglementaires de Dakar (Sénégal) et de Tunis (Tunisie)*, Thèse de doctorat, Université de Tours.
- Legros O., Thiam A., 2004, « L'influence de l'aide internationale sur le "gouvernement" municipal au Sénégal », pp. 293-349, dans *Les municipalités dans le champ politique local. Les effets des modèles exportés sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient*, rapport final de l'équipe n° 27 (sous la dir. E. Le Bris), PRUD.
- Maack S. C., 1975, « Borne-fontaine : la dynamique du facteur humain dans l'aménagement urbain », *Environnement urbain*, vol. 1, n° 4, pp. 97-199.
- Miossec J.-M., 1999, « La mosaïque urbaine tunisienne : entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques "spontanées" ; entre le local et la Banque mondiale, via l'Etat », pp. 87-118, dans Signoles P., El Kali, G., Sidi Boumedine R. (dir.), *L'urbain dans le Monde arabe, Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Editions.
- Municipalité de Tunis, 2000, *Projet « cité durable », Tunis Séjourni. Plan d'actions*, CNUEH, Tunis.
- Naciri M., 1984, « Les politiques urbaines : instruments de pouvoir ou outils de développement ? », pp. 13-42, dans Métral J., Mutin G. (dir.), *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Paris, Sindbad, coll. « Etudes sur le Monde arabe », n° 1.
- Naciri M., 1987, « L'aménagement des villes et ses enjeux », *Monde arabe, Maghreb, Machrek*, n° 118, pp. 46-70.
- Navez-Bouchanine F. 1997, « Compétences citadines et intermédiation sociale », projet d'intervention pour la rencontre IRMC (septembre 1997).
- Salem G., 1992, « Crise urbaine et contrôle social à Pikine. Bornes-fontaines et clientélisme », *Politique africaine* n° 45, pp. 21-38.
- Tilly C., 1992, « Réclamer Viva Voce », *Culture et conflit* n° 5, pp. 109-126.
- Yapi Diahou A., 1985, « Tous les moyens sont bons : mille et une voies pour passer de l'illégalité à la légalité. Le cas d'un quartier spontané d'Abidjan », pp. 166-183, dans Haumont N., Marié A. (dir.), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*, Paris L'Harmattan, coll. « Villes et entreprises ».